

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Estudios Latinoamericanos

Mención Relaciones Internacionales

**La Mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA)
como instrumento de promoción de la democracia. El caso
venezolano 2002 – 2003**

Rebeca Omaña Peñaloza

2005

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

.....

Rebeca Omaña Peñaloza

Quito, 12 de diciembre de 2005

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Estudios Latinoamericanos

Mención Relaciones Internacionales

**La Mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA) como
instrumento de promoción de la democracia. El caso
venezolano 2002 – 2003**

Rebeca Omaña Peñaloza

Tutora: Grace Jaramillo. Docente

Quito, 2005

RESUMEN

El sistema democrático venezolano, se debilitó aceleradamente durante los últimos años del siglo XX. Las esperanzas de reforma y renovación del sistema se orientaron hacia la gestión del Presidente Hugo Chávez, quien alcanzó el poder en las elecciones de 1999, y prometió eliminar los privilegios de las elites políticas tradicionales y ampliar la participación política y económica de los sectores menos favorecidos de la sociedad venezolana.

Poner en práctica el proyecto político bolivariano significó la apertura de una brecha entre aquellos que apoyaban la ideología y el liderazgo de Chávez y quienes sentían que la promulgación de leyes que podían lesionar su libertad y propiedad vulneraba los derechos y libertades consagrados en la Constitución nacional. La polarización de los grupos llegó a su punto máximo con el enfrentamiento violento y la interrupción del orden constitucional ocurridos en abril de 2002. Esta situación impulsó la respuesta de la Organización de Estados Americanos (OEA) que siguiendo lo estipulado en la Carta Democrática Interamericana ofreció su colaboración para hallar una salida a la crisis política existente a través de la figura de mediación.

La OEA asumió la mediación con una doble visión: como una forma de resolver pacíficamente el conflicto venezolano y al mismo tiempo como una herramienta de promoción democrática en el país. Por esta razón la investigación tiene como propósito describir y analizar el funcionamiento de la mediación y revelar de qué manera dicho proceso le permitió a la OEA desarrollar simultáneamente su agenda de promoción democrática. De la misma forma se expone la conflictividad que conllevó fusionar ambos procesos, las consecuencias para Venezuela de la simultaneidad de visiones y se plantean algunas implicaciones del caso venezolano para el sistema hemisférico.

A Venezuela; y a los que entienden que allí cabemos todos

TABLA DE CONTENIDO

	Página
Resumen	4
Introducción	9
Capítulo I. El caso venezolano. Antecedentes y desarrollo de la mediación	12
1.1 La democracia venezolana y la tesis democrática hemisférica	12
1.2 “El Abril Venezolano”	16
1.3 La reacción de la OEA	18
1.3.1 Los primeros pasos de la Mediación	19
1.4 Mesa de Negociación y Acuerdos	22
1.4.1 La salida electoral	26
Capítulo II. Mediación y promoción democrática en Venezuela	33
2.1 La tesis democrática de la OEA	33
2.2 Carta de la Organización de Estados Americanos	35
2.3 Nuevos instrumentos para la promoción democrática	39
2.3.1 La nueva visión democrática	39
2.3.2 La Carta Democrática Interamericana	42
2.4 Teoría y práctica. Valoración de la mediación de la OEA	45
2.4.1 Características de la mediación. El caso venezolano	47
2.4.2 La OEA como mediadora	51
2.5 Promoción democrática en la Mesa de Negociación	59
2.5.1 La agenda de promoción democrática	61
2.5.2 Conflictividad de la mediación respecto a la agenda de promoción democrática	65

	Página
2.6 Desenlace de la mediación como herramienta de promoción democrática	67
Capítulo III. El caso venezolano. Implicaciones hemisféricas	72
3.1 Dos metas, un solo país. Mediación y promoción democrática en Venezuela	72
3.2 Venezuela y el Paradigma Democrático	78
3.3 Implicaciones hemisféricas del caso venezolano	81
Conclusiones	87
Bibliografía	92
Anexos	97

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1.

Síntesis Operativa. Mesa de Negociación y Acuerdos.

Anexo 2.

Acuerdo entre la representación del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los factores políticos y sociales que lo apoyan y la Coordinadora Democrática y las organizaciones políticas y de la sociedad civil que la conforman.

INTRODUCCIÓN

Todas las naciones del hemisferio, con la única excepción de Cuba, están organizadas hoy en torno a regímenes democráticos formales, que propugnan como valores esenciales la libertad, la igualdad, la vigencia de los derechos y libertades individuales, y donde la voluntad popular ejercida a través del voto es la fuente de legitimidad de la acción de los poderes públicos. Esta visión compartida por los Estados es también el fundamento del ente regional que los agrupa, la Organización de Estados Americanos (OEA).

Los miembros de la Organización comparten los mismos derechos y responsabilidades y se han congregado con el fin de “lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”. En la visión de la OEA este orden sólo será posible con la estabilidad de la democracia representativa, por lo que la defensa y promoción de dicho sistema es hoy su principal misión.

Las naciones continentales y en especial las latinoamericanas y caribeñas padecen problemas diversos: pobreza, desigualdad, exclusión, corrupción, debilidad institucional, subdesarrollo, dependencia económica, deterioro ambiental, criminalidad y narcotráfico son algunos de los más importantes, pero no los únicos. Todas estas cuestiones afectan el funcionamiento de la democracia, y la incapacidad del sistema para resolver o afrontar los retos políticos, económicos y sociales a los que se enfrentan sus sociedades permite la gestación de crisis que amenazan su propia subsistencia.

La crisis que Venezuela atravesó durante los años 2002 y 2003 fue producto de décadas de deterioro institucional, de incontables promesas políticas incumplidas y del deterioro de las condiciones de vida de sus ciudadanos. Desencadenantes de la crisis fueron la elección de Hugo Chávez como Presidente de la República, las políticas que el nuevo gobierno implantó y que pretendían favorecer a los sectores más desfavorecidos, la exclusión de los sectores de oposición al gobierno y la brecha que se abrió entre ambos grupos de venezolanos.

La polarización de la sociedad desembocó en la confrontación directa entre los grupos de apoyo y oposición al gobierno del Presidente Chávez, en la separación del Presidente de su cargo por algunas horas y en la muerte de casi una veintena de venezolanos. Como órgano hemisférico la OEA condenó la alteración del orden constitucional y después de realizar un examen de la situación ofreció su colaboración al gobierno venezolano para propiciar una solución pacífica al conflicto existente.

Utilizando uno de los mecanismos de resolución pacífica de controversias, la mediación, la OEA fomentó el diálogo entre el gobierno venezolano y los grupos de oposición reunidos en torno a la Coordinadora Democrática. Sin embargo, la mediación se convirtió en una herramienta para llevar adelante un objetivo más abarcador y superior para la OEA, la promoción de su agenda democrática. La mediación y la promoción democrática son procedimientos distintos e incluso contradictorios, tanto en su naturaleza como en los mecanismos que utilizan. La mediación como método de resolución pacífica de controversias involucra imparcialidad; la promoción democrática en cambio, busca difundir valores concretos y cuyo diseño obedece a consideraciones político - ideológicas. Ambos esquemas constituyen el núcleo de la intervención de la OEA en Venezuela, por lo que se hace necesario explorar como se fusionaron y con qué resultados.

Con base en esta problemática, la pregunta central desarrollada en este acercamiento teórico fue: ¿Cómo a través de la mediación internacional la OEA puede promover el modelo de democracia hemisférico? Al mismo tiempo se definieron tres objetivos específicos: describir y analizar la tesis democrática proyectada por la OEA; explicar el proceso de mediación y su vinculación con la agenda de promoción democrática y; evaluar los resultados de la mediación como instrumento de promoción democrática en Venezuela.

El soporte de esta aproximación teórica fue dado por los instrumentos jurídicos - políticos en los se establece el modelo de democracia que la OEA propone, defiende y promueve en el continente americano. Asimismo se utilizaron como fuentes primarias los

documentos oficiales de la OEA (e igualmente del Centro Carter) referidos al proceso de mediación en Venezuela, así como los informes de evaluación presentados una vez finalizada la misión de mediación. Finalmente se contó con información hemerográfica, tanto de fuentes venezolanas como de diversas publicaciones continentales.

Para dar respuesta a la pregunta de investigación, este estudio asumió un carácter descriptivo - explicativo de los principios de proyección y defensa de la democracia por parte de la OEA y al mismo tiempo examinó críticamente la mediación internacional en el caso venezolano. La investigación ha sido dividida en tres capítulos; el primero está centrado en tres aspectos principales, especificar los rasgos de la democracia venezolana de los últimos años, adentrarse en los hechos que hicieron necesaria la mediación de la OEA y hacer una descripción del proceso de mediación. En el segundo capítulo se delinearán las características de la tesis democrática de la OEA y se hace una valoración teórica de la mediación y la promoción democrática en el caso venezolano. El tercer y último capítulo incluye una evaluación de la agenda desarrollada por la OEA, sus implicaciones para Venezuela y los efectos que podría tener en el contexto hemisférico.

La investigación no agota el tema de la mediación y la promoción democrática en las Américas, sólo pretende mostrar de qué manera el compromiso de la OEA con la democracia como régimen y con su defensa, puede supeditar otros temas a un lugar secundario, lo que implica consecuencias, tanto para las sociedades que atraviesan conflictos políticos como para sus instituciones. Aun así, este estudio constituye una contribución para el cabal entendimiento de la crisis que Venezuela ha atravesado durante los últimos años, y puede servir como punto de partida para un análisis más exhaustivo del papel de la OEA como actor en la resolución de conflictos intraestatales.

Capítulo I

EL CASO VENEZOLANO. ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA MEDIACIÓN

En abril de 2002 la conflictividad y polarización política de Venezuela desencadenó en una alteración del orden constitucional que amenazó la existencia del sistema democrático. La crisis política no se gestó en pocos días, respondió a las características y deformaciones de la democracia venezolana en las últimas décadas del siglo XX. Por consiguiente, en este capítulo se especificarán los rasgos de la democracia venezolana de los últimos años, así como los hechos que hicieron necesaria la mediación de la OEA. De la misma manera se hará una descripción del proceso de mediación que será analizado en el segundo capítulo.

1.1 La democracia venezolana y la tesis democrática hemisférica.

Las características de la democracia venezolana de los últimos años están estrechamente ligadas a la figura y el proyecto político del presidente Hugo Chávez. En 1998 Chávez fue electo presidente de Venezuela, por una mayoría¹ que apoyaba su proyecto “revolucionario” enfocado al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres y excluidos de la sociedad venezolana. Políticamente su proyecto tenía como objetivo primordial la redacción de una nueva constitución que sustituyera a la que se encontraba vigente en Venezuela desde 1961 y donde se establecerían las bases de la llamada “Quinta República”. En el campo económico, el nuevo gobierno mantuvo en principio las políticas de la administración anterior, una estrategia mixta Estado – mercado, aunque se agregaron políticas de tipo populista en materia de distribución de recursos a través de planes sociales de asistencia directa y a la vez se profundizó el carácter petrolero de la nación (Romero, 2002: 112).

¹ Obtuvo el 56% de los votos válidos.

La nueva constitución, aprobada en 1999, estableció cambios fundamentales en el sistema político venezolano, al transformar el modelo democrático de representación en un modelo de participación. Al mismo tiempo creó dos nuevos poderes; el Poder Ciudadano y el Electoral e implantó como mecanismos de control de la función pública los referendos revocatorios a los mandatos electorales. El artículo 3 de la Constitución afirmaba como fines del Estado: “la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo” (República Bolivariana de Venezuela, 1999, Art. 3)

Los cambios constitucionales buscaban convertirse en un correctivo para el debilitamiento que el clientelismo, la corrupción y el deterioro del sistema de partidos, conjuntamente con una crisis económica prolongada habían causado en el modelo de democracia venezolano. El cambio del sistema de representación al de participación por ejemplo, tenía la intención de ampliar la intervención de todos los sectores en la toma de decisiones. La necesidad de transformación del sistema se amparaba en el rápido deterioro que la democracia representativa había sufrido a finales del siglo XX, debido principalmente a que los partidos políticos tradicionales coparon las instancias de gobierno de tal forma que no existía una representación real de la ciudadanía. Las elecciones aunque libres, universales y periódicas permitían mantener el status quo, pues la fuerza de las maquinarias electorales existentes, conjuntamente con la merma en la participación electoral dificultaba el surgimiento de nuevos liderazgos.

Con la elección de 1998 se presuponía una transformación de fondo, pues los partidos políticos tradicionales perdieron el poder frente a una nueva organización que se basaba en distintas alianzas ideológicas y estaba encabezada por Chávez. La principal promesa del nuevo gobierno era la ampliación de la participación de los sectores excluidos en todos los niveles de decisión, desde el local hasta el nacional. Sin embargo, para el año 2002 las organizaciones y

partidos de oposición consideraban que esta transformación inicial se había distorsionado, aduciendo que: “el clamor por el cambio en democracia basado en la reacción contra la exclusiva representatividad de los partidos tradicionales, la verdad es que ha sido marginado por la exclusiva representatividad de un partido político, el de gobierno” (Brewer-Carías, 2002: 146).

Otro de los elementos centrales en que se basaban las propuestas y promesas electorales de 1998 era el control de la corrupción y el mejoramiento de la eficiencia en la función pública. Sin embargo, durante los primeros años de gobierno de Chávez no se observó una disminución de los índices de corrupción. Los datos muestran que entre 1999 y 2001 Venezuela alcanzaba 2,8 puntos en la escala de 11, y un año más tarde este puntaje había descendido hasta 2,5 puntos (PNUD, 2004: 100), lo que prueba que la corrupción seguía siendo práctica frecuente y tolerada en los organismos públicos nacionales.

