

UN MECANISMO DE PREVENCIÓN DE CRISIS DE GOBERNABILIDAD PARA EL MERCOSUR

María Cecilia Mendoza (*)

“La comunidad internacional se enfrenta otra vez a una crisis política en el hemisferio, frente a la cual ha tenido que reaccionar después de los hechos. En el futuro, el hemisferio debe aprender de esta experiencia para fortalecer la gobernabilidad democrática en cuanto emerjan las primeras señales de riesgo”.

Comunicado del Centro Carter sobre la crisis de Ecuador, 21 de abril de 2005.

LAS CRISIS DE GOBERNABILIDAD EN LA DEMOCRACIA

Durante los '80, existieron en Sudamérica fundados temores a las arremetidas de sectores no democráticos de las FFAA contra los nuevos gobiernos legítimos. Por entonces, se sucedieron varias asonadas militares que, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, no lograron derrocar a los gobiernos constituidos. Con el tiempo y con el cambio de las circunstancias geopolíticas - recuérdese que el fin de la Guerra Fría y el ocaso de las *doctrinas de seguridad nacional*, produjo un cambio del escenario global que corrió a las FFAA de su rol de resolutoras de crisis y de repositoras del orden-, las instituciones militares dejaron de ser un actor político protagónico en la mayor parte de nuestros países¹ y se mantuvieron fieles a su rol institucional y respetuosas de la jefatura del Poder Ejecutivo y de la plena vigencia de las constituciones nacionales.

Lamentablemente, esto no significó el ingreso de los países de la región a una etapa de estabilidad institucional. Por el contrario, en los últimos años se produjeron difíciles circunstancias políticas -muchas veces originadas en situaciones sociales

(*) Politóloga y Administradora Gubernamental.

¹ No así, por ejemplo para Chile y Paraguay.

insostenibles, en desquicios de la economía y/o en graves casos de corrupción- que derivaron en crisis institucionales. Los casos recientes de Argentina (2001), Venezuela (2002), Bolivia (2003 y 2005) y Ecuador (2005) -aunque ocurridos a partir de historias, causas y contextos algo diversos- son ejemplos de esa debilidad institucional de la región.

Dado que en este artículo nos referiremos a la gobernabilidad democrática, nos interesa precisar que al referirnos a ella aludiremos a la que se verifica cuando rigen las reglas de juego generalmente aceptadas para considerar que un sistema político es democrático. Entre ellas, la elección periódica de las autoridades por parte del pueblo, la división de poderes, la existencia de controles institucionales, la vigencia de los derechos humanos y la rendición de cuentas.

Asimismo, la gobernabilidad democrática exige que el gobierno y la sociedad, en su permanente interrelación, logren generar y mantener condiciones de consenso.

A partir de estas consideraciones, llamaremos crisis de gobernabilidad a aquella situación inminente o presente en la que se rompe el consenso que sustenta las reglas de juego que posibilitan la estabilidad y el funcionamiento de las instituciones y de los procedimientos democráticos, según el andamiaje legal y constitucional vigente.

Resulta relativamente sencillo reconocer los momentos de ruptura de los consensos básicos fundamentales que originaron las crisis de gobernabilidad sufridas por los países latinoamericanos en la última década y media.

Respecto al paradigma de la democracia representativa, conviven con él varios aspectos negativos de las culturas políticas latinoamericanas que condujeron hacia esos momentos de ruptura; entre ellos, el personalismo, el clientelismo, la corrupción sistémica, los juegos de suma cero, la manipulación de los poderes republicanos y la amenaza o existencia de violencia política.

En Argentina, por ejemplo, resulta paradójico el comportamiento de las oposiciones políticas parlamentarias que apoyan al Ejecutivo cuando éste es fuerte (cediéndole facultades cuando casi no las necesita) y que lo abandonan a su suerte cuando depende del Congreso para evitar una debacle. Podemos ver también varios ejemplos nacionales en que la oposición tensa el sistema hasta sus límites máximos (*vacío de poder*), prefiriendo el quiebre institucional a una recomposición por la vía de la concertación, tal como es típico en los sistemas parlamentarios.

Por otra parte, es cada vez más frecuente que la opinión pública, las movilizaciones callejeras y los medios de comunicación den a la resolución de la *crisis terminal* un viso de legitimidad que termina poniendo en segundo plano la voluntad electoral ejercida con anterioridad. Esto sucede en un contexto de desdibujamiento de los Partidos Políticos y del rol del Congreso, por lo que nos encontramos frente a una crisis del corazón de la democracia representativa, en favor de la vieja democracia

plebiscitaria o de la nueva democracia *emotiva*.²

Fue así que en esta etapa de la política latinoamericana, surgió un nuevo modo de resolución de aquellos conflictos que aparecen como insuperables por las vías del consenso (a los que no son ajenos la existencia del presidencialismo) y que producen la caída del gobierno. En esta nueva modalidad, a un breve lapso de incertidumbre institucional acompañada por la amenaza o expresión de violencia política, la sucede la intervención del parlamento y la generación de un nuevo gobierno, según las reglas de sucesión y acefalía vigentes.

Si bien este modo de resolver las crisis de gobernabilidad representa un notable avance respecto de los tradicionales golpes de estado, no parece ser saludable para las todavía débiles democracias de la región; más bien, sugiere lo contrario.

Este trabajo busca analizar la evolución y la eficacia de los mecanismos creados por los gobiernos americanos en general y del Mercosur en particular para sostener y fortalecer la democracia; también se plantea estudiar el rol ejercido por la comunidad internacional frente a las crisis de gobernabilidad.