A partir del año 2000 los precios del petróleo venezolano iniciaron una recuperación constante que acrecentó ampliamente los recursos nacionales. Ese año los indicadores económicos fueron en general positivos² y la afluencia de dinero le permitió al gobierno continuar y ampliar sus planes sociales para los estratos populares. No obstante, también ese año se inició la etapa de profundización del proyecto revolucionario del Ejecutivo, induciéndose una clara diferenciación entre los adeptos al proyecto del gobierno: mayormente las masas populares empobrecidas y sin acceso a los beneficios estatales (aunque también destacados intelectuales y empresarios) y los opositores al mismo, que comprendían un nutrido grupo de la clase media, no obstante también hacían presencia los trabajadores sindicalizados, los empresarios, y asociaciones ciudadanas de todos los estratos sociales. Esta diferenciación inducida amplió una brecha que había empezado a surgir entre los venezolanos desde la llegada de Chávez a la presidencia. Como apunta Parker:

² Los datos del Banco Central de Venezuela mostraban un Producto Interno Bruto positivo (3,4%), baja inflación (13,4%), desempleo moderado (12,3%) un buen nivel de reservas internacionales (21.000 millones de dólares) estabilidad cambiaria y el aumento de las exportaciones totales de 34.500 millones de dólares (Romero, 2002: 114)

Parece evidente que el lenguaje beligerante, pugnaz y muchas veces despectivo con que el presidente Chávez ha encarado una oposición caracterizada como “enemiga del proceso” había contribuido a caldear los ánimos más allá de lo conveniente para que el proceso pudiera efectuarse dentro de los cauces de un mínimo de convivencia democrática (Parker, 2002: 14).

Diversos factores confluyeron para que ya en el año 2001 se hablara de una crisis de gobernabilidad en el país. En primer lugar, el gobierno del presidente Chávez respondió a las demandas de algunos sectores de la población pero desatendió e incluso excluyó a otros. En segundo lugar, ciertas acciones realizadas por el Ejecutivo, como: la radicalización del proceso revolucionario para enfrentar a la denominada oligarquía, el asumir una postura beligerante frente a los medios de comunicación social y contra la jerarquía de la Iglesia Católica, o presentar a la Asamblea Nacional un cuerpo de 40 proyectos de leyes sin haber analizado convenientemente la pertinencia de ganarse previamente el apoyo de sectores importantes de la población (Moreno, 2002: 8 - 9) generaron un rechazo a las acciones gubernamentales en amplios sectores de la sociedad, poniéndose en entredicho la legitimidad del gobierno y de sus políticas y gestándose un amplio escenario de conflictividad.

La situación se agravaba por las fallas que se observaban en la vigencia del Estado de Derecho. El diagnóstico de la CIDH era en este sentido, claro y preocupante:

La CIDH considera que la falta de independencia del Poder Judicial, las limitaciones a la libertad de expresión, el estado deliberativo en que se encuentran las Fuerzas Armadas, el grado extremo de polarización de la sociedad, el accionar de grupos de exterminio, la poca credibilidad de las instituciones de control debido a la incertidumbre sobre la constitucionalidad de su designación y la parcialidad de sus actuaciones, la falta de coordinación entre las fuerzas de seguridad, representan una clara debilidad de los pilares fundamentales para la existencia del Estado de Derecho en un sistema democrático en los términos de la Convención Americana y de la Carta Democrática (CIDH, 10/05/2002).

El proyecto de revolución pacífica (en el marco de la democracia) del gobierno chavista, que buscaba una transformación del sistema y la consolidación de la democracia participativa y “protagónica”, empezó a mostrar sus fragilidades al no lograr mantener la vigencia plena del Estado de Derecho y al no promover la búsqueda de consensos entre los actores políticos enfrentados. Lo que los analistas pronosticaban era la posibilidad de un

enfrentamiento directo entre los bandos que se estaban formando si no se buscaba una salida negociada. López Maya lo ponía en estas palabras:

El gobierno sigue teniendo importantes bases políticas entre los sectores populares, así como amplios espacios para la maniobra política si decide rectificar en su intransigencia y se aviene a la lucha hegemónica. Una salida institucional, democrática, implica para Chávez y el MVR [Movimiento Quinta República] rectificar (...) Esto implica fortalecer las instituciones democráticas en la sociedad y el estado que puedan servirle como base de apoyo (2002: 102)

Esta rectificación no se produjo y durante el año 2002 la crisis llegó a su punto máximo, provocando una ruptura del orden constitucional que por unas horas sumió a Venezuela en el caos institucional y amenazó la propia existencia del sistema democrático en el país.

1.2 “El Abril Venezolano”.

La crisis política y la volatilidad del escenario venezolano alcanzaron proporciones alarmantes entre finales del año 2001 y abril del año 2002. En estos meses los paros cívicos y las marchas protagonizadas por la oposición se combinaron con las concentraciones y contramarchas de respaldo al Presidente y su gobierno, como manifestaciones de una polarización extrema que ya presentaba visos violentos. Los medios de comunicación privados mostraban una clara tendencia de apoyo a la oposición, mientras que los medios de propiedad estatal sólo difundían mensajes de apoyo al ejecutivo.

La situación llegó al límite con el paro de la industria petrolera³ y el despido de varios de sus gerentes de manera pública por el presidente Chávez. Como respuesta a las acciones del Presidente, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) convocó un paro general para el día 9 de abril de 2002 y su llamado fue apoyado por la Federación Nacional de Cámaras y Asociaciones de Producción (Fedecámaras) organización que agrupa a los empresarios venezolanos, y por partidos políticos y asociaciones civiles en todo el país.

³ El conflicto de la industria se inició a finales en febrero de 2002 y se extendió por aproximadamente seis semanas.

Durante el 9 y 10 de abril se desarrolló un paro nacional. El mismo fue calificado como un éxito rotundo por la oposición y como un fracaso total por el ejecutivo. El 10 de abril, la CTV y Fedecámaras llamaron a una huelga general indefinida a partir del día siguiente y junto con representantes de otros sectores opositores convocaron a una marcha en Caracas que debía llegar hasta la sede de Petróleos de Venezuela (Pdvsa) como muestra de apoyo a los trabajadores de la industria.

Lo acontecido el 11 de abril se encuentra aún hoy nublado por las diferentes interpretaciones de las partes. Autores afectos al gobierno⁴ hablan de la preparación de un golpe de Estado por sectores nacionales de derecha que contaban con el apoyo intelectual y económico internacional; mientras que miembros de la oposición⁵ destacan el carácter espontáneo y colectivo de la movilización hacia el Palacio Presidencial de Miraflores para pedir la renuncia del presidente Chávez.

Al finalizar el día, 19 venezolanos de los dos grupos habían perdido la vida, y se contaban decenas de heridos. En la madrugada del 12 de abril el Ministro de la Defensa, General Lucas Rincón, anunció la renuncia del presidente Chávez y expresó que el Alto Mando Militar pondría sus cargos a la orden, para que las nuevas autoridades designaran a sus sustitutos. Ese mismo día, rompiendo con lo estipulado en la Constitución se constituyó el autonómado “Gobierno de Transición Democrática y Unidad Nacional” y asumió la Presidencia transitoria de la República Pedro Carmona Estanga, presidente de Fedecámaras. El primer decreto presidencial suspendió de sus cargos a los titulares de los poderes legislativo y judicial y otorgó al ejecutivo la potestad de remover de sus cargos a los titulares de los órganos de los poderes públicos nacionales, estatales, municipales, así como a los representantes de Venezuela ante los Parlamentos Andino y Latinoamericano (Decreto del gobierno provisional, 2002: 27). Con este decreto que revocaba todos los cargos de elección

⁴ Nótense los trabajos de Edgardo Lander y Margarita López Maya.

⁵ Puede señalarse a Allan Brewer – Carías.

popular se alteró el orden constitucional venezolano y se formó un gobierno de facto que sobrevivió pocas horas.

1.3 La reacción de la OEA.

El 11 de abril la OEA hizo un llamado tanto al gobierno venezolano como a los opositores del mismo para que las manifestaciones de apoyo o rechazo al ejecutivo se realizaran de manera pacífica y dentro del orden constitucional. De igual manera se abogaba por que el mantenimiento del Estado de Derecho se hiciera a través de medios pacíficos, protegiendo la vida de todos los venezolanos (OEA, 11/04/2002).

Debido a las declaraciones del Ministro de la Defensa y a la confusión existente en el país acerca de la veracidad de la renuncia del presidente Chávez, la OEA no condenó en un primer momento la ruptura del orden democrático⁶. Sin embargo, una vez juramentado el nuevo gobierno y emitido el decreto que violentaba el marco jurídico e institucional venezolano, la OEA aplicó los principios de la Carta Democrática Interamericana.

A través de una Resolución 811, dada el 13 de abril, la Organización reconoció que en Venezuela se había producido una alteración del orden constitucional que afectaba gravemente su orden democrático y por consiguiente puso en marcha por primera vez los mecanismos de la Carta Democrática, es decir: primero instó a la normalización de la institucionalidad; en segundo lugar envió una misión encabezada por el Secretario General para conocer la situación del país y; en tercer lugar convocó a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, para recibir el informe del Secretario General y adoptar las decisiones que se estimaran apropiadas (OEA, 13/04/2002).

El informe presentado por el Secretario Gárriga exponía las acciones violatorias a la Constitución tomadas por el Gobierno Provisional y condenaba las mismas. Pero no sólo presentaba los hechos del 11 y 12 abril, también hacía un análisis de la situación venezolana

⁶ Algunos miembros del sistema hemisférico, como Estados Unidos, no hicieron referencia en principio a una ruptura del orden constitucional sino a “un cambio de gobierno”.

más allá de la alteración del orden constitucional. El Secretario Gaviria consideraba que la excesiva polarización venezolana impedía el diálogo democrático y la formación de acuerdos y señalaba, que en Venezuela prevalecía el convencimiento de que era inevitable una renovada confrontación entre los dos grupos (Gaviria, 2004: 59).

Ante este escenario, la Asamblea General acordó ofrecer todo el apoyo y la colaboración que el gobierno venezolano necesitara para la consolidación del régimen democrático. Al mismo tiempo alentó al mismo en su voluntad de observar y aplicar plenamente los elementos y componentes esenciales de la democracia representativa, estipulados en los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana (OEA, 18/04/2002). Para reforzar el compromiso de la Organización, el Secretario General expresó su voluntad de servir como ente propiciador del diálogo, con miras a evitar que pudieran producirse nuevamente hechos como los ocurridos el 11 de abril y los días posteriores, lo que se constituyó el primer paso para el inicio en los meses posteriores del proceso de mediación.

1.3.1 Los primeros pasos de la Mediación.

Después de lo sucedido durante el 11, 12 y 13 de abril y una vez reestablecido Hugo Chávez en la Presidencia de la República se hizo evidente la necesidad de crear algún espacio de diálogo entre los sectores adversos, pues el antagonismo extremo entre los grupos amenazaba con desembocar en violencia nuevamente.

El Ejecutivo reconoció la situación de crisis en que se encontraba el país y decidió impulsar un diálogo con todos los sectores, pidiendo además el apoyo de la comunidad internacional. José Vicente Rangel, Vicepresidente de la República, remitió al Secretario General de la OEA una comunicación a través de la cual el gobierno venezolano expresaba:

Su disposición de buscar un mecanismo consensuado de acercamiento entre el Gobierno, los diferentes actores de la oposición y otros sectores de la vida nacional, mecanismo que incluiría la designación de una o varias personas calificadas en el ámbito internacional que facilitarían el diálogo y la búsqueda de acuerdos democráticos en el marco de la constitución (OEA, 07/06/2003).

De la misma manera, los distintos grupos de oposición agrupados en la Coordinadora Democrática de Venezuela⁷ se mostraron de acuerdo con la propuesta del gobierno, enviando una comunicación al Secretario General Gaviña, para apoyar el proceso de mediación.

Los trabajos de preparación de la mediación se realizaron de manera conjunta por la OEA, el Centro Carter y el PNUD. Representantes de los tres entes internacionales se reunieron con el Presidente de la República y con diputados de la Asamblea Nacional, con dirigentes de la Coordinadora Democrática y también con representantes de otros sectores como los dueños de medios de comunicación, dirigentes de la central de trabajadores y de la cámara de empresarios, e incluso con el Presidente de la Conferencia Episcopal Venezolana.

El objetivo de estas reuniones era lograr diseñar un esquema de diálogo que fuera factible para todos los sectores y creara un espacio para el debate democrático. El resultado de esta etapa de pre – mediación fue la firma por parte del gobierno y la oposición de la *Declaración de Principios por la Paz y la Democracia*, el 15 de octubre de 2002. En este documento se hacen varias apreciaciones importantes: en primer lugar ambas partes reafirman que los problemas de Venezuela pueden y deben ser resueltos por los mismos venezolanos en el marco de la Constitución nacional; y además se adhieren a los principios democráticos, repudiando el uso de la violencia. En segundo lugar, se reconoce la necesidad de iniciar un dialogo sincero entre todos los sectores para buscar soluciones aceptables de los conflictos políticos. Finalmente, las partes reiteran la solicitud de apoyo y asistencia a los representantes de la OEA, el PNUD y el Centro Carter y se comprometen a poner en marcha un proceso de acuerdos asistidos y verificables que permitirían alcanzar, a través de un mecanismo consensuado, soluciones políticas ajustadas al marco constitucional (*Declaración de Principios por la Paz y la Democracia*, 15/10/2002).

⁷ La Coordinadora Democrática es una alianza amplia y heterogénea de diversas fuerzas políticas. Está compuesta por 25 partidos políticos, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), la asociación de empresarios e industriales Fedecámaras, y 21 organizaciones cívicas.

La firma de esta declaración constituyó el reconocimiento por parte del gobierno venezolano de la polarización y el enfrentamiento entre los ciudadanos, y de la necesidad de dar cabida a los sectores de oposición en los espacios de decisión nacionales. Por otra parte creó un compromiso de los grupos opuestos al gobierno, para establecer canales de diálogo y negociación que dejaran de lado cualquier posibilidad del uso de la violencia. Al mismo tiempo dio muestra de que la presencia de actores ajenos al conflicto era una pieza clave para propiciar el diálogo entre las partes, pues el entendimiento entre la oposición y el gobierno era casi nulo.

La firma de este acuerdo inicial no significó el fin de la inestabilidad en Venezuela. Durante los meses de preparación de la mediación se llevaron a cabo diversas manifestaciones y marchas en todo el país, tanto en contra como en apoyo a la gestión presidencial. También se produjo un paro laboral; el pronunciamiento de un grupo de militares quienes se declararon en "desobediencia legítima"⁸ y se concentraron en la plaza Altamira de Caracas; así como el avance en el proceso de recolección de firmas tendientes a solicitar ante el CNE la convocatoria a referendo consultivo (OEA, 07/06/2003).

La Comisión Tripartita de la OEA, el Centro Carter y el PNUD trabajó con las partes para lograr el acuerdo sobre tres temas básicos que integrarían la negociación. Estos temas eran: el fortalecimiento del sistema electoral, la investigación de los hechos del 11 de abril de 2002 y la necesidad de desarmar a la población civil. Posteriormente el Secretario General Gárriga presentó a las dos partes una propuesta para el proceso de mediación que esbozaba lo siguiente:

Como objetivo principal se planteó facilitar un proceso de diálogo y negociación entre el Gobierno Venezolano y representantes de la Coordinadora Democrática, mediante el establecimiento de una Mesa de Trabajo, Diálogo y Negociación. Dicha Mesa tendría una duración de aproximadamente un mes (hasta el 4 de diciembre de 2002), plazo que podría ser prolongado por acuerdo de las partes. Sería conducida por un Facilitador

⁸ El artículo 350 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* consagra el derecho ciudadano a la desobediencia civil expresando: "El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contrarie los valores principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos".

Internacional, y apoyada por un equipo técnico especializado en el campo de la negociación y resolución de conflictos a través de los organismos internacionales que componían el Grupo Tripartito (OEA, 07/06/2003).

Posterior a la presentación de esta propuesta tanto el gobierno como la Coordinadora Democrática convinieron en identificar los temas centrales a ser negociados y en iniciar un proceso de dialogo previo a la instalación de la mesa, con el fin de lograr un acercamiento que permitiera que la negociación se desarrollara con apertura, claridad y confianza tanto entre las partes como también en los organismos que prestarían su asistencia a la Mesa.

1.4 Mesa de Negociación y Acuerdos.

El 08 de noviembre de 2002 se instaló formalmente la Mesa de Negociación y Acuerdos, integrada por 6 representantes del gobierno y 6 de la Coordinadora Democrática⁹. Se nombró al Secretario General de la OEA César Gaviria como Facilitador Internacional, apoyado técnicamente¹⁰ por la OEA, el Centro Carter y el PNUD. Además estos tres organismos internacionales tendrían la misión de observar, verificar y servir como garantes del proceso de negociación, y posteriormente del seguimiento de los acuerdos que pudieran alcanzarse (OEA, 07/06/2003).

Para que el diálogo entre las partes se llevara a cabo de manera expedita las conversaciones girarían en torno a tres temas fundamentales, establecidos en la Síntesis Operativa de la Mesa¹¹: Primero buscar una solución electoral a la crisis política del país, lo que incluía la discusión acerca del fortalecimiento del sistema electoral venezolano. En

⁹ Los representantes nombrados por el gobierno venezolano fueron: José Vicente Rangel (Vicepresidente de la República), Roy Chaderton (Ministro de Relaciones Exteriores), Aristóbulo Isturiz (Ministro de Educación, Cultura y Deportes), María Cristina Iglesias (Ministra de Trabajo), Ronald Blanco (Gobernador del Estado de Táchira), Nicolás Maduro (Diputado ante la Asamblea Nacional) y Jorge Valero (Embajador de la RBV ante la OEA, con carácter de Asesor). La Coordinadora Democrática designó a: Timoteo Zambrano (Alianza Bravo Pueblo), Américo Martín (Organizaciones No Gubernamentales), Alejandro Armas (Diputado ante la Asamblea Nacional), Eduardo Lapi (Gobernador del estado Yaracuy), Manuel Cova (Secretario General de la Central de Trabajadores de Venezuela), Rafael Alfonso (miembro de Fedecámaras) y Juan M. Raffalli (Primero Justicia, con carácter de Asesor).

¹⁰ Con expertos en facilitación y promoción del diálogo y expertos en temáticas especializadas objeto de la discusión en la Mesa, proveídos por los organismos internacionales integrantes del Grupo Tripartito (Unidad para la Promoción de la Democracia-OEA, Centro Carter y PNUD).

¹¹ Ver el documento completo en el Anexo 1.

segundo lugar se discutiría la formación y el funcionamiento de una Comisión de la Verdad que investigara los hechos de abril y; tercero, se analizaría como lograr el desarme de la población civil para evitar que volvieran a ocurrir hechos de violencia entre los grupos en conflicto.

Dado que el diálogo entre las partes se apoyaba en la participación de los organismos internacionales, se establecieron ciertos principios que debían ser cumplidos por el Facilitador y el Grupo Tripartito para asegurar la transparencia y el éxito del proceso de mediación. Entre estos principios se encontraban:

a. Mantener una conducta respetuosa con respecto a la dignidad de las personas, sus organizaciones y sus visiones y propuestas.

b. Actuar con imparcialidad, asegurando a los dos grupos que existirían reglas claras e iguales para todos durante el proceso de mediación.

c. Mostrar la transparencia de las deliberaciones, para que los ciudadanos venezolanos se convirtieran en observadores y beneficiarios del proceso de diálogo. El Secretario General Gárriga como Facilitador Internacional informaría en forma periódica los desarrollos del diálogo y guardaría la confidencialidad cuando así fuera acordado por las partes.

d. Lograr la agregación de todos los sectores de la sociedad venezolana en el proceso deliberativo. Debía buscarse que el ejemplo de diálogo de la Mesa se repitiera a todos los niveles y en todas las organizaciones de la sociedad, para fortalecer así la gobernabilidad del país.

e. Buscar la autenticidad en el diálogo. Esto implicaría tomar en cuenta la opinión de las contrapartes nacionales así como la propia realidad venezolana al momento de conducir el diálogo. Este principio reconocía la potestad principal de los venezolanos de tomar las decisiones más adecuadas para su porvenir (OEA, 07/06/2003).

La función del Secretario General Gárriga en la Mesa sería la de Facilitador, repitiéndose el procedimiento utilizado por la OEA en Perú en el año 2000. En el caso

venezolano al igual que en el peruano, el Facilitador tendría como función moderar y promover el diálogo imparcialmente. No actuaría como un árbitro y las decisiones no recaerían sobre él, serían tomadas por los miembros de la mesa (Cooper y Legler, 2001: 129).

Una de las mayores responsabilidades que asumiría el Facilitador era el convertirse en la “cara” de la Mesa, pues sería el encargado de dar a la sociedad venezolana los reportes oficiales sobre el estado de las conversaciones. Esto implicaba poner en práctica todas las herramientas de la diplomacia, pues en un escenario tan polarizado y conflictivo como el venezolano, cualquier interpretación errada de las declaraciones podía poner en riesgo la confianza en la Mesa y en los garantes del proceso.

En la etapa de preparación de la mediación se había concertado que la Mesa se instalaría en principio por un mes, y se consideraba la posibilidad de extender su existencia si surgían complicaciones que frenaran las conversaciones. En la práctica el recrudecimiento de los conflictos entre el gobierno y los grupos de oposición a finales del año 2002 llevó a los miembros de la Mesa a tener que posponer los puntos centrales de su agenda para dedicarse a enfrentar la situación del país.

La paralización de la Mesa de Negociación se desencadenó por la intervención de la Policía Metropolitana (de Caracas) por parte del gobierno. Las instalaciones de la Metropolitana fueron tomadas por la Guardia Nacional, el parque de armas fue confiscado, así como los vehículos del cuerpo. Esta acción tuvo como respuesta la convocatoria a un paro nacional por parte de la oposición, al que nuevamente se sumaron los trabajadores sindicalizados, los empresarios y una porción de los trabajadores de la industria petrolera.

El paro se extendió durante los meses de diciembre de 2002 y enero de 2003, y durante este tiempo la Mesa sirvió como un frágil canal de comunicación entre los dos sectores, pero no logró avanzarse en el tema de la salida electoral a la crisis. Sin embargo, el Consejo Permanente mantuvo su apoyo a la gestión del Secretario General en Venezuela y lo expresó a través de la Resolución 833 que urgía al gobierno y a la Coordinadora Democrática para que

en negociaciones de buena fe alcanzaran una solución constitucional, democrática, pacífica y electoral en el marco de la Mesa de Negociación y Acuerdos (OEA, 16/12/2002).

Mientras el paro continuaba, se produjo una transformación en la actitud del gobierno venezolano hacia la Mesa y su validez:

El Presidente Chávez declaró en Naciones Unidas que la presencia de Gaviria en Venezuela, era a título personal; ignorando, con toda la mala intención del mundo, que Gaviria estaba en Caracas por mandato expreso de la OEA. Al mismo tiempo descalificó a los representantes de la Coordinadora Democrática en la Mesa. “Con los golpistas”, bramó desde la tribuna de oradores, “con el terrorismo y el fascismo (es decir, con la oposición representada en la Mesa) ni se dialoga ni se negocia, se le derrota” (Durán, 12/05/2003, A/4).

Otra señal contraria a la labor de la Mesa se produjo cuando el Presidente Chávez planteó la posibilidad de formar un grupo de países amigos¹², encabezados por Brasil, que realizarían una gestión paralela a la de la OEA para buscar una salida a la crisis. Aunque el grupo se formó, no se organizó bajo los parámetros esperados por el gobierno venezolano. En enero de 2003 el presidente de Brasil, Luiz Inacio Lula Da Silva coordinó la conformación del grupo, pero no aisladamente, sino en cooperación con el Secretario General Gaviria y luego de reunirse con representantes del Departamento de Estado estadounidense. Al final, el Grupo de Amigos, quedó conformado por Brasil, Chile, España, México, Portugal y Estados Unidos y se estableció que su misión era respaldar el diálogo de la Mesa y la facilitación de la OEA, hacer un balance de los avances a medida que transcurría la mediación y atraer el apoyo internacional hacia una solución pacífica de la crisis.

Una vez finalizado el paro y con el apoyo del recién formado Grupo de Amigos, la Mesa reanudó su trabajo, concentrándose en la elaboración de un acuerdo contra la violencia que debía ser firmado por las dos partes. En este contexto, la Coordinadora Democrática y el gobierno venezolano pidieron a la misión encargada de la facilitación que realizara una

¹² Para la oposición esta era una estrategia de deslegitimación de las conversaciones, bajo el argumento de que el Presidente buscaba conformar un grupo de amigos del gobierno y no de la democracia venezolana. Algunos de los países que el Presidente quería que fueran integrados al grupo eran Rusia, China, Argelia y Cuba ((Duran, 12/05/2003, A/4).

propuesta acerca de cómo poner en funcionamiento la Comisión de la Verdad, uno de los puntos centrales de la agenda de discusión; dicha propuesta fue aceptada en su totalidad.

En febrero de 2003, y tras haberse realizado 42 sesiones de trabajo, la Mesa de Negociación presentó finalmente un primer resultado de las conversaciones, a través de la *Declaración contra la violencia, por la paz y la democracia*. En la declaración se admitía que la situación de confrontación y conflicto existente estaban poniendo en peligro los valores básicos de la sociedad venezolana, por lo que era prioritario establecer una atmósfera en la que se hiciera posible el entendimiento entre los grupos. Debido a los hechos de violencia contra personas y bienes se veía impulsado por el discurso agresivo de los actores en conflicto la declaración hacia un llamado a todos los sectores políticos y sociales para: “hacer uso de un lenguaje de respeto mutuo, de tolerancia, de consideración por las ideas ajenas, de supremo aprecio por la vida y sus valores esenciales, y especialmente por la dignidad humana” (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y Coordinadora Democrática, 18/02/2003). De la misma forma, en el documento se emplazaba a los medios de comunicación, instituciones religiosas, sindicatos, partidos políticos y otras organizaciones de la sociedad a promover y exaltar los valores democráticos como elementos fundamentales para lograr el entendimiento y la tolerancia en el país.

1.4.1 La salida electoral

Aún con el sustento que brindaba la firma de la *Declaración contra la violencia, por la paz y la democracia* por parte de los miembros de la Mesa de Negociación, los hechos de violencia seguían presentándose en Venezuela. Después de producirse atentados contra las representaciones diplomáticas de Colombia y España era clara la necesidad de que la Mesa se concentrara en la búsqueda de una salida electoral a la crisis política, pues de no producirse adelantos en esta materia se pondría en entredicho el compromiso de los representantes de ambos sectores para encontrar soluciones consensuadas y afectaría al mismo tiempo la

confianza de la sociedad en el papel de garantes desempeñado por la OEA, el PNUD y el Centro Carter.

Debido a que los representantes de la Coordinadora y del gobierno no habían logrado ponerse de acuerdo en cómo afrontar el tema electoral, el ex Presidente estadounidense Jimmy Carter presentó en enero de 2003 dos propuestas a la Mesa. La primera propuesta presentaba la posibilidad de realizar una enmienda constitucional con el propósito de adelantar las elecciones. La oposición debería recoger las firmas necesarias para proponer la enmienda constitucional y la misma contemplaría:

Acortar el período presidencial de 6 a 4 años, con una reelección y acortar el período de los Diputados de la Asamblea Nacional de 5 a 4 años, con 2 posibles reelecciones consecutivas (...) Existiría una cláusula transitoria especificando que, de aprobarse la enmienda, el mandato del Presidente y de los Diputados terminaría inmediatamente y que todos podrían presentarse nuevamente como candidatos (Carter, 21/01/2003).

La segunda propuesta planteaba la realización de un referendo revocatorio del mandato presidencial para agosto de 2003. La oposición debería recoger las firmas necesarias para la convocatoria del acto, y el gobierno venezolano debía comprometerse a otorgar los recursos necesarios para el mismo. La Mesa buscaría que el Tribunal Supremo de Justicia ratificara la sentencia acerca de la fecha de cumplimiento de la mitad del período presidencial de Hugo Chávez, para que de esta manera el referendo pudiese realizarse el 19 de agosto de 2003. De la misma manera, ésta propuesta exponía la necesidad de que todos los preparativos de unas posibles elecciones estuvieran listas al momento de realizarse el referendo, de tal forma que las mismas pudieran realizarse a más tardar un mes después de la consulta (Carter, 21/01/2003).

Debido a que las propuestas de Carter fueron presentadas antes del levantamiento del paro convocado en diciembre del año anterior, en el documento se establecían como condiciones previas a cualquier acuerdo: el compromiso de la oposición de anunciar la finalización del paro y el anuncio del Gobierno de que no habría represalias contra los trabajadores públicos que recurrieron a sus derechos sindicales (Carter, 21/01/2003).