En particular, propondré la posibilidad de que el Mercosur sea el ámbito adecuado para protagonizar lo que parece ser una etapa superadora en la constitución de este tipo de mecanismos, ahora más ligados a la prevención que a la resolución de las crisis que amenazan el orden constitucional y la gobernabilidad democrática. Para ello, revisaré la normativa del bloque y la intervención que éste tuvo cuando algunos de sus países atravesaron por situaciones de grave inestabilidad política.

Como contexto general rescataré también la evolución de otros ámbitos multilaterales como la OEA y el Grupo de Río que incluyen en sus objetivos la protección y fortalecimiento de la democracia en los países que los integran.

LA DÉCADA DEL 80

Desde principios de los '80, los países sudamericanos fueron incorporándose a las prácticas democráticas y al estado de

La gobernabilidad democrática exige que el gobierno y la sociedad, en su permanente interrelación, logren generar y mantener condiciones de consenso.

² Paul Virilio y la política del miedo. Reportaje de Pablo Rodríguez en Revista Ñ. Buenos Aires, 26 de marzo de 2005.

derecho en forma a veces traumática pero definitiva.

Esta aseveración es fruto de la perspectiva histórica; pero, por entonces, la incertidumbre de la transición y el temor a volver a caer bajo un golpe de estado signaban el momento. El fantasma de las sublevaciones militares, la conciencia de la debilidad de nuestras democracias y la experiencia institucional del siglo XX, sólo permitían un cauto optimismo y obligaban a pergeñar desde el principio sistemas y mecanismos que impidiesen un posible retroceso hacia nuevos gobiernos de facto.

Entre las calamidades legadas por las dictaduras militares se encontraba la exacerbación y promoción de sentimientos xenófobos y beligerantes hacia los países limítrofes. Las múltiples hipótesis de conflicto habían sido el justificativo para que los distintos gobiernos dictatoriales aumentaran exponencialmente el presupuesto militar y desarrollaran una verdadera escalada armamentista que incluyó la potencia nuclear presente o futura de los distintos Estados.

Esto significaba un doble conflicto para las nuevas democracias. Por un lado, la necesidad de reorientar el gasto público hacia otros objetivos considerados prioritarios. Por otro, la sospecha de que unas FFAA tan pertrechadas pudieran usar su poder de fuego como amenaza y presión permanente sobre los gobiernos elegidos por el pueblo.

Ambas cuestiones estuvieron presentes en la estrategia de acercamiento que el presidente argentino Raúl Alfonsín aplicó al fortalecer las relaciones bilaterales con Brasil hacia fines de 1984 y que -con el tiempo- desembocaría en los acuerdos de conformación de un futuro mercado común.

Por cierto, había otras variables que también conducían a plantear ese objetivo. El contexto internacional era por entonces francamente desfavorable y se expresaba a través de la crisis del endeudamiento externo y de la *guerra de los subsidios* a la producción primaria con que las grandes potencias dejaban fuera de la competencia comercial a los países en vías de desarrollo como Brasil y Argentina. Estos y otros factores fueron fortaleciendo la idea de que la integración y la cooperación entre nuestros países se constituiría en un eficaz instrumento para hacer causa común ante las amenazas y conflictos internos y externos.

La *Declaración de Iguazú* -primer documento firmado por los presidentes de Brasil y Argentina, José Sarney y Raúl Alfonsín- explicitó una serie de principios inherentes a los incipientes sistemas democráticos de América del Sur, prefiguró el objetivo de crear un mercado común y sentó las bases de una renovada y fortalecida relación bilateral en múltiples materias que sobrepasaban los aspectos estrictamente comerciales.

A partir de allí, los sucesivos documentos bilaterales firmados por Alfonsín y Sarney incluyeron la profesión de fe democrática de ambos países como base del proceso de integración. Quizás sea en el Acta de *Amistad Argentino-Brasileña* -

“Democracia, Paz y Desarrollo”, firmada en Brasilia el 10 de diciembre de 1986, donde estos valores y principios se expresaron más claramente. Al hacerlo, los Presidentes se sintieron inspirados en los altos ideales de paz, democracia, libertad, justicia social y desarrollo que están solemnemente comprometidos a promover en sus países. Por otra parte, en el punto II, destacaron su profunda fe en la democracia representativa, pautada en el supremo respeto al orden legal y a la voluntad popular, para asegurar la paz y promover el pleno desarrollo nacional y señalaron que el Estado de Derecho es el principal garante de la consecución de la justicia social, así como de la dignidad, de la libertad y de los derechos esenciales de la persona humana.

Los sucesivos documentos bilaterales firmados por Alfonsín y Sarney incluyeron la profesión de fe democrática de ambos países como base del proceso de integración.

A los pocos días y como resultado de la inédita y fructífera experiencia acumulada por el *Grupo Contadora* y el *Grupo de Apoyo a Contadora* durante la crisis de Nicaragua, el 18 de diciembre de 1986 se creó el desde entonces llamado Grupo de Río. Mediante la *Declaración de Río de Janeiro*, los cancilleres de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela decidieron *fortalecer y sistematizar la concertación política de nuestros gobiernos, mediante la realización de un proceso de consultas regulares sobre temas que afectan o interesan a nuestros países, en el contexto de una creciente unidad latinoamericana.*

A través de esta Declaración se planteó la unidad en el propósito de fortalecer la democracia a partir de un vigoroso desarrollo económico y social de nuestra región, basado en un creciente proceso de cooperación e integración en América Latina y se constituyó el nuevo espacio como un mecanismo permanente de consulta y concertación política que se propondrá ampliar y sistematizar la cooperación política entre nuestros gobiernos y *propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan la región.*

Mientras tanto, el proyecto de construir un mercado común entre Brasil y Argentina fue avanzando en varias líneas de integración sectorial; entre ellas, la ciencia y la tecnología, la energía y -por su puesto- el comercio bilateral.