Las propuestas presentadas fueron analizadas por los representantes de ambos grupos en la Mesa y se obtuvieron respuestas distintas a los planteamientos del ex Presidente Carter. La oposición no descartó ninguna de las proposiciones, iniciándose un debate interno entre aquellos que privilegiaban la enmienda y los que preferían la convocatoria a un referendo. El gobierno venezolano por su parte, presentó la convocatoria de un referendo revocatorio como la única alternativa posible para superar la crisis política.

A través de un documento presentado por el Vicepresidente Rangel, el gobierno expresó que el mecanismo que más se apegaba a los intereses de la oposición estaba contenido en el Artículo 72 de la Constitución venezolana. Este artículo señala que:

Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, Art. 72).

En el escrito presentado por la delegación del gobierno se hacían varias acotaciones a la propuesta. En primer lugar, se exponía que la Mesa de Negociación no era una instancia en la que se pudiera discutir las posibles sanciones a los trabajadores unidos al paro. En segundo lugar, se explicaba que la fecha de realización de un referendo no podía determinarse en la Mesa, pues era competencia del Consejo Nacional Electoral y además se encontraba supeditada a la decisión del Tribunal Supremo de Justicia acerca del mandato del Presidente Chávez. Finalmente, en lo referente a la propuesta de enmienda constitucional, los representantes del gobierno consideraban que: “Por corresponderse con el planteamiento que ha nacido de la oposición y que en ningún momento hemos compartido, debe ser planteada por sus representantes en esta mesa con todos los elementos que integran dicha propuesta” (Rangel, 2003).

Con estas afirmaciones, la representación gubernamental quería dejar claro que sólo estaba dispuesta a considerar las propuestas que hubiesen sido convenidas por ambos actores, y que el Facilitador y el comité de apoyo de la Mesa no tenían la potestad de incluir temas o

fijar plazos por encima de la legislación vigente. De la misma forma, a través de este documento el gobierno canalizaba cualquier tentativa de acuerdo con la oposición hacia la discusión de la salida electoral privilegiada por el Ejecutivo, retirando de la negociación desde el primer momento, la posibilidad de la enmienda constitucional.

La oposición finalmente optó por la propuesta del referendo revocatorio y a partir de ese momento las discusiones de la Mesa giraron en torno a las distintas visiones que existían sobre el referendo. Por iniciativa de ambos grupos la misión de facilitación elaboró un texto de trabajo, donde se plasmaban los temas procedimentales sobre el referendo que debían ser discutidos en la Mesa. Con la discusión de este tema se cumplió lo establecido en la Síntesis Operativa de la Mesa, lo que permitió la redacción de un primer acuerdo entre el gobierno y la Coordinadora Democrática. “Dicho acuerdo fue presentado por la OEA el 11 de abril como un compromiso ya suscrito, pero luego resultó rechazado por el oficialismo en por lo menos 5 cláusulas” (Palacios, 24/0572003: A/2).

La OEA intentó moderar el rechazo que el gobierno hizo del documento y lo consideró un “Acuerdo Preliminar”. En él, los representantes de las partes afirmaron su respeto a la Constitución ya los valores democráticos de la sociedad venezolana, más allá de las diferencias políticas. De la misma manera reafirmaron su compromiso con la promoción y defensa de la democracia en el país. Plasmaron igualmente como objetivos a ser cumplidos - con la mayor diligencia- el emprender una campaña de desarme de la población civil, instar a la Asamblea Nacional para que concluyera la Ley de conformación de la Comisión de la Verdad¹³ y promover el pluralismo y la libertad de expresión en el país (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y Coordinadora Democrática, 11/04/2003).

Los representantes del gobierno rechazaron el primer acuerdo argumentando que no era necesario reiterar en el documento los preceptos legales y constitucionales, pues al estar

¹³ El Acuerdo Preliminar se presentó exactamente un año después de los sucesos de Abril. Para esa fecha aun no se habían esclarecido los hechos totalmente, ni se habían señalado a todos los responsables de las muertes ocurridas el 11 de Abril de 2002.

consagrados en la ley y la Constitución serían cumplidos. La oposición en cambio, consideraba que era indispensable que se mantuviera en el documento la mención al artículo 184 de la Ley del Sufragio, según la cual la realización del referendo una vez recibidas las correspondientes firmas por el Consejo Nacional Electoral (CNE) debía realizarse en 90 días¹⁴. Igualmente, para los representantes de la oposición era de gran importancia mantener la mención de que la OEA, el Centro Carter y el PNUD desarrollarían un papel de garantes del proceso (Gaviria, 2004: 68).

Aunque el informe oficial de la OEA no señala la suspensión de las conversaciones, después de que se rechazara el primer acuerdo, el Facilitador abandonó Venezuela y la Mesa suspendió su trabajo por varios días. Sólo ante la insistencia de los representantes de la oposición el Secretario Gaviria regresó y convocó a los grupos para la redacción del acuerdo final.

El 29 de mayo de 2003, más de seis meses después de la instalación de la Mesa de Negociación los representantes del Gobierno de Venezuela y de la Coordinadora Democrática, así como el Facilitador y los representantes del PNUD y el Centro Carter firmaron el Acuerdo definitivo¹⁵. En el Acuerdo se reconocía la necesidad de cooperación entre las partes como elemento indispensable para garantizar la paz y el sostenimiento del sistema democrático en Venezuela y se afirmaba la adhesión de ambos sectores a los principios de la Carta Democrática Interamericana. Basado en estos elementos el punto número 3 exponía:

Somos conscientes de que en el momento histórico que vivimos es necesario ponerse de acuerdo sobre lo fundamental para garantizar una democracia participativa, pluralista, vigorosa y auténticamente representativa, donde continuaremos teniendo espacio para todos y donde la justicia social, la tolerancia, la igualdad de oportunidades, el estado de derecho y la convivencia democrática sean los valores esenciales. Tenemos conciencia de que hay que colocar esos valores más allá de la controversia política y partidista, y que los mismos deben guiar las políticas, especialmente en materias de preponderante interés

¹⁴ Aunque los representantes de la oposición plantearon la necesidad de reformar algunos puntos, estaba dispuesta a firmar este acuerdo.

¹⁵ Véase el documento completo en el Anexo 2.

social (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y Coordinadora Democrática, 29/05/2003).

En el Acuerdo se explicaba que la solución electoral a la crisis podía lograrse a través de la aplicación del Artículo 72 de la Constitución, referido a los referendos revocatorios; dejándose claro que antes debían cumplirse los requisitos constitucionales y legales para tal fin (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y Coordinadora Democrática, 29/05/2003) y que debía contarse con prontitud con un árbitro electoral imparcial y confiable. En contraposición con lo planteado por la oposición, en éste Acuerdo no se hacía referencia explícita a la obligatoriedad de llevar a cabo una posible elección en un máximo de 90 días.

En lo referido a los entes internacionales que habían formado la misión de mediación se destacaba la disposición de la OEA, el Centro Carter y las Naciones Unidas para prestar asistencia técnica al CNE en cualquier tipo de proceso electoral. “Esta asistencia técnica podría incluir desde las actividades preparatorias o pre-electorales hasta las actividades propias de observación electoral” (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y Coordinadora Democrática, 29/05/2003). De la misma forma se establecía que el Comité de Enlace que se crearía después de la firma del Acuerdo para que las partes mantuvieran un canal de comunicación, podría mantener el contacto con la misión internacional cuando lo considerara necesario.

Sin embargo, el Acuerdo no reflejaba el requerimiento que la Coordinadora Democrática había realizado, para que los organismos internacionales se constituyeran en garantes del proceso. En lugar de esto, con la firma del Acuerdo se puso fin a la labor directa de estos organismos en Venezuela al afirmarse:

Las partes reconocemos el apoyo y la facilitación que han prestado a esta Mesa los representantes de la OEA, particularmente su Secretario General, el Centro Carter y el PNUD, que con la firma de este Acuerdo culmina constructivamente su función. Reconocemos la importancia de la labor de acompañamiento que estas instituciones pueden cumplir en el futuro para la materialización de este Acuerdo y expresamos nuestra voluntad de seguir contando con la colaboración internacional (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y Coordinadora Democrática, 29/05/2003).

El análisis del Acuerdo demuestra que los contenidos se adaptaron a las exigencias de la representación gubernamental y que fueron descartadas las peticiones de la oposición acerca del seguimiento de los Acuerdos y de explicitar los tiempos para una posible elección. Al aceptar la petición del gobierno para no reafirmar los preceptos constitucionales en el Acuerdo, por estar éstos consagrados en la ley, se otorgó en la Mesa una ventaja al gobierno nacional, quien posteriormente utilizó todas las estrategias posibles para retrasar la convocatoria y la realización del referendo revocatorio.

Algunos miembros de la oposición, expusieron su desconfianza respecto al Acuerdo y argumentaron que su firma obedecía a un doble discurso del gobierno. Para Sierra, la firma se explicaba como una concesión de Chávez a la comunidad internacional. En sus palabras:

El mandatario no podía presentarse a la Cumbre de Río en Perú con las manos vacías en esta materia. Menos aun, después de la votación venezolana en la ONU¹⁶ en la condena contra el fusilamiento y la persecución de miembros de la disidencia cubana, con la cual desafió al resto de los países del continente (Sierra, 26/05/2003: A/2).

Otros analistas no mostraban desconfianza, simplemente consideraban que el Acuerdo era totalmente vano y responsabilizaban de ello tanto al gobierno como a la oposición. Para Durán, la firma del Acuerdo por parte de la oposición era un simple recurso para salir airoso de la suerte ingrata de la Mesa con el vano argumento de que firmarlo, por superfluo que fuese el documento, era mejor que no firmar. Por consiguiente, en su opinión, la oposición simplemente aprobaba y convalidaba la posición política inicial del gobierno (Durán, 26/05/2003: A/5).

Con la firma del Acuerdo, la mediación de la OEA culminó, aunque conjuntamente con el Centro Carter ofrecieron sus buenos oficios para participar como observadores en la recolección de firmas que permitiría cumplir con uno de los requisitos para convocar el referendo revocatorio presidencial. Bajo la invitación del CNE y el gobierno venezolano y ya a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia la OEA participó de este proceso

¹⁶ Venezuela no condenó la actitud del gobierno cubano.

Capítulo II

DEMOCRACIA, PROMOCIÓN DEMOCRÁTICA Y MEDIACIÓN

Desde su nacimiento en 1948, la OEA ha profesado su apego al régimen democrático como la mejor forma de gobierno para las naciones del hemisferio, y también como el sistema idóneo para fortalecer la cooperación entre los estados miembros de la organización. Por años se han desarrollado mecanismos para preservar el sistema de amenazas externas e internas y para expandir los valores que involucra. De allí, que este capítulo se concentre en dos aspectos: primero; describir la tesis democrática que distingue a la OEA y segundo; presentar y analizar la relación entre los dos componentes de la actuación de la OEA en Venezuela: la mediación y la promoción democrática.

2.1 La tesis democrática de la OEA.

Desde su nacimiento la Organización se ajustó al espíritu vigente en la época, adoptando los parámetros de la democracia liberal. Este fundamento quedó claro en la Carta de fundación de la OEA al expresarse el sentimiento y compromiso de los pueblos americanos: “de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre” (Carta de la Organización de Estados Americanos OEA, 1948, Preámbulo).

En la Carta de la OEA no sólo se hacía referencia a la democracia como el sistema de gobierno más adecuado a los pueblos de América, también se incluía un componente social del concepto, al considerarse que la eliminación de la pobreza crítica era parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa (Carta de la OEA, 1948, Art. 3). Consecuentemente la Carta planteaba el compromiso de los Estados con un desarrollo integral que debía abarcar los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico.

Sin embargo, durante la persistencia del enfrentamiento de la Guerra Fría no sólo se privilegió la dimensión política de la democracia; sino que incluso los principios que ésta incluye se minimizaron, a tal punto que el Secretario Gáviria aceptaba a finales del siglo XX que durante estos años se había sacrificado la democracia a que tenían derecho los pueblos americanos en aras de hacer un frente común contra la otra ideología (Gáviria, 05/03/1998).

Aunque con los límites que imponía la confrontación en el escenario mundial, la tesis democrática de la OEA fue evolucionando y a principios de los años noventa del siglo XX se constituyó un concepto de democracia que incluyendo componentes políticos, sociales y económicos, asumía como finalidad:

Que los países buscaran tener instituciones fuertes, representativas, eficaces, fruto de la voluntad mayoritaria de la nación. Ellas deben estar imbuidas de pluralismo, de tolerancia, de respeto por las diferencias y la diversidad. Que de veras fuera posible construir una sociedad más abierta y menos desigual; una democracia más participativa; un Estado más eficiente y responsable; y una política social eficaz y una comunidad más solidaria (Gáviria, 2004a: 18).

Partiendo de esta *Nueva Visión* con la que la OEA se propuso encarar los retos continentales después de la Guerra Fría, la Organización ha incluido en su agenda permanente de prioridades cuatro variables que se vinculan entre sí y que refuerzan su compromiso con la democracia. Estas variables son: la representación, la existencia de un Estado de Derecho, la gobernabilidad y control de la corrupción. El cumplimiento de estos parámetros no implica que las democracias americanas estén cerca de ser perfectas, pero vislumbran la voluntad de los Estados por consolidar un sistema político que favorezca el desarrollo de sus pueblos.

Las alteraciones en el Estado de Derecho, las crisis de gobernabilidad, el aumento de la corrupción o las limitaciones al sistema de representación pueden interpretarse como señales de deterioro de la institucionalidad democrática. En el sistema americano estas señales podrían impulsar diversas reacciones de la OEA; ya sea recomendando los correctivos necesarios, ofreciendo cooperación y ayuda técnica, o en casos extremos, implementando con el consenso

de sus miembros mecanismos explícitos (mediación, negociación, buenos oficios) para la defensa y mantenimiento de la democracia.

Para ilustrar como las fallas en los componentes mencionados inducen distintas respuestas por parte de la OEA, pueden señalarse tres ejemplos. En Perú en 1992 y en Guatemala en 1993 la intervención y suspensión de los poderes públicos por parte de los presidentes en funciones llevaron a interrupciones en la vigencia del Estado de Derecho que inmediatamente fueron condenadas por los países miembros de la Organización¹⁷, invocándose uno de los mecanismos de defensa de la democracia, la Resolución 1080. En contraposición con estos casos, la destitución del presidente ecuatoriano Abdalá Bucarám en 1997 no llevó a la invocación de los mecanismos de defensa de la democracia en el seno de la Organización, pero algunos países emplazaron individualmente a las autoridades nacionales para que la crisis de gobernabilidad se resolviera a través de los medios constitucionales.

Los mecanismos de atención y respuesta a las alteraciones del sistema político que puedan sufrir las naciones miembros, tienen su sustento en la tesis democrática que desde hace más de 50 años la OEA ha venido desarrollando a través de documentos que encierran el mandato de promoción y defensa de la democracia. A estos instrumentos se referirán los apartados siguientes.

2.2 Carta de la Organización de Estados Americanos.

La Carta de la OEA es el instrumento de análisis básico para comprender la vocación democrática con la que la organización nació en 1948. En el Preámbulo de la carta fundadora se establece como uno de los considerandos iniciales, la convicción de los estados y pueblos americanos respecto a que: “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región” (OEA, 1948, Preámbulo). Este compromiso

¹⁷ En el caso peruano las decisiones de la OEA no fueron consideradas acertadas, pues la Organización aceptó la convocatoria a elecciones legislativas que tenían como fin lograr conformar un Congreso más afín al presidente Fujimori.

originario con la democracia es único en su estilo, pues como ha sido señalado en diversas ocasiones y por múltiples autores¹⁸, la OEA es el único organismo que menciona expresamente en su carta fundacional a la democracia como el sistema más adecuado para el gobierno de los pueblos.

Adentrándose en el contenido de la Carta, la democracia vuelve a ser mencionada como uno de los objetivos de la organización, afianzándose allí el compromiso por promover y consolidar dicho sistema en todas las naciones del continente. Sin embargo, se establece un límite al compromiso originario; el impuesto por el principio de no intervención. A través de este principio se garantizaba el respeto a la soberanía y la independencia de los Estados que se integraban a la organización y se establecía entre ellos la igualdad jurídica, de derechos y de deberes (OEA, 1948: Art. 10).

La definición de intervención vaciada en la Carta no solamente hace referencia al uso del poder militar de un Estado miembro en contra de otro, sino que se amplía a: “cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen (OEA, 1948: Art. 19).

La explicación de esta fuerte tendencia a la protección de la soberanía e independencia de los miembros de la organización se encuentra en dos elementos claves: por una parte; el contexto político de nacimiento de la OEA, marcado claramente por el inicio de la Guerra Fría. En segundo lugar; se advierte la exigencia de los países latinoamericanos y del Caribe por establecer un marco normativo firme, debido a la participación de los Estados Unidos en la organización y al historial de intervenciones directas e indirectas de esta nación en los asuntos del resto del continente.

¹⁸ Véase por ejemplo el discurso del Secretario General César Gaviria, en la instalación de la "Conferencia de las Américas", Washington 05 de marzo de 1998. Esta idea también está presente en el Informe sobre la gestión de Secretario General Gaviria publicado bajo el título *La OEA 1994 – 2004. Una década de transformación* y en el trabajo de Rut Diamint sobre la evolución del sistema americano.

La promoción de la democracia y el respeto a la no intervención parecen principios contradictorios y difícilmente llevables a la práctica conjuntamente. Sin embargo, Covarrubias expone que teóricamente, al considerar a la democracia representativa como la mejor forma de gobierno para los países miembros y a la no intervención como norma de comportamiento entre los mismos; la contradicción existente podría resolverse (2000: 51).

En la Carta ambos principios coexisten, en la realidad la “promoción de la democracia” en muchos casos involucró la intervención. Sólo basta señalar los casos de Cuba, la República Dominicana y Grenada para comprobar que lo expresado en la Carta de la OEA no fue respetado y que bajo el mandato democrático se encubrieron los intereses de seguridad del miembro más poderoso del organismo.

Por una parte, el principio de no intervención fue irrespetado en varios momentos, y por otra parte la visión de la OEA de un continente democrático fue por muchos años sólo un ideal. La Carta destacaba que: “La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa” (OEA, 1948, Art. 3). Además el artículo 9 del documento establecía que cuando se produjera el derrocamiento por la fuerza de un gobierno electo democráticamente, se aplicarían sanciones para dicho Estado, incluida la suspensión de su derecho de participación en la organización. Sin embargo, desde la fundación de la organización y hasta la década de los ochenta, muchos de sus países miembros estuvieron en algún momento gobernados por regímenes autoritarios y la OEA hizo muy poco al respecto.

Durante estas décadas en el escenario mundial se enfrentaban los dos grandes poderes del momento, Estados Unidos y la Unión Soviética, por lo que más que la defensa de la democracia lo que primaba en el continente era el interés estadounidense por evitar la expansión del comunismo. Esta situación, conjuntamente con las limitaciones al poder efectivo de la organización que establecía la *No Obligatoriedad* del cumplimiento de sus

resoluciones, permitió que los gobiernos dictatoriales actuaran sin temor a las posibles sanciones. Así lo reseña Diamint:

En la historia de la Organización pocos representantes condenaron a los gobiernos antidemocráticos, creando escasos estímulos y presiones para que el costo de rompimiento del régimen resultara gravoso a las dictaduras. Para muchos la OEA estaba destinada a temas menores [...] ya que las grandes cuestiones políticas se definían de forma bilateral o soportando la dominación norteamericana (2000: 8).

Aún y con las limitaciones existentes desde su nacimiento como organización hemisférica, la OEA incluyó entre sus preceptos la vinculación entre desarrollo social y democracia. En los artículos 3 y 45 de la Carta se establece la necesidad de eliminar la pobreza crítica y de incorporar a los sectores marginales de la población en la vida económica, social, cívica, cultural y política de cada nación, con elementos esenciales para la consolidación del régimen democrático.

Éste vínculo ha ganado importancia con el paso de los años y después de que varios países de la región han atravesado por fuertes crisis económicas que han desembocado en el incremento de la inestabilidad política,¹⁹ se ha visto claramente la necesidad de establecer estrategias conjuntas que enfrentan los problemas socioeconómicos de la población y fortalezcan la vocación democrática de los pueblos de las Américas. Por esta razón hoy la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo se ocupa de diseñar políticas referentes al desarrollo social y la generación de empleo productivo, la educación para el trabajo, diversificación, desarrollo científico y transferencia de tecnología y medio ambiente (Perina, 2000: 351).

La Carta de la OEA estableció los parámetros generales bajo los cuales debería proceder, tanto la organización como los países que se integraran a ella. Desde 1948 la promoción y defensa de la democracia representativa se convirtió en uno de los objetivos centrales para la OEA, pero la realidad política del mundo de posguerra no permitió que los objetivos planteados se concretaran. Los intereses de seguridad estadounidense prevalecieron

¹⁹ Por citar algunos, recuérdense los casos de Argentina, Ecuador o Venezuela durante la década de los años 90.

sobre la letra de la Carta y por más de cuatro décadas la OEA no tuvo la capacidad para ejercer efectivamente acciones sobre los gobiernos de la región que violentaran los principios vigentes. Hasta finales de los años ochenta se pensaba que la OEA no tenía un papel político que cumplir en el continente y que debía enfocarse únicamente en temas técnicos y de promoción de la cooperación entre las naciones. Con los cambios políticos de la década siguiente la visión y misión de la organización pudieron finalmente empezar a ponerse en práctica, como se explica a continuación.

2.3 Nuevos instrumentos para la promoción democrática.

La Carta Democrática fue aprobada por los miembros de la OEA el 11 de septiembre de 2001 en la sesión plenaria realizada en Lima, Perú. A través de éste documento los países miembros se comprometen a fortalecer y preservar la institucionalidad democrática en el continente y establecen mecanismos para que la OEA pueda contrarrestar cualquier alteración del orden democrático que se produzca.

La reafirmación del compromiso democrático a través de la Carta Democrática fue producto de la transformación que durante la última década del siglo XX experimentó la OEA. La Carta Democrática es la culminación de ésta transformación, iniciada con el acogimiento del *Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano* en 1991. Por esta razón, antes de examinarla es importante explicar sus antecedentes.

2.3.1 La nueva visión democrática.

La década de los años 90 se inició con un cambio radical del escenario mundial, dado por el fin de la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Con el fin del régimen soviético la lucha ideológica entre el capitalismo y el comunismo quedó en el pasado y nuevas preocupaciones como la promoción de los derechos humanos, la democratización o la profundización de la democracia y el desarrollo sostenible se convirtieron en ejes centrales de

discusión. La transformación de la escena mundial se dio en el momento en que muchos países de América Latina llegaban al final del largo camino de la redemocratización, lo que los llevaba a replantearse el sentido y el valor de la democracia para sus sociedades.

Este nuevo marco permitió que la OEA pudiera llevar adelante un proceso de renovación interna, aprobando nuevos instrumentos y concentrándose en la visión democrática continental; sin las presiones que hasta ese momento habían socavado sus capacidades. Entre los instrumentos aprobados más importantes se encuentran:

- El Compromiso de Santiago: El primer paso hacia el afianzamiento del compromiso democrático hemisférico se dio en la Asamblea General celebrada en Santiago de Chile en 1991. El Compromiso de Santiago es primordial para entender la transformación que empezaba a gestarse en la OEA porque aunque en él se mantiene el apego al principio de no intervención, se destaca “la determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa” (Compromiso de Santiago, 04/06/1991). Esto significaba que los Estados miembros consentían en dar a la Organización mayores poderes para involucrarse en escenarios donde estuviera en juego el mantenimiento del sistema democrático; y al mismo tiempo abría la posibilidad de desarrollar mecanismos consensuados de sanción ante golpes de estado o actividades militares (Diamint, 2000: 17).
- La Resolución 1080 *Democracia Representativa*: Esta resolución amplió las atribuciones del Secretario General, autorizándolo a convocar el Consejo Permanente en caso de que se produjeran hechos que ocasionaran una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático (Resolución 1080, 05/06/1991). Además estableció un principio de respuesta rápida, otorgando plazos breves a la OEA para tomar las decisiones necesarias. La Resolución fue aplicada en cuatro ocasiones, en

Haití en 1991; en Perú en 1992; en Guatemala en 1993 y en Paraguay en 1996, con diversos grados de éxito según el caso.

Es importante destacar como señala Perina, que siguiendo la Resolución 1080 los miembros de la organización tenían la capacidad de recomendar sanciones económicas, la ruptura de relaciones diplomáticas y el establecimiento de embargos (Perina, 2000: 329) lo que tendría mayor peso para reestablecer el sistema democrático que la simple condena de la ruptura del orden democrático.

Estas herramientas políticas y jurídicas, conjuntamente con el Protocolo de Washington (1992), la Declaración de Managua (1993) y las declaraciones de las Cumbres de las Américas de 1994, 1998 y 2001 constituyen los documentos básicos que sustentan el refortalecido compromiso hemisférico con la democracia. Al mismo tiempo son esenciales para comprender la *revitalización*²⁰ de la OEA y la emergencia de un nuevo esquema de acción bajo “La Nueva Visión” planteada por el Secretario General César Gaviria (1994 – 2004) y que puede entenderse así:

Se trataba de avanzar en la cimentación de una democracia integral, en donde exista un Estado orientado a servir a la ciudadanía, abierto a escucharla y con instrumentos adecuados para realizar efectivamente las funciones que le correspondan y rendir cuentas de su gestión; un órgano legislativo deliberativo; una justicia constitucional garante del consenso democrático; un ejecutivo gobernante, fundado en la legitimidad derivada de los procesos electorales limpios y transparente y en el diálogo pluralista; un sistema de partidos revitalizado; unos procesos electorales que sean ejercicio efectivo de la soberanía popular; una democracia local eficaz y participativa (Gaviria, 2004a: 18).

Esta nueva concepción de la democracia no se limita únicamente a la celebración de elecciones libres y periódicas, por lo que amplía las responsabilidades de los Estados. No se trata únicamente de que los electores acudan a las urnas cada cierto tiempo, sino de que el gobierno en funciones rinda cuentas de su gestión y de que los habitantes de cada país puedan ejercer activamente su ciudadanía.

²⁰ Así denominan al proceso vivido por la OEA en la década de los noventa Andrew Cooper y Thomas Legler.

Para que la visión revitalizada de la democracia pudiera concretarse, era necesario reunir a todas las naciones del sistema interamericano en torno a un mismo fin, por lo que los instrumentos aprobados a lo largo de la década de los 90 sirvieron de base para el surgimiento en el seno de la OEA de un “paradigma de solidaridad democrática”. Este paradigma establece la esencia de la razón de ser de la OEA, en el uso de todo el andamiaje diplomático para defender la democracia y el régimen constitucional de los Estados, conjuntamente con el uso de procedimientos pacíficos para solucionar las controversias y para el manejo de crisis y las acciones post-conflicto (Gaviria, 05/03/1998). Además la doctrina de solidaridad con la democracia esta concebida para actuar contra cualquier amenaza que pretenda interrumpir el proceso institucional y democrático de un país, sin importar su denominación o ideología (Gaviria, 2004: 14).

La defensa de la democracia en el continente necesitaba de mecanismos preventivos y no únicamente de acciones correctivas en caso de producirse la ruptura del orden institucional. La historia del continente está llena de episodios en los que pudo evitarse el quiebre de la democracia, si se hubiese contado con la voluntad y los mecanismos de cooperación para hacer un seguimiento exhaustivo de los casos y proponer tempranamente los correctivos necesarios. Por esta razón, para la OEA, la Carta Democrática Interamericana se constituyó el colofón de más de una década de trabajo en este sentido.

2.3.2 La Carta Democrática Interamericana.

La Carta Democrática se funda en la voluntad expresada por los miembros de la OEA de crear y desarrollar mecanismos “para proporcionar la asistencia que los Estados miembros soliciten para promover, preservar y fortalecer la democracia representativa” (OEA, 2001). Es decir; la Carta reconoce la voluntad de los países de la región de establecer una estrategia conjunta y complementaria para la defensa de la democracia y para anticipar las causas de los problemas que puedan afectar al sistema de gobierno democrático (OEA, 2001).