En 1989, Raúl Alfonsín cumplió el sueño de transmitirle el gobierno a otro presidente elegido democráticamente, aunque no lo hizo en una situación ideal. Una grave crisis de gobernabilidad que puso en jaque al incipiente sistema democrático obligó a una

sucesión anticipada en favor del presidente electo Carlos Menem. Este episodio inauguró en la región una serie de alteraciones en los tiempos y procedimientos previstos (ver cuadro), seguidos por soluciones encuadradas ya no en gobiernos de facto, sino en las Constituciones Nacionales y en los Congresos³.

Cronología de las crisis de gobernabilidad

Presidente	País	Año
Raúl Alfonsín	Argentina	1989
Jean Bertrand Aristide	Haití	1991
Alberto Fujimori ⁴	Perú	1992
Fernando Collor de Mello	Brasil	1992
Carlos Andrés Pérez	Venezuela	1993
Jorge Serrano	Guatemala	1993
Ernesto Samper	Colombia	1996
Joaquín Balaguer	Rep. Dominicana	1996
Juan Carlos Wasmosy	Paraguay	1996
Abdalá Bucaram	Ecuador	1997
Raúl Cubas	Paraguay	1999
Hugo Chávez	Venezuela	1999
Jamil Mahuad	Ecuador	2000
Luis González Macchi	Paraguay	2000
Fernando De la Rúa	Argentina	2001
Hugo Chávez	Venezuela	2002
G. Sánchez de Lozada	Bolivia	2003
Jean Bertrand Aristide	Haití	2004
Lucio Gutiérrez	Ecuador	2005
Carlos Mesa	Bolivia	2005

LA DÉCADA DEL 90

A principios de los '90, los cambios de gobierno en Brasil y Argentina fueron acompañados por transformaciones de la escena geopolítica mundial y por el

³ Fabián Bosoer. "1993-2003: el auto-rescate de las democracias sudamericanas. Una hipótesis sobre la eficacia del componente parlamentario. UBA-FLACSO. Buenos Aires. Febrero de 2003. www.rlcu.org.ar

⁴ El caso de Perú con el autogolpe de Fujimori escapa a una tipología general de las crisis de la región.

paradigma económico que luego se identificaría como Consenso de Washington. En ese marco se produjo la creación formal del Mercosur, aunque con un énfasis bien diferente al pensado por Alfonsín y Sarney. Así, la integración fue planteada desde una perspectiva mercantilista que dejó de lado el perfil político estratégico del bloque y omitió la enunciación explícita de valores y principios democráticos. Si bien en el *Acta de Buenos Aires* que en 1990 firmaron los presidentes Menem y Collor se reafirmaron los principios y compromisos enunciados en el *Acta de Amistad Argentino-Brasileña*, no ocurrió lo mismo en los sucesivos y fundamentales acuerdos que plasmaron la integración.

Efectivamente, el Tratado de Asunción -texto constitutivo del Mercado Común del Sur que el 26 de marzo de 1991 firmaron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay- no hace referencia al carácter democrático de los Estados Parte ni plantea principio alguno al respecto. Tampoco incluye como condición para el ingreso de terceros países la vigencia en ellos del estado de derecho.

Si bien en la *Declaración de Las Leñas* producida durante la II Cumbre Presidencial del bloque regional del 26 y el 27 de junio de 1992, los presidentes Menem, Collor, Lacalle y Rodríguez ratificaron que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la existencia y el desarrollo del Mercosur, sólo varios años después estos principios dejarían el plano de la retórica presidencial y tendrían alcance vinculante para los países miembros.

Otra piedra basal del bloque -el Protocolo de Ouro Preto que fue firmado el 17 de diciembre de 1994 y fijó la organización del Mercosur- tampoco mencionó la necesidad de que los países componentes poseyesen sistemas democráticos. Aunque ello podría presuponerse en tanto el documento dispuso crear la Comisión Parlamentaria Conjunta representativa de los Congresos Nacionales, lo cierto es que se ratificó el sistema de adhesión establecido en el Tratado de Asunción sin mencionar el requisito de contar con determinado sistema político.

Desgraciadamente, la preocupación típica de la transición respecto de la ocurrencia de nuevas rupturas constitucionales en las jóvenes y frágiles democracias se hizo realidad en 1996 con la crisis política ocurrida en Paraguay. Los días de abril de ese año fueron una verdadera prueba para la seguridad democrática de

Signada por el Consenso de Washington, se produjo la creación formal del Mercosur, aunque con un énfasis bien diferente al pensado por Alfonsín y Sarney.

Sudamérica que terminó haciendo prevalecer los principios y procedimientos democráticos gracias al apoyo decidido y explícito de diversos ámbitos multilaterales tales como la OEA y el Mercosur.

El detonante de esa crisis había sido la negativa del entonces Comandante en Jefe del Ejército, general Lino Oviedo, a pasar a retiro, tal como se lo ordenara el Presidente paraguayo Juan Carlos Wasmosy debido a las constantes ingerencias del militar en cuestiones de gobierno ajenas a su competencia. Oviedo se resistió, se acuarteló junto a sus seguidores y se mantuvo en flagrante desobediencia ante el poder legítimo. Cuando comprobó que carecía del apoyo suficiente para llevar a fondo un golpe tradicional y -al mismo tiempo- vislumbró cierta debilidad en Wasmosy, intentó negociar con él su designación como Ministro de Defensa. La oposición a tal *solución* del conflicto fue firmemente expresada por todos los partidos políticos, por los medios de comunicación y por la opinión pública.

Gracias a la convicción de la ciudadanía paraguaya, la situación -aunque de gran tensión dado el liderazgo potencial de Oviedo y la fragilidad de la democracia- evolucionó en forma pacífica y de acuerdo a las leyes. Pero sin duda, la presencia en el país del Secretario General de la OEA, César Gaviria, y las gestiones de las naciones del Mercosur y de la comunidad internacional significaron un fuerte respaldo para Wasmosy y una señal inequívoca de la dirección hacia donde se debían encaminar los hechos.

Domingo Laíno, líder de la oposición democrática paraguaya⁵, destacó la contundencia y originalidad de haber contado durante la crisis con una *red internacional de solidaridad democrática*⁶ explícita y no con una comunidad internacional que se mantuviese expectante observando desde afuera la evolución de los hechos para luego eventualmente reconocer o no a un gobierno ilegítimo. (Como contraejemplo, Laino citó los pasados alzamientos *carapintadas* en Argentina durante el gobierno de Alfonsín).

Precisamente, lo original de la crisis paraguaya del 96 fue el rápido reflejo de la comunidad internacional y su contribución en apoyo a la democracia y al orden constitucional. Esta particularidad fue destacada por el entonces Secretario General de la OEA, quien enfatizó⁷ la prontitud con que se decidió su presencia en el lugar de los hechos, según lo prescripto por la Resolución 1080/91 de la Asamblea General de la OEA sobre *Democracia Representativa*.

Dicha resolución, germen de la célebre *Carta Democrática Interamericana*,

⁵ Partido Liberal Radical Auténtico del Paraguay.

⁶ Exposición en el Foro Democrático sobre la Crisis institucional de 1996 en Paraguay organizado por la OEA en septiembre de 1996.

⁷ Conferencia de César Gaviria en el mismo ámbito de exposición.

dispuso una serie de mecanismos de consulta frente a *hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización*, para luego -en un lapso no mayor de diez días- *analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y el derecho internacional*.

Durante la crisis de Paraguay, los estados representados en la OEA detectaron rápidamente que en ese país se daban las circunstancias para someterse a lo dispuesto por la resolución 1080 y se pusieron en marcha.

Respecto al rol del Mercosur en aquella circunstancia, fue auspiciosa y determinante la presencia en Asunción de los cancilleres de Argentina, Brasil y Uruguay, quienes advirtieron al gobierno, a los sediciosos y a la opinión pública en general que de no mantenerse en vigencia el sistema democrático, Paraguay sería sancionado con la exclusión del Bloque y padecería los consiguientes perjuicios económicos.

Respaldando a Wasmosy y al gobierno legítimo, el Presidente argentino Carlos Menem declaró a la prensa que de triunfar los golpistas *Paraguay se va a ver totalmente aislado; ya no tan sólo en lo que hace al Mercosur, sino prácticamente del mundo*⁸.

En septiembre de 1996, durante el *Foro Democrático sobre la Crisis Institucional de 1996 en Paraguay* que organizara la OEA, el embajador Antonio Mercader, por entonces Representante Permanente del Uruguay ante ese organismo, observó que a pesar de que la firme advertencia de los cancilleres del Mercosur tuvo sus efectos, hubiese sido de difícil cumplimiento ya que hasta entonces no existía ninguna norma en el tratado de integración que exigiera la condición de democráticos a sus países miembros.

En la X Cumbre Presidencial del Mercosur que se realizó en la provincia argentina de San Luis el 25 de junio de 1996, los Presidentes Menem, Cardoso, Wasmosi y Sanguinetti firmaron una *Declaración Presidencial sobre compromiso democrático en el Mercosur* en la que destacaron que:

Lo original de la crisis paraguaya del 96 fue el rápido reflejo de la comunidad internacional y su contribución en apoyo a la democracia y al orden constitucional.

⁸ La Nación 24 de abril de 1996.

1.- *La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción, sus Protocolos y demás actos subsidiarios.*

2.- *Toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado.*

3.- *Las Partes consultarán inmediatamente entre sí, en la forma que estimen apropiada, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en un Estado miembro. Las Partes procederán igualmente, de forma coordinada, a efectuar consultas con el referido Estado miembro.*

4.- *En caso de que las consultas previstas en el párrafo anterior resulten infructuosas, las Partes considerarán la aplicación de las medidas pertinentes. Las medidas podrán abarcar desde la suspensión del derecho de participación en los foros del MERCOSUR hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de las normas del MERCOSUR y de acuerdos celebrados entre cada una de las Partes y el Estado donde haya ocurrido la ruptura del orden democrático.*

5.- *Las Partes deberán incluir una cláusula de afirmación del compromiso con los principios democráticos en los acuerdos del MERCOSUR con otros países o grupo de países.*

Como gesto de apoyo a la situación paraguaya, el 17 de junio de 1997 se firmó en Asunción la *Declaración Presidencial sobre la Consulta y Concertación Política de los Estados Parte del Mercosur*, en la que -curiosamente- no se menciona la democracia, aunque sí se hace referencia a la *Declaración Presidencial sobre Diálogo Político en el Mercosur*.

Esta declaración surgió más de diez años después del 18 de diciembre de 1986, fecha de la constitución del Grupo de Río que -como vimos- se había definido como un mecanismo permanente de consulta y concertación política, funcional al surgimiento de la democracia en América Latina.