El artículo 1 enuncia: “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas” (OEA, 2001). Con esta afirmación la OEA establece un mandato sobre sus miembros; pues no sólo contempla la democracia como el mejor sistema político para el continente, sino que lo presenta como un derecho de los pueblos americanos que debe ser respetado y preservado.

La democracia a la que se refiere este documento, es un sistema político donde los procesos electorales (símbolo permanente de la democracia) están acompañados por una mayor responsabilidad gubernamental en la consecución del desarrollo institucional, social y económico nacional. Es también una democracia basada en el respeto del Estado de Derecho, de los derechos humanos y de las libertades individuales y colectivas. La democracia ajustada a la Carta Democrática debe ser plural, inclusiva y debe fomentar la participación ciudadana en las decisiones sobre el desarrollo nacional y regional. Es de manera integral, una democracia que pueda rendir cuentas a los ciudadanos para los que ha sido instaurada.

Debido a que la vigencia de la democracia representativa requiere del cumplimiento de los principios expresados arriba y que este sistema de gobierno se considera un derecho de los pueblos de América, la Carta Democrática podría ser utilizada como un mecanismo de control de la actuación de los gobiernos en el continente. Como señala Brewer- Carías: “La importancia de la Carta es que su incumplimiento puede producirse por un gobierno de un Estado Miembro que aún cuando haya tenido formalmente su origen en una elección popular, genere alteraciones graves al propio orden democrático y constitucional” (2002: 143).

La Carta Democrática considera cardinal el fortalecimiento de la democracia como base para la cooperación y la solidaridad entre los países del hemisferio. Reafirma así lo establecido en la carta de fundación de la organización y establece una línea de continuidad con los instrumentos aprobados en los últimos años y con el paradigma de solidaridad democrática. No obstante, con este instrumento la OEA da un paso adelante, pues no sólo

aboga por la preservación de la institucionalidad democrática, sino que establece mecanismos específicos para su defensa.

A diferencia de otros instrumentos aprobados por la OEA, la Carta Democrática puede ser aplicada con anterioridad a que se produzca una ruptura institucional, por lo que su función no es únicamente correctiva. En el artículo 17 del documento se expresa que en caso de que el proceso político democrático de un Estado miembro se encuentre en una situación de riesgo, su gobierno podrá pedir la asistencia de la organización; y en el artículo 18 se dispone que de presentarse una situación que afecte el orden democrático el Secretario General podrá realizar las gestiones necesarias para hacer un análisis de la situación que de lugar a una discusión amplia en la Organización.

La capacidad preventiva de la Carta ofrece a los gobiernos la posibilidad de emplear métodos de la diplomacia de la OEA como los *buenos oficios* para buscar respuestas a las crisis políticas que podrían romper la institucionalidad. Además “sus normas le prestan a la reacción colectiva un sentido de gradualidad que permite contribuir a la OEA y a su secretario general con acciones encaminadas a la preservación y fortalecimiento de la institucionalidad democrática” (Gaviria, 2004b: 463).

Este documento ha sido considerado por el ex Secretario General Gaviria como “una guía de comportamiento democrático, un manual de conducta”²¹ para las naciones del hemisferio. A pesar de esto, sus postulados siguen siendo amplios y se prestan a diversas interpretaciones. En la Carta se habla de las medidas a ser tomadas en el caso de una “alteración del orden constitucional” que pudiera poner en peligro el orden democrático; pero esto lleva a formular dos preguntas importantes: ¿bajo cuales parámetros se puede hablar de alteración del orden constitucional?; y ¿es decisión del gobierno afectado, de otros actores nacionales o de la comunidad hemisférica decidir si existe una alteración del orden?.

²¹ Véanse las palabras del Secretario General Gaviria ante la Sesión Protocolaria del Consejo Permanente el 16 de septiembre de 2002 contenida en: OEA. *Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones*. Coordinador editorial Humberto de la Calle. Washington DC, OEA, 2003.

Estas preguntas no pueden ser contestadas fácilmente pues la Carta Democrática es un instrumento nuevo en el contexto hemisférico y sólo ha sido aplicada una vez, durante la crisis venezolana de 2002. Lo que queda claro es que la efectividad de esta herramienta dependerá de que la Organización establezca parámetros claros acerca de los hechos que constituyen una alteración del orden constitucional y de que los gobiernos de la región asuman los principios de la democracia representativa expresados en la Carta, no sólo como una guía de conducta, sino como un compromiso con sus propios ciudadanos. El análisis del caso venezolano a continuación, podrá arrojar luces sobre el papel de la Carta para preservar y promover la democracia en el continente.

2.4 Teoría y práctica. Valoración de la mediación de la OEA.

Los métodos de resolución pacífica de controversias incluyen entre otros, la negociación, los buenos oficios, el arbitraje, la conciliación y la mediación. Esta última, la mediación, es definida por Young como: “cualquier acción tomada por un actor que no es una parte directa de la crisis, que es diseñada para reducir o remover uno o más de los problemas de la relación de regateo, y por lo tanto para facilitar la terminación de la crisis en sí misma” (Young citado por Bercovitch, 2001: 128. Traducción propia). Bercovitch por su parte establece que la mediación es:

Un proceso de manejo de conflictos, relacionado con pero distinto de las propias negociaciones de las partes, donde aquellos en conflicto buscan la asistencia, o aceptan una oferta de ayuda, de un outsider (sea un individuo, una organización, un grupo, o un estado) para cambiar sus percepciones o comportamiento, y para hacerlo sin el recurso a la fuerza física o la invocación de la autoridad de la ley (2001: 130. Traducción propia).

Aunque la mediación ha sido mayormente estudiada y utilizada para resolver conflictos entre Estados, también puede usarse en un contexto de oposición entre actores que no sean Estados o entre un actor estatal y otro que no lo sea (el caso de Venezuela), pues es una estrategia efectiva que puede lidiar con todo tipo de conflictos (Bercovitch, 2001: 131). Como

estrategia de resolución de conflictos la mediación puede tener diversos matices de acuerdo a las características e intensidad del problema que enfrenta; así, puede ir desde una labor bastante pasiva donde el mediador no se comprometa con las conversaciones, hasta una función muy activa en la que el mediador utilice diversas estrategias y se valga de todos los recursos a su disposición para avanzar en la transformación de la situación conflictiva. Lo que se deduce de estas variaciones, tal y como exponen Bercovitch y Houston es que, para ser exitosa la mediación debe ser adaptable y capaz de dar respuestas (1996: 15) a los desafíos que surjan.

En el presente, la mediación se ha convertido en una herramienta ampliamente utilizada para solucionar conflictos entre actores antagónicos sin que se tenga que recurrir a la violencia. Esto se debe en parte a las nuevas condiciones vigentes en el escenario internacional: primero, existe una mayor disponibilidad de entes internacionales que pueden realizar esta labor, incluyendo organizaciones mundiales como la ONU o regionales como la OEA; en segundo lugar la estructura de poder existente le concede a algunos gobiernos el estatus para actuar como mediadores y; en tercer lugar se puede seleccionar un mediador específico de acuerdo a la disputa existente (Kriesberg, 1996: 220 -221).

La OEA como organización regional estableció como uno de sus principios la resolución pacífica de controversias entre los países miembros, y este compromiso se plasmó en el “Pacto de Bogotá” de 1948. Aunque en el artículo V de dicho pacto se expresa que “dichos procedimientos no podrán aplicarse a las materias que por su esencia son de la jurisdicción interna del Estado” (OEA, 30/04/1948) las reformas en el seno de la Organización han ampliado el rango de acción para la solución pacífica de las controversias hacia el ámbito nacional. Esto se sustenta en el supuesto de que la resolución por medios pacíficos de las oposiciones existentes (nacional o regionalmente) contribuye con la estabilidad del sistema hemisférico y asegura el entendimiento y la cooperación entre las naciones.

2.4.1 Características de la mediación. El caso venezolano.

La mediación difiere según las condiciones del conflicto en el que se interviene, sin embargo, Bercovitch establece algunas características generales que se pueden contrastar con la realidad del proceso venezolano:

1. La mediación es una extensión y continuación del manejo pacífico de los conflictos.
2. Envuelve la intervención de un outsider (individuo, grupo u organización) en un conflicto entre dos o más actores.
3. Es un método no coercitivo, no violento y finalmente no obligatorio de intervención.
4. La mediación es una forma voluntaria del manejo de conflictos. Los actores envueltos retienen el control sobre el porvenir (aunque no siempre sobre el proceso) del conflicto, así como la libertad de aceptar o rechazar la mediación o las propuestas de los mediadores.
5. Los mediadores entran al conflicto sea interno o internacional, para afectarlo, cambiarlo, resolverlo, modificarlo o influirlo de alguna manera.
6. Los mediadores traen con ellos, conscientemente o de otra manera, ideas, conocimiento, recursos e intereses de ellos mismos o del grupo u organización que representan. Los mediadores a menudo tienen sus propias opiniones o agendas acerca del conflicto en cuestión.
7. La mediación opera solo sobre bases ad hoc. (Bercovitch, 2001: 127 – 128, Traducción propia).

El primer elemento es probablemente el más difuso en el caso venezolano pues los enfrentamientos directos entre gobierno y oposición no habían permitido que los mecanismos de resolución de conflictos se implementaran con éxito. El gobierno venezolano no reconocía la legitimidad de los sectores de oposición, considerándolos pequeños grupos que no contaban con apoyo popular y cuya influencia se sustentaba en un montaje mediático organizado por los

dueños de los medios de comunicación privados. En los meses anteriores al establecimiento de la Mesa de Negociación la situación de Venezuela estaba caracterizada por: “la existencia de polos antagónicos, cada uno de los cuales se sentía “mayoría” y percibía contar con la fuerza suficiente para derrotar al contrario, sus líderes estaban inclinados a aumentar la presión social para eliminar al contrario y no para negociar con él” (Sosa, 2003). Los sucesos de abril cambiaron las actitudes en ambos sectores, las posiciones se tornaron más flexibles iniciándose la convocatoria al diálogo nacional que sirvió como preparación al proceso de mediación internacional.

La mediación en Venezuela tal como establece el segundo elemento, involucró la participación de un outsider en el conflicto. En este caso la figura de *Facilitador* fue ejercida por el Secretario General de la OEA, César Gaviria; sin embargo la mediación fue realizada por la OEA en misión conjunta con el Centro Carter y con el apoyo del PNUD. Los tres entes internacionales llevaron a cabo la etapa de preparación de la mediación y prestaron asistencia técnica una vez que se instaló la Mesa.

Siguiendo los parámetros establecidos por Bercovitch se evidencia que la mediación en el caso venezolano fue una herramienta no coercitiva, no violenta y no obligatoria. Las partes en conflicto tenían como primer objetivo establecer un diálogo que permitiera encontrar una salida consensuada a la crisis política existente, sin embargo no existía la obligación de llegar a un acuerdo. Durante los momentos de tensión, por ejemplo durante la convocatoria de la oposición al paro nacional de diciembre de 2002, se paralizaron las discusiones y los representantes del gobierno dejaron de asistir a las reuniones (Gaviria, 2004: 66). Aunque el mediador podía hacer un llamado a las partes para reanudar el diálogo, no estaba en capacidad de imponer condiciones o de amenazar con sanciones a ninguna de las partes.

Esto se relaciona directamente con la cuarta característica de la mediación; su condición de forma voluntaria de manejo de conflictos. La OEA a través de su Asamblea General ofreció su apoyo al proceso de diálogo nacional convocado por el ejecutivo

posteriormente a la interrupción de la institucionalidad democrática, sin embargo, la posibilidad de participación directa en el proceso solo fue posible con la invitación formal realizada por el gobierno venezolano y por los grupos de oposición agrupados en la Coordinadora Democrática.

Una vez iniciado el proceso de facilitación quedó claro que los actores (principalmente el gobierno venezolano) no aceptarían aquellas propuestas que no les parecieran ajustadas a los fundamentos de manejo voluntario del conflicto. Esto puede constatarse con la posición de rechazo del gobierno de discutir las posibles represalias contra los trabajadores sindicalizados que acataron el llamado a paro en diciembre de 2002, o también con las múltiples objeciones que tanto los representantes del gobierno como los de la oposición hicieron al contenido del *Acuerdo Preliminar* de abril de 2003 redactado por la misión de mediación.

Mantener el control sobre las decisiones a ser tomadas, no significó una negativa de los grupos a tomar en cuenta las propuestas presentadas por el Facilitador y su grupo de apoyo, lo que refleja la quinta característica de la mediación. Para los representantes de las partes estaba claro que el Secretario Gaviria estaba en Venezuela con el fin de lograr transformar la situación de crisis existente y que posibilitaba el diálogo con el fin de que cualquier solución que se presentara a la sociedad venezolana fuera fruto del consenso. Antes de iniciarse la mediación, el Secretario Gaviria había expresado con respecto a las marchas, paros y pronunciamientos militares que se habían hecho constantes en Venezuela: “los recientes acontecimientos ponen de relieve la prolongada y profunda polarización en el país, así como la necesidad de pasar de un clima de confrontación a un marco de negociación directa entre el Gobierno y la oposición” (Gaviria, 2004: 61).

Para cambiar la situación de confrontación la misión de mediación tuvo que presentar a las partes sus puntos de vista e ideas acerca del conflicto, como una manera de alentar el diálogo directo entre ellas. Estas opiniones eran el reflejo del trabajo de preparación realizado

por la Comisión Tripartita (OEA, PNUD, Centro Carter) y también de los comportamientos que se advertían en diversos sectores de la sociedad venezolana. Así lo exponía Gaviria:

Al momento de instalar la Mesa transmití a las partes algunas reflexiones como una expresión de los temores que había recogido en el diario contacto con la sociedad venezolana. Expresé que me preocupaba que lo que en otras latitudes era legítima controversia democrática, en Venezuela tendía de manera creciente, y en virtud de los excesos verbales, a convertirse en un escenario donde las recriminaciones mutuas prevalecen sobre la objetividad que muchas veces buscan los actores en la vida pública (2004: 63 – 64).