Precisamente, fue el Grupo de Río quien el 24 de agosto de 1997 prefiguró en Asunción del Paraguay algún tipo de acción sobre aquellas situaciones en que peligrara la institucionalidad democrática de los países latinoamericanos. Así surgió la *Declaración de Defensa de la Democracia* que señala *la necesidad de preservar y fortalecer la democracia representativa, cuyo valor es compartido por todos sus integrantes y su ejercicio efectivo constituye una obligación para sus Estados Miembros* y en la que además se reafirma que *toda agresión a la democracia de un país de la Región constituye un atentado contra los principios que fundamentan la solidaridad de los Estados americanos* y se acuerda que *en caso de producirse, en cualquiera de los países miembros del Grupo de Río, hechos que alteren el Estado de Derecho o impliquen una ruptura del orden constitucional, la Secretaría Pro Tempore convocará a una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores para examinar la situación.*

Finalmente, el 24 de julio de 1998, el *Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile*, firmado por los respectivos presidentes de las naciones concurrente, determinó en su artículo 1° que *la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración*. Lo dispuesto en este Protocolo adquirió alcance jurídico para los estados firmantes, en tanto se instituyó como *parte integrante del Tratado de Asunción y de los respectivos Acuerdos de integración celebrados entre el MERCOSUR y la República de Bolivia y el MERCOSUR y la República de Chile*.

De este modo, el Protocolo de Ushuaia -conocido como la *cláusula democrática del Mercosur-* se constituyó en un sistema con alcance punitivo para quienes no observen su cumplimiento e inauguró una nueva etapa en la protección de las democracias en la región. Al respecto, su articulado precisa que *toda ruptura del orden democrático en uno de los Estados partes del presente Protocolo dará lugar a la aplicación de los procedimientos previstos y que en caso de ruptura del orden democrático en un estado parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado para luego considerar la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente*. Para aventar dudas, aclara que *dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos*.

La primera aplicación del Protocolo de Ushuaia se produjo en 1999, en ocasión de una nueva crisis desatada en Paraguay tras el asesinato del Vicepresidente Luis María Argaña en el que se vieron involucrados el entonces Presidente Cubas y el General Oviedo.

Frente a este episodio, los presidentes de los demás países del bloque estuvieron en permanente contacto, siguiendo los pormenores de la crisis. El entonces Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, advirtió que, si bien lo que sucedía era *una cuestión interna de Paraguay, el Mercosur no acepta regímenes no democráticos*. También remarcó que *la cuestión del Mercosur es una cuestión de democracia, aunque no tenemos que entrar en la política de cada país, en la medida en que las*

El Protocolo de Ushuaia -conocido como la cláusula democrática del Mercosur- se constituyó en un sistema con alcance punitivo para quienes no observen su cumplimiento e inauguró una nueva etapa en la protección de las democracias en la región.

*reglas electorales y, por tanto, las del Estado de derecho se estén respetando*⁹.

LA PRIMERA DÉCADA DEL SXXI

Las palabras de Cardoso expresan un conflicto de valores que hoy se encuentra en su apogeo y en el que confrontan dos principios fundamentales del derecho internacional. Por un lado, el que consagra la no intervención en los asuntos internos de otros Estados; por el otro, el que impone la vigencia de los derechos humanos y de la democracia.

Desde hace unos años, este debate evoluciona con gran claridad en la OEA, donde en 2000 comenzó a afinarse la discusión sobre el modelo de democracia al que se refiere la comunidad internacional; definición que resulta fundamental para diseñar y poner en práctica los mecanismos de defensa de la democracia que el organismo intentaba darse.

En este contexto, el 10 y el 11 abril de 2000, a instancias de Venezuela se realizaron en la OEA las *Jornadas de Análisis y Reflexión sobre la Democracia Participativa*. El Presidente del país anfitrión, Hugo Chávez, era (y es) el promotor de esta tipología sobre la clásica y más aceptada de democracia representativa.

Diez días después, durante la *Tercera Cumbre de las Américas*, los treinta y cuatro participantes emitieron la *Declaración de Quebec* en la que aludieron a la *democracia representativa*. Ante ello, Venezuela hizo reserva de su posición en los siguientes términos: *por cuanto a juicio de nuestro gobierno la democracia debe ser entendida en un sentido más amplio, y no únicamente en su carácter representativo. Entendemos que el ejercicio democrático abarca además la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la gestión de gobierno, con miras a la construcción diaria de un proceso dirigido al desarrollo integral de la sociedad. Por ello el gobierno de Venezuela hubiese preferido y así se solicitó en la Cumbre, que en el texto de la Declaración quedase reflejado expresamente el carácter participativo de la democracia.*

Finalmente, el 11 de septiembre de 2001, se incluyó el calificativo *representativa* en la Carta Democrática Interamericana, la que reconoció como uno de sus más importantes antecedentes a la citada Resolución 1080 y a la propia Carta de la OEA.

A pesar de este debate, sostenemos que no existe antagonismo entre representatividad y participación. Las modernas concepciones de la democracia representativa promueven -cada vez más- distintas formas de participación ciudadana que trascienden el fundamental derecho electoral. Así, el artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana dice que *la democracia representativa se refuerza y*

⁹ Clarín 26 de marzo de 1999

profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional. En tal sentido, nuestra Constitución, que en su primer artículo sostiene *la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal*, incorporó -tras la reforma de 1994- el derecho a la iniciativa y a la consulta popular. Además, resulta cada vez más habitual la convocatoria a audiencias públicas para tratar cuestiones de gran impacto en la sociedad, tal como ocurre cuando se trata de designar a los jueces de la Suprema Corte de Justicia.

Entendemos, en consecuencia, que esta *guerra de los adjetivos* constituye un metamensaje recíproco en el actual diálogo entre los gobiernos de Venezuela y Estados Unidos.

Paradójicamente, fue para defender la democracia en Venezuela que se pusieron en acción por primera vez los mecanismos previstos en la Carta Democrática Interamericana.

Recordemos que hacia fines de 2001, la división de la sociedad venezolana se volvió más profunda e irreductible. Sin posiciones intermedias posibles, entonces como hoy, se estaba con o contra Chávez. En noviembre de ese año, el gobierno, en uso de facultades extraordinarias conferidas por la Asamblea Nacional, aprobó varias leyes que tendían a consolidar su proyecto político, pero que -al mismo tiempo- empujaron a la oposición a aglutinarse en un plan de resistencia que agudizó aún más la confrontación.

El 10 de diciembre, una importante huelga general -denominada paro cívico- presionó para lograr la renuncia de Chávez. El gobierno respondió amenazando con cerrar el Congreso ante una eventual pérdida de la mayoría y con limitar la actividad de los medios de comunicación mayoritariamente opositores.

El 2002 se inició con una multitudinaria movilización opositora que se fue repitiendo a lo largo del año, al tiempo que -en una verdadera disputa por las calles de Caracas- tuvo su respuesta en las marchas del oficialismo.

El 11 de abril, veinte muertos testimoniaron la violencia política que había generado la polarización de la sociedad venezolana. Al pedido de renuncia del Presidente se sumó el de un grupo de altos oficiales que desconoció la autoridad de

No existe antagonismo entre representatividad y participación. Las modernas concepciones de la democracia representativa promueven distintas formas de participación ciudadana que trascienden el fundamental derecho electoral.

Chávez. Los medios de comunicación difundieron los comunicados de los insurrectos y convocaron a destituir al Presidente. Incluso, llegaron a transmitir un texto de renuncia que más tarde se comprobaría falso. En la confusión, un representante del sector empresarial, Pedro Carmona, asumió la presidencia aduciendo vacío de poder y -desconociendo la legitimidad de todas las instituciones del Estado- firmó un decreto que abolía los poderes públicos.

Ante estas circunstancias, el Grupo de Río que realizaba una reunión cumbre en Costa Rica reaccionó inmediatamente y se expresó sobre la situación venezolana a través de la Declaración del 12 de abril de 2002. En ella instaba *a la normalización de la institucionalidad democrática en el marco de la Carta Democrática Interamericana y a dar los pasos necesarios para la realización de elecciones claras y transparentes, en consonancia con los mecanismos previstos por la Constitución venezolana*. Asimismo, informaba *que el Grupo de Río ha solicitado al Secretario General de la OEA la convocatoria de una sesión extraordinaria del Consejo Permanente conforme al artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana, para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente y solicitaba al Secretario General de la OEA, se disponga a tomar contacto con la realidad política de Venezuela a través de los medios que considere más adecuados*.

En cumplimiento del artículo 20 de la Carta, Consejo Permanente de la OEA emitió la Resolución del 14 de abril. Mientras los mecanismos previstos en la Carta comenzaban a desarrollarse parsimoniosamente, el Presidente Chávez, apoyado por un importante sector de la sociedad venezolana, era restituido en su cargo.

Si bien la OEA fue clara en su *Apoyo a la democracia en Venezuela*¹⁰, se iniciaron en su seno los debates sobre la eficacia de los procedimientos previstos para actuar cuando las democracias peligran.

Desde entonces se sucedieron en América Latina casi una decena de crisis de gobernabilidad que pusieron en juego la democracia y los derechos humanos alcanzados.

Luigi Einaudi, en su carácter de Secretario General Interino de la OEA, describió la situación¹¹ diciendo que *no hemos utilizado el capítulo IV de la Carta Democrática Iberoamericana, con la única y tardía excepción del golpe de estado contra el gobierno de Venezuela. De los demás problemas, de las dificultades en progresar y a la vez mantener la separación de poderes, nada. Es que los gobiernos no quieren dar espacio internacional a oposiciones internas. Es que nadie quiere sentirse sentado en el banquillo de los acusados*.

¹⁰ Resolución AG/RES. 1 XXIX-E/02)

¹¹ Buenos Aires, 11 de marzo de 2005, en ocasión del seminario “La democracia y la IV Cumbre de las Américas”.

A los pocos días, una nueva y grave crisis de gobernabilidad - esta vez en Ecuador- sacudió a la región. El 20 de abril de 2005, en el marco de graves disturbios callejeros y declaraciones de las FFAA, el Congreso determinó por 60 votos contra dos la cesación en el cargo del Presidente Lucio Gutiérrez, a quien acusó de actuar al margen de la Constitución al declarar estados de emergencia y promover la organización de bandas paramilitares. Además, destituyó Omar Quintan, presidente del parlamento unicameral de 100 miembros, por abandono del cargo e incapacidad. Según la línea de acefalía, el Vicepresidente Alfredo Palacio asumió la Presidencia.

Recién un mes después de ocurridos estos hechos, el Consejo Permanente de la OEA pudo emitir una declaración de respaldo a la República de Ecuador, luego de que una misión especial analizara *in situ* la situación desde el punto de vista de la Carta Democrática Interamericana. El documento tomó nota *de la preocupación por el deterioro progresivo de las instituciones democráticas y del estado de derecho en el Ecuador, que condujeron a los eventos del 20 de abril de 2005*. En su parte resolutive, decidió *apoyar al Gobierno del Ecuador, en el marco del Artículo 18 de la Carta Democrática Interamericana, en su decisión de fortalecer la gobernabilidad y asegurar el respeto al estado de derecho, al ordenamiento constitucional, a la separación e independencia de los poderes públicos, en particular de la función judicial y jurisdiccional; con el propósito de contribuir a la estabilidad de las instituciones democráticas en ese país*.