De la misma manera el conocimiento producto de experiencias anteriores de mediación de las organizaciones involucradas²² se puso al servicio del proceso venezolano. Esto permitió que en los momentos en que las partes no lograban encontrar una vía para el diálogo, o cuando no había consenso sobre cuales puntos negociar y cómo hacerlo, la misión de mediación presentara sus ideas como punto de partida equilibrado para la posterior discusión. Las dos propuestas para una salida electoral y el documento de trabajo del *Acuerdo Preliminar* fueron algunos de los documentos elaborados y presentados a la Mesa por la misión de mediación.

La redacción de los documentos de trabajo a ser discutidos en la Mesa de Negociación es también una muestra del último elemento mencionado por Bercovitch, es decir, que la mediación se realiza sobre bases ad hoc. Al iniciarse la mediación se estableció una síntesis operativa con elementos básicos de operatividad y objetivos de la mesa, sin embargo, la mediación se vio supeditada a los sucesos que ocurrieron entre noviembre de 2002 y mayo de 2003. En algunas ocasiones las conversaciones se paralizaron por que una de las partes se retiraba, en otros momentos un hecho imprevisto como el paro que se extendió por dos meses y afectó las comunicaciones y el suministro de combustibles en todo el país, llevó a la Mesa a ocuparse de materias que no estaban contenidas en su marco de funcionamiento. En

²² Piénsese por ejemplo en que los mecanismos de organización de la Mesa de Negociación en Venezuela se asemejan a los usados por la OEA en Perú en el año 2000. De igual manera el Presidente Carter ha tenido experiencia como mediador en diversos tipos de conflictos internacionales por ejemplo en Camp David en 1978 o entre Estados Unidos y Corea del Norte en 1994 (aunque como mediador no oficial).

principio la Mesa se organizó para funcionar por un mes, pero lo conflictivo del escenario y los múltiples obstáculos que debieron enfrentarse hicieron que la duración de la misma se extendiera por seis meses, y que la misión de mediación tuviera que reorganizar en varias ocasiones los cronogramas existentes hasta llegar a un acuerdo entre las partes.

Se observa entonces, que la mediación en el caso venezolano cumplió con las características generales de un proceso de este tipo, aunque esto no asegure el éxito del mismo. Ahora bien, antes de hacer una evaluación sobre el proceso como un todo, es necesario analizar un elemento fundamental señalado por Bercovitch y Houston: el papel, las características y la influencia del mediador en la efectividad del proceso.

2.4.2 La OEA como mediadora.

Como ya se ha señalado en los apartados precedentes, la mediación formal de la OEA en Venezuela se inició una vez que ambas partes propusieron y aceptaron la participación del ente hemisférico para buscar una salida a la crisis política. César Gaviria como Secretario General de la OEA, ofreció a las partes servir como mediador internacional, en representación de la Organización y también del Centro Carter y el PNUD. Su propuesta contó con el beneplácito de los grupos en conflicto y a partir de la instalación de la Mesa de Negociación, Gaviria se convirtió en el representante oficial de la Mesa ante la sociedad venezolana.

Ante este escenario, se hace necesario señalar cuales podrían ser las motivaciones que llevaron a una organización como la OEA a intervenir en un conflicto como el venezolano; y a que su Secretario General asumiera la responsabilidad de la facilitación del diálogo. Bercovitch explica que en primer lugar las organizaciones internacionales asumen la mediación pues poseen un claro mandato de intervenir en las disputas²³ (2001: 134). En el caso de la

²³ Aunque se refiere más específicamente a disputas entre Estados, esta concepción es aplicable también a actores no estatales.

OEA la mediación es contemplada dentro de su Carta como un método aplicable de resolución de controversias.

En segundo lugar, la organización puede recibir un requerimiento directo de una o de ambas partes para llevar a cabo la mediación (Bercovitch, 2001: 134); en el caso venezolano como ya se ha señalado esta exhortación fue realizada por los dos grupos. La tercera y cuarta condiciones se relacionan; una organización internacional debe involucrarse en la mediación pues la continuidad del conflicto puede afectar adversamente sus propios intereses políticos y también porque desea preservar intacta la estructura de la que es parte (Bercovitch, 2001: 134).

Para la OEA la solución del conflicto venezolano revestía una importancia fundamental por varias razones; la primera de ellas es el compromiso con el paradigma democrático y el mandato de promoción y defensa de la democracia en el hemisferio contenido en la Carta Democrática Interamericana. Siguiendo el paradigma democrático: “la democracia es indivisible. La amenaza a una democracia es amenaza a todas las democracias del hemisferio. La paz y la seguridad del continente dependen de la estabilidad y viabilidad de las democracias que conforman el sistema interamericano” (Perina, 2000: 315). En Venezuela, el enfrentamiento entre las fuerzas del gobierno y las de oposición ya había ocasionado una alteración del orden democrático en abril de 2002, y las posiciones extremas en ambos sectores que veían al contrario como un enemigo, llevaban a vislumbrar la posibilidad de nuevos y más fuertes enfrentamientos que pondrían en peligro la continuidad democrática.

También era esencial que el conflicto se resolviera utilizando los mecanismos institucionales. La desconfianza que un gran porcentaje de venezolanos manifestaba sobre la rectitud y transparencia de las instituciones del país, incluyendo las diversas instancias del Poder Judicial y al organismo electoral (Consejo Nacional Electoral) era un síntoma de la crisis de las instituciones públicas que se vive no sólo en Venezuela, sino en otros países del hemisferio. En la concepción del organismo se necesitan instituciones más eficaces y más respetadas, que tengan la capacidad de controlar, regular, supervisar y que al mismo tiempo,

sean respetuosas de los derechos de todos los ciudadanos (Gaviria, 2004: 75). Cuando la calidad de las instituciones y de las prácticas democráticas se ve afectada, como en el caso venezolano, la labor de promoción del sistema se convierte en una tarea difícil de realizar, tanto para los factores políticos nacionales como para la organización hemisférica.

Para referirse al cuarto elemento, es decir el deseo de preservar la estructura de la que se es parte, es importante recordar que el proceso de redemocratización que se completó en América Latina a principios de los años 90 fue uno de los elementos que permitió la renovación interna de la OEA. A partir de ese momento se refundó el compromiso de la Organización con la democracia y se asumió dicho sistema como el más adecuado a las necesidades de los pueblos americanos. Cabe destacar como ejemplo de este compromiso el contenido de la Resolución “Apoyo al gobierno democrático de Venezuela” que el Consejo Permanente emitió en 1992²⁴ y en la que se expresaba: “en el hemisferio ya no hay espacio para los regímenes de fuerza” (Perina, 2000: 333).

Durante la última década la OEA ha estado comprometida en el afianzamiento de las instituciones democráticas. Para esto se han creado entes como la Unidad de Promoción Democrática (UPD) y se han firmado acuerdos, compromisos y demás instrumentos jurídicos y políticos para hacer frente a aquellos fenómenos que afectan directamente el funcionamiento de la democracia como la pobreza, la corrupción, el narcotráfico o el terrorismo. Para que las políticas proyectadas se transformen en hechos es necesario contar con un sistema hemisférico estable y seguro, guiado por la cooperación entre sociedades que comparten los mismos valores. La posibilidad de una interrupción del orden democrático en Venezuela (igual que en otro país del continente) pondría en peligro la estabilidad del sistema, y de allí se desprende que la mediación en el país fuese considerada por la Organización como una tarea

²⁴ La Resolución está fechada el 4 de febrero de 1992, en respuesta a la intentona de golpe de Estado en contra del gobierno constitucional de Carlos Andrés Pérez por parte de una fracción de las Fuerzas Armadas encabezada por el Teniente Coronel Hugo Chávez Frías.

de trascendencia, no sólo para Venezuela, sino para la totalidad de los americanos (Gaviria, 2004: 62).

El último elemento destacado por Bercovitch se relaciona con la influencia, pues emprender la mediación puede convertirse en una vía para extender o mejorar la influencia de la organización (2001: 134). Aplicando este principio a la mediación de la OEA, se observa que la Organización quiere ampliar el margen de legitimidad de sus acciones, después de varias décadas de pasividad ante las acciones de gobiernos autoritarios pero aliados en contra de la ideología comunista, o ante las intervenciones de su miembro más poderoso, Estados Unidos, en los asuntos internos de varias naciones.

La OEA quiere revelarse como una institución “con capacidad de adaptación a un hemisferio y a un mundo en permanente transformación y con una vocación de respuesta a los desafíos del momento” (Gaviria, 05/03/1998). Ante el surgimiento de otros entes regionales que agrupan a los países del continente (con fines económicos o políticos) como el Grupo de Río, el MERCOSUR, la Comunidad Andina, el NAFTA o el CARICOM; o de iniciativas para reuniones hemisféricas de alto nivel, como las Cumbres de las Américas, la OEA persigue conservar su “rol de liderazgo como foro político hemisférico” (Diamint, 2000: 20) y una de las formas de mantener y ampliar su influencia, es cumplir cabalmente sus mandatos y buscar la solución de las posibles crisis políticas que se presenten en las naciones del continente.

Después de exponer las motivaciones de la OEA para intervenir en la crisis venezolana es significativo explorar porqué la misión de *facilitación* recayó en la persona del Secretario General Gaviria. En la teoría de la mediación existen opiniones contrapuestas en cuanto a la influencia que sobre el éxito del proceso puede tener la identidad y las características del mediador; algunos autores consideran ésta una variable a tomar en cuenta, mientras que otros le dan prioridad a las características del conflicto sobre la identidad de quien dirija el diálogo entre las partes.

Lo que queda claro para los teóricos, es que debido a que la mediación es un proceso voluntario, “los mediadores no pueden mediar a menos que sean percibidos como razonables, aceptables, instruidos y capaces de ganar la confianza y cooperación de los disputantes” (Bercovitch y Houston, 1996: 25. Traducción propia.). Otras condiciones como el conocimiento del conflicto, experiencia en el manejo de situaciones similares, prestigio, autoridad, inteligencia, originalidad de las ideas, paciencia, sentido del humor y acceso a recursos pueden incluirse entre los atributos deseables en un mediador (Bercovitch y Houston, 1996: 25).

Hacer un examen de las características del Secretario Gaviria es un ejercicio subjetivo, pero queda claro, que como líder de la OEA contaba no sólo con la experiencia en resolución de conflictos y el conocimiento acerca de la situación venezolana, sino que además podría realizar una labor que contaría con el apoyo técnico y financiero de la Organización y de los Estados miembros. Durante los meses en que operó la Mesa, la percepción de los actores con respecto al Facilitador varió, mostrando claramente la tensa situación por la que atravesaba el país y que se reflejaba en las conversaciones. En principio, Gaviria fue percibido como un hombre comprometido firmemente con la defensa de la libertad, la paz y la democracia y cuya constancia e inteligencia habían creado las condiciones necesarias para el éxito de las negociaciones (Ochoa Antich, 09/02/2003). Posteriormente el propio Presidente arremetió contra su labor en Venezuela considerando que Gaviria únicamente atendía a la oposición y hacia el final de la misión, algunos analistas consideraban que el facilitador “había actuado en todo momento con una débil y cómoda ambigüedad, pasando por alto las burlas y hasta los regaños públicos de Chávez” (Durán, 26/05/2003: A/5) con el único fin de lograr la firma de un acuerdo.

Una de las discusiones más desarrolladas acerca de los atributos del mediador tiene que ver con la imparcialidad del mismo. Young consideraba que la única garantía para que las partes confiaran en el mediador es que este fuera percibido como un agente imparcial;

Stulberg por su parte establece que el mediador debe ser neutral, imparcial y objetivo (citado por Carnevale y Arad, 1996: 40-41). Bercovitch y Houston por el contrario consideran que “el énfasis en la neutralidad está enraizado en la falla de no reconocer la mediación como un proceso recíproco de interacción social en el cual el mediador es un participante principal” (1996: 26. Traducción propia). Una posición intermedia desarrollan Carnevale y Arad quienes consideran que los mediadores pueden ser parciales si son más cercanos (política, económica o culturalmente) a un lado que al otro; o imparciales, si son ostensiblemente balanceados, incluso neutrales en el sentido de no tener opiniones acerca del conflicto, aunque dejan claro que la carencia de opiniones se puede poner en duda (1996: 40).

Los autores coinciden en que lo más importante es que el mediador pueda ejercer influencia sobre las partes para cambiar el estado del conflicto, y para desplegar esta influencia no se necesita ser neutral, sino lograr la cooperación de las partes con el proceso, ofreciendo información y flexibilizando las posiciones.²⁵ Por esto, en lugar de considerar al mediador como un agente altruista, Bercovitch lo describe como un “actor legítimo en una relación conflictual que envuelve intereses, costos, y recompensas potenciales” (2001: 135. Traducción propia).

En el caso de Venezuela la mediación de la OEA y de Gaviria como su representante no puede considerarse una acción altruista y desconectada de cualquier tipo de interés político. La crisis venezolana obedecía a razones internas, y bajo los preceptos de la OEA²⁶ su participación en la búsqueda de soluciones estaba supeditada a que el Estado venezolano solicitara expresamente la colaboración de la Organización. Como señala Ochoa Antich:

Para muchos países, era inaceptable la intervención de la OEA. En general sostenían que el gobierno de Hugo Chávez tenía un origen popular y que, por el contrario, la oposición aparecía “mezclada en el intento de golpe de Estado del mes de abril”. En el caso de los miembros de la OEA, la situación era aún más compleja. Para muchos de esos gobiernos, no era recomendable para su propia estabilidad plantear una salida electoral adelantada como solución al problema venezolano (Ochoa Antich, 09/02/2003).

²⁵ La idea es desarrollada tanto por Bercovitch y Houston como por Carnevale y Arad.

²⁶ El principio de no intervención por ejemplo.

Aún y con las condiciones existentes en el marco regional, el Secretario General Gaviria logró el apoyo hemisférico para la misión de mediación. Al mismo tiempo consiguió que las fracciones más intolerantes tanto de la oposición como del gobierno, aceptaran el inicio de un diálogo sin otras condiciones que las estipuladas en la Síntesis Operativa de la Mesa. Como representante de la OEA Gaviria optó por una estrategia activa para propiciar el diálogo, presentando propuestas a la Mesa, utilizando su influencia para que las partes presentaran a la sociedad los avances de las conversaciones (por ejemplo con la firma de la *Declaración contra la Violencia*) y apoyando desde el inicio del proceso la búsqueda de una salida electoral a la crisis existente.