La discutible actuación del Congreso ecuatoriano y la acefalía que desde entonces padece la Corte Suprema de Justicia (luego de la destitución de los jueces investidos discrecionalmente por Gutiérrez) quebró la frágil homogeneidad democrática que mantenía América Latina y volvió a jaquear la eficacia de la Carta Democrática Interamericana. Si la inestabilidad política continúa, las huelgas se prolongan y se establecen regímenes de excepción en varios estados, ¿puede decirse que Ecuador es hoy una democracia, aún una democracia formal o meramente electoral? ¿Cuál es la situación del estado de derecho y de los poderes de la república cuando uno de ellos permanece acéfalo durante meses?

Esta situación parece haber llevado a la OEA a una más profunda y explícita discusión sobre su rol y sobre la eficacia de la Carta Democrática Interamericana, según se vio en la XXXV

Si bien la OEA fue clara en su Apoyo a la democracia en Venezuela, se iniciaron en su seno los debates sobre la eficacia de los procedimientos previstos para actuar cuando las democracias peligran.

Asamblea General donde se pusieron en negro sobre blanco los conflictos de valores que están en juego.

En esa ocasión, recién asumido José Miguel Insulza como nuevo Secretario General de la OEA, Estados Unidos y Chile presentaron sendas propuestas tendientes a hacer más operativa la Carta Democrática Interamericana. Aunque desde distintas perspectivas, de ellas surgía el concepto de evaluación de situaciones potencialmente críticas para la democracia (EEUU), procedimientos para examinar el estado de la democracia en los países miembros (Chile), como así también, cuestiones atinentes a cómo debe actuar el Consejo Permanente frente a amenazas a la democracia de manera oportuna (EEUU). La propuesta chilena contenía dos puntos relevantes: el concepto de anticipación de crisis y el precepto de que cualquiera de las medidas específicas para prestar asistencia se llevaría adelante si el país afectado lo solicitase.

El debate suscitado por estas propuestas puede resumirse en el conflicto entre *democracia y no intervención*; ya que en él subsiste la tensión entre el principio que afirma la democracia representativa como valor regional compartido (y el consiguiente respeto por los derechos humanos) y el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados, también proclamado por los países y consagrado en la propia Carta constitutiva de la OEA.

El trasfondo del debate no sólo radica en cómo juzgar si un país deja de ser democrático (lo que podría tener indicadores más o menos claros), sino también en cómo determinar si un país está en vías de dejar de serlo. Las ideas presentadas apuntan a un sistema de monitoreo o evaluación permanente por parte de la OEA.

Cabe destacar que durante el debate estuvo presente el fantasma de la posible influencia de la actual administración norteamericana en este tipo de organismos multilaterales; dado que, previamente, la administración del Presidente Bush había calificado de no democrático al Presidente de Venezuela y que éste último vio a los mecanismos preventivos propuestos como una amenaza o excusa para una posible intervención en su país.

CONCLUSIONES

Sin atarnos a coyunturas ni a actores políticos circunstanciales, sino apelando a la historia del SXX, puede sostenerse que, en términos de prioridades, los valores que sostienen a la democracia representativa se encuentran por encima del importante principio de no intervención en los asuntos internos. La clave que impide la unilateralidad y la injerencia arbitraria de un Estado en otro es la plena observancia del derecho internacional y el fortalecimiento y transparencia de los organismos multilaterales. La democracia no puede imponerse a sangre y fuego; pero la comunidad internacional tampoco puede permanecer impávida ante una tiranía o ante el avasallamiento de los derechos humanos por quienes se arrogan el poder del pueblo.

Como lo expresa el comunicado del Centro Carter citado al comienzo de este artículo, en las crisis de gobernabilidad democrática ocurridas en América Latina, el respeto al principio de no intervención en los asuntos internos durante la incubación de la crisis y la velocidad con que suceden en general sus puntos culminantes, no ha dado tiempo para que los mecanismos de la OEA evitasen la salida extemporánea del gobierno en ejercicio. El rápido reencauzamiento de la situación para que -tras un lapso de dudosa legitimidad y legalidad- se ajuste a derecho, dificulta la revisión o el cuestionamiento de los hechos irregulares, ya que es muy difícil que ellos vuelvan atrás (el mejor ejemplo de esto es la actualidad de Ecuador).

Como se ha visto, los mecanismos hasta ahora existentes de protección de la democracia -la Cláusula Democrática del Mercosur de 1998 y la Carta Democrática de la OEA de 2001- poseen como mérito el efecto disuasivo y punitivo que produce la posibilidad cierta de que un país que abandone el sistema democrático de gobierno sea expulsado de su ámbito regional, con los costos políticos y económicos que ello implicaría. Si bien las crisis de gobernabilidad ocurridas en los últimos años no derivaron en dictaduras ni en prolongados períodos de interrupción de los derechos civiles y políticos, sus muy altos costos en términos de institucionalidad y -lamentablemente- de vidas humanas van erosionando los cimientos de la democracia. Nos encontramos ahora frente a una nueva etapa en la evolución de los mecanismos internacionales de protección de la democracia, en la que los conceptos de seguimiento, prevención y alerta temprana resultan claves. El nuevo objetivo es no llegar a ese tipo de crisis de gobernabilidad y esto debe lograrse motivando y generando condiciones propicias para el logro de consensos.

Actualmente, continúa en la OEA el arduo debate sobre cómo lograr una mayor eficacia en la implementación de la Carta Democrática Interamericana. Entendemos que la heterogeneidad de un organismo compuesto por treinta y cuatro países y la innegable pero perturbadora influencia del liderazgo norteamericano no parecen ser el marco conducente al funcionamiento eficaz de este tipo de mecanismos de protección de la democracia.