La misión de facilitación estableció entre los principios de manejo del proceso la imparcialidad, entendida como el compromiso de asegurar a los dos sectores reglas claras e iguales para todos. Sin embargo, el análisis de la mediación deja entrever que la imparcialidad con respecto a las partes se acompañó con el impulso a un interés político de la Organización; la promoción de la democracia en el hemisferio.

La mediación involucraba costos para la Organización y para su Secretario General, pues ponía a prueba por primera vez el contenido y los mecanismos de asistencia a la democracia, contenidos en la Carta Democrática de 2001. La facilitación en Venezuela, aunque se había iniciado después de la alteración del orden democrático de abril de 2002, podía considerarse un método preventivo para evitar que la confrontación política pudiera desembocar nuevamente en una ruptura de la institucionalidad. Por esta razón, el fracaso de la gestión del Secretario General en Venezuela podría interpretarse como una debilidad de la OEA para prevenir y afrontar de manera expedita y acertada las crisis internas que afectan el desarrollo democrático del continente y al mismo tiempo, se convertiría en una prueba adicional para los autores que afirman “la incapacidad de la organización de reaccionar más allá de firmar resoluciones políticas” (Gratius, 2005).

El proceso de mediación incluía costos, pero también admitía la existencia de recompensas potenciales para la OEA en caso de que se lograra solucionar o por lo menos transformar la situación existente. La primera de ellas era la afirmación de la Carta Democrática como un instrumento válido y eficaz en la prevención y rectificación de las posibles alteraciones a la institucionalidad democrática en el continente. Como señala Gratius, en el interior de la OEA conviven dos posiciones acerca de la manera idónea de promoción democrática; una, es la de la mayor parte de los países latinoamericanos que defiende la no injerencia en asuntos internos; la otra está respaldada por los Estados Unidos, quien aboga por la creación de un mecanismo de control y vigilancia de la democracia en el marco de la Organización. “Partiendo de la Carta Democrática Interamericana Estados Unidos quiere concederle a la OEA mayores competencias para condenar a aquellos países que incumplen los criterios e intervenir en crisis políticas de Estados miembros” (Gratius, 2005). La utilización adecuada y exitosa de la Carta Democrática en el caso venezolano plantearía un punto medio entre las dos posiciones, pues la Carta se caracteriza por el gradualismo de la respuesta. Así la posibilidad de “condena” o de intervención no se plantearía como la principal respuesta, sino como una alternativa extrema dentro de los lineamientos de acción de la OEA.

Un segundo éxito para la Organización sería avanzar en la tarea de promoción democrática en el hemisferio. Uno de los retos que enfrenta la OEA como organización regional es lograr que la democracia de las Américas, caracterizada principalmente por las elecciones libres y periódicas, se transforme en un régimen que de respuesta a los graves problemas políticos, sociales y económicos que enfrentan las naciones del hemisferio; donde los ciudadanos se sientan verdaderamente representados por sus gobernantes y confíen en sus instituciones, donde la participación en las decisiones nacionales no sea privilegio de unos pocos, sino el resultado de la consulta y el diálogo entre actores de los diversos sectores de la sociedad. Por consiguiente, “la viabilidad y consolidación de la democracia depende en gran

medida del grado de arraigo, solidez y alcance que tenga la cultura política democrática en una sociedad” (Perina: 2000, 336).

Si la OEA lograba que a través del diálogo y el consenso dos grupos tan altamente polarizados acordaran una salida institucional a la crisis, podría utilizarse la experiencia venezolana como un ejemplo de las ventajas del predominio de prácticas democráticas para la solución de controversias internas. Experiencias de este tipo son necesarias en un contexto regional donde la conflictividad política no siempre es canalizada a través de medios institucionales, sino a través del recurso de la fuerza.

2.5 Promoción democrática en la Mesa de Negociación.

Las deficiencias que exhiben los países de América Latina y El Caribe confrontando la democracia que aspiran construir con el sistema que realmente poseen, ha impulsado a la OEA a incluir entre sus objetivos fundamentales la promoción de la democracia. Perina (miembro de la Unidad de Promoción Democrática de la OEA) señala que esta es una tarea compleja, multidimensional y cuyos resultados se observan en el largo plazo, y ofrece la siguiente definición:

Significa fundamentalmente promover, estimular e inculcar valores, creencias, actitudes y prácticas que normalmente se reconocen como esenciales para la existencia de una cultura política democrática; y que son entre otros: la libertad, la justicia, la igualdad, la tolerancia, la probidad y la ética, la participación, la solidaridad, la competencia leal, la cooperación, la confianza mutua, el respeto de los derechos ajenos y por las reglas de juego formales e informales, la negociación y la construcción de consenso, y la solución pacífica y cívica de diferendos y conflictos políticos en una sociedad (2000: 335).

En la definición dada por Perina no se hace referencia directa a los componentes económicos de la promoción democrática y su omisión altera la comprensión de la agenda hemisférica. La OEA como ya se ha mencionado, se ha desarrollado bajo los lineamientos del liberalismo político y económico, por lo que su agenda de promoción democrática asume la conexión entre democracia y libre mercado. En la Carta Democrática se incluye: “la promoción y observancia de los derechos económicos como consustanciales al desarrollo

integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio” (Carta Democrática Interamericana, Art. 13) y también se destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos como un compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza²⁷.

Aunque la Organización se muestra partícipe de la construcción de una democracia con justicia social no se opone al modelo económico neoliberal. Reafirmando la relación entre crecimiento económico y democracia, el Ex Secretario Gaviria ha afirmado que el escollo más grande para hacer frente a los desafíos a la democracia, reside en las bajas tasas de crecimiento en Latinoamérica (Gaviria, 2004a: 222). Igualmente ha expresado que: “Cada día se hace más claro que el Estado debe ser regulador, debe abrir espacios para la inversión privada en condiciones competitivas, y debe abandonar la pretensión, imposible de cumplir, de financiarlo todo” (Gaviria, 2004a: 240).

La agenda de promoción democrática de la OEA combina entonces los valores, creencias y prácticas de la cultura política democrática, con un modelo económico neoliberal basado en el libre mercado, la disminución del intervencionismo estatal y el equilibrio macroeconómico, como puntas de lanza para consolidar el sistema democrático en el hemisferio e impulsar la cooperación entre sus miembros.

Para asegurar el cumplimiento de este objetivo político – económico, la OEA ha llevado adelante diversos procesos, que considerados conjuntamente crean el marco de promoción democrática. En primer lugar, se ha logrado la construcción de un marco legal que legitime las acciones del organismo. A través de los instrumentos aprobados durante la década de los años 90 como el Compromiso de Santiago, la Resolución 1080, el Protocolo de Washington o la Declaración de Managua y más claramente con la firma de la Carta

²⁷ En la Declaración de Florida de 2005 se establece que la generación de empleo decente y productivo, la existencia de un comercio liberalizado y sin efectos distorsionantes, y un efectivo sistema financiero multilateral contribuirán a las metas de disminución de la pobreza, reforzando así la estabilidad democrática en la región (Declaración de Florida “Hacer realidad los beneficios de la democracia”. Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 2005)

Democrática Interamericana en 2001, la OEA ha plasmado su intención (con la aprobación de los países miembros) de utilizar todos los mecanismos pacíficos existentes para mantener la estabilidad del sistema democrático americano.

En segundo lugar se ha llevado adelante un proceso de creación y fortalecimiento de las instituciones hemisféricas que tienen como misión la promoción democrática. Este es el caso de la Unidad Para la Promoción de la Democracia (UPD) que tiene como responsabilidades: “proporcionar investigación, entrenamiento e información, así como asistencia directa (monitoreo de elecciones y ayuda técnica) a aquellos Estados miembros que soliciten su ayuda” (Burrell y Shifter, 2000: 47).

En tercer lugar debe señalarse la intervención de la OEA en las crisis políticas que se han desencadenado en el continente. La Resolución 1080 fue aplicada en cuatro ocasiones, en Haití, Perú, Guatemala y Paraguay (todas durante los años 90) y en cada caso la OEA puso en práctica los mecanismos existentes para alcanzar el reestablecimiento de la institucionalidad alterada.

Estos tres elementos: el marco legal, el trabajo de las agencias hemisféricas y la respuesta de la Organización a las crisis internas de sus miembros son las piezas centrales de la promoción de la democracia en las Américas. Por consiguiente, para analizar cómo la mediación de la OEA en Venezuela puede considerarse una herramienta de promoción de la democracia es necesario concentrarse en la articulación de los tres puntos señalados en el marco de la Mesa de Negociación.

2.5.1 La agenda de promoción democrática.

En primer lugar debe subrayarse que la mediación de la OEA en Venezuela se desarrolló bajo los lineamientos del marco legal hemisférico. El origen de dicho proceso se encuentra en la aplicación de la Carta Democrática Interamericana en abril de 2002, luego de que se produjera la alteración del orden institucional en Venezuela producida por la supuesta

renuncia del Presidente Chávez y la transferencia del poder ejecutivo de manera inconstitucional a Pedro Carmona Estanga presidente de Fedecámaras.

La mediación obedeció al mandato establecido en la Carta Democrática de “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención” (OEA, 2001). Siguiendo lo establecido en los artículos 18 y 20 de la Carta, el Consejo Permanente dispuso la realización de gestiones diplomáticas por parte del Secretario Gaviria para realizar un análisis de la situación y promover la normalización del proceso democrático venezolano. Posteriormente y en consonancia con el artículo 17 de la Carta Democrática²⁸ el gobierno venezolano solicitó la asistencia de la Organización y de su Secretario General y se llevaron a cabo diversas consultas preparatorias que posteriormente permitieron la instalación de la Mesa.

Las actividades de la Mesa se realizaron teniendo siempre presente el marco normativo de la OEA, promoviendo como señalaba Perina, las prácticas de una cultura política democrática para la solución cívica de los conflictos existentes en el seno de la sociedad. Por consiguiente durante los seis meses de trabajo se buscó una salida consensuada, democrática, pacífica y constitucional a la crisis. El acuerdo logrado en mayo de 2003, fue significativo para la agenda de promoción de la democracia de la OEA por dos razones expresadas por el Secretario Gaviria: primero, “porque todos por igual, y a partir de la firma del documento, se obligaron a respetar los preceptos allí consignados en pos de la defensa del orden constitucional y del respeto al estado de derecho” (Gaviria, 2004: 69). En segundo lugar:

Por el reconocimiento que el Gobierno y la oposición hicieron del compromiso hemisférico denominado la Carta Democrática (...) La suscripción de este acuerdo fue una clara manifestación del respeto de esos principios y de su valoración. El Acuerdo reconoce también los principios consagrados en la Carta de la OEA y en la Convención Americana de Derechos Humanos que, con la Carta Democrática, generan el conjunto de obligaciones jurídico-políticas que conforman y reglan el sistema interamericano (Gaviria, 2004: 69).

²⁸ Carta Democrática Interamericana. Artículo 17. 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.

La labor realizada por la OEA permitió que los actores en conflicto llegaran a una solución consensuada acerca de cómo resolver la crisis política nacional a través de la vía electoral, pero a la vez le permitió a la OEA asegurar el respeto a los principios democráticos de la Carta Democrática. Este punto cobra importancia si se toma en cuenta la diversidad de grupos e ideologías que convivían en el interior de la Coordinadora Democrática, y también de los grupos políticos que apoyaban al gobierno nacional. En ambos grupos coexistían fracciones que abogaban por el uso de la fuerza para zanjar las diferencias existentes, con aquellas que veían en la negociación la salida más apropiada.

Sin embargo, una vez alcanzado el Acuerdo cualquier acción que irrespetara sus principios se vería deslegitimada tanto nacional como internacionalmente, por lo que el compromiso alcanzado en la Mesa se constituyó en un freno para las iniciativas de acción de las fracciones más radicales y en un paso adelante en la promoción de las prácticas democráticas impulsada por la OEA.

El segundo elemento de promoción democrática a considerarse es la labor desempeñada por las agencias hemisféricas de la OEA, haciendo referencia al papel que las mismas realizaron antes, durante y después de finalizada la mediación. En principio debe señalarse el trabajo de la CIDH en la etapa de preparación de la mediación. La justicia, la igualdad, la tolerancia, el respeto de los derechos ajenos y de las reglas de juego formales e informales son valores correspondientes a la cultura democrática²⁹, pero la CIDH durante sus visitas a Venezuela constató graves fallas en estos aspectos. En su informe sobre la situación de los derechos humanos previo a la mediación, la CIDH señalaba que la polarización y la intolerancia no solamente dificultaban la vigencia de las instituciones democráticas sino que conducían peligrosamente a su debilitamiento. Una democracia débil, a juicio de la Comisión, no permitiría una vigorosa defensa de los derechos humanos (CIDH, 10/05/2002). Por esta

²⁹ Señalados por Perina en la definición de “Promoción Democrática”

razón la CIDH recomendaba la inclusión de todos los sectores en la mediación y se comprometía a prestar cualquier apoyo que el gobierno venezolano le solicitara.

La UPD por su parte, cumplió un papel de apoyo una vez que finalizó el trabajo de la Mesa y se dio paso al cumplimiento del acuerdo. Previa solicitud del Poder Electoral venezolano, la OEA a través de esta unidad constituyó una misión que se encargó de la observación en el proceso de recolección de firmas para la convocatoria al referendo revocatorio y que también estuvo presente en el proceso de consulta realizado en agosto de 2004. Además del trabajo desempeñado por estos entes la OEA puso a disposición del Secretario General Gaviria un equipo técnico para apoyar su labor que actuó conjuntamente con los representantes del Centro Carter y el PNUD.

El tercer mecanismo de promoción aplicado a la mediación en Venezuela lo constituye la propia respuesta de la Organización a la ruptura del orden democrático en abril de 2002. Como señala Gaviria al referirse a las dos últimas actuaciones de la OEA en la resolución de conflictos internos:

Las acciones en Perú y Venezuela bien pueden ser descritas como acciones en la defensa de la democracia, pero de igual manera, podrían ser consideradas como mecanismos de solución pacífica. Allí desempeñamos el papel de árbitros de conflictos, trabajando para ayudar a dirimir las controversias generadas por problemas internos