A primera vista, el Grupo de Río -en tanto *Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política*- parecería el

La democracia no puede imponerse a sangre y fuego; pero la comunidad internacional tampoco puede permanecer impávida ante una tiranía o ante el avasallamiento de los derechos humanos por quienes se arrojan el poder del pueblo.

foro adecuado para instrumentar un mecanismo de prevención de crisis de gobernabilidad. Sin embargo, el aumento de su membresía -actualmente lo conforman diecinueve países- se constituye en un obstáculo similar al que se adjudica a la OEA. A esto se agrega que últimamente ha incurrido en una gran dispersión y multiplicidad temática que desdibujan su rol original y lo asimilan a alguna de las tantas cumbres existentes. Por último, su metodología de acción que requiere el consenso de todos sus miembros lo priva del dinamismo necesario para actuar con rapidez ante una crisis inminente.

Por su parte, el Mercosur -en tanto bloque más homogéneo en lo político, económico y social y como tributario de una historia común y de culturas políticas similares- parece un ámbito más apropiado para actuar ante eventuales crisis de gobernabilidad; tanto en virtud de los valores democráticos que proclaman sus países miembros, como de los intereses estratégicos que sostienen. Hoy la inestabilidad política e institucional de uno de estos países pondría en jaque a los objetivos del resto del bloque. Baste como ejemplo el problema energético regional que suscitó la crisis política en Bolivia. Tal como claramente lo expresa Juan Gabriel Tokatlián¹², *si la Argentina y sus socios del Mercosur -dice- aspiran a conservar márgenes de autonomía externa y evitar una situación de ostensible asimetría respecto de Estados Unidos, resulta fundamental buscar la estabilización de casos como el boliviano. Y agrega, se trata de proyectar una diplomacia preventiva que evite que lo que sucede en el corazón de los Andes se convierta en un ejemplo de fractura tumultuosa que conduzca a una situación de imprevisibles consecuencias sociales, políticas y militares.*

Como se ha dicho, el Protocolo de Ushuaia tiene un gran valor punitivo; pero recién entra a jugar luego de roto el orden constitucional en uno de sus países miembros. Se trata, entonces, de perfeccionarlo y transformarlo en un mecanismo de prevención de las crisis.

En el marco de acción de un órgano multilateral como el Mercosur, el concepto de anticipación de crisis¹³ puede ser el modo de garantizar la legalidad de la resolución de las crisis de gobernabilidad con el menor costo humano e institucional posible.

Al estar de por medio el principio básico de no intervención en los asuntos internos se requeriría una descripción taxativa y aceptada por la comunidad de países de aquellas situaciones que justificarían el uso del mecanismo ante hechos que pudieran ocasionar la ruptura del orden constitucional y/o la generación incontrolable de

¹² La revuelta Andina. Juan Gabriel Tokatlian. La Nación, 13 de marzo de 2005. Buenos Aires.

¹³ Los sistemas de alerta temprana ("early warning") surgieron en especial en la geología y meteorología para evitar catástrofes. Luego comenzó a utilizarlos el mundo de las finanzas para anticipar crisis cambiarias, etc.

violencia que pusiera en peligro la vida de las personas. Con tal fin, podría adoptarse una cláusula similar al artículo 17¹⁴ de la Carta Democrática de la OEA, pero previendo que no sólo el Poder Ejecutivo, sino cualquiera de los poderes republicanos del país en riesgo pudiera activar el mecanismo. Esto último resultaría importante porque, como surge de las citadas declaraciones de Luigi Einaudi, a ningún presidente le gusta exponer su debilidad o reconocer que no se está ajustando a las reglas democráticas.

Si no mediara tal solicitud y la situación fuera de grave riesgo institucional para la democracia, la paz social y los derechos humanos de la región, el Mercosur -por propia decisión y de acuerdo a mecanismos establecidos- podría enviar una misión de observación y/o de buenos oficios.

Demuestra la experiencia (Paraguay de 1996 y Venezuela del referéndum), que la presencia física de representantes de organismos internacionales de los cuales el país en cuestión es miembro, favorece la transparencia, la no violencia y el cumplimiento de los procedimientos ajustados a derecho. Aún tratándose de enviados oficiosos, la historia reciente muestra buenos resultados¹⁵ que podrían mejorarse con la institucionalización de este tipo de acciones.

Karl Popper, en su memorable *La sociedad abierta y sus enemigos*¹⁶ entiende como democracia a un conjunto de instituciones, *especialmente las elecciones generales, es decir el derecho del pueblo de arrojar del poder a sus gobernantes y obtener las reformas deseadas (por el pueblo) sin empleo de la violencia, aun contra la voluntad de sus gobernantes*. Popper justifica el uso de la violencia en el caso de las tiranías y con *el único objetivo del establecimiento de una democracia*.

Una vez más, los países de América Latina escapan a las taxonomías existentes. Por peores que hayan sido, no podemos decir que los gobiernos expulsados por las crisis de

El Mercosur parece un ámbito más apropiado para actuar ante eventuales crisis de gobernabilidad; tanto en virtud de los valores democráticos que proclaman sus países miembros, como de los intereses estratégicos que sostienen.

¹⁴ “Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir (al Secretario General o al Consejo Permanente) a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”.

¹⁵ Eduardo Sguiglia. “Así evitamos la caída de Bolivia”. Diario Clarín, 13 de octubre de 2004.

¹⁶ Ed. Paidós, Buenos Aires. 1967.

governabilidad fueran tiranías. Pero tampoco alcanzamos a entronizar a las elecciones como forma habitual y no violenta, de recambios gubernamentales. Recuperar los valores originarios del Mercosur, fortalecer sus instituciones y promover la generación de consensos en y entre sus miembros, quizás permita que en un futuro próximo se agote esta larga transición y que nuestros países se encuadren en una indubitable calificación de democracias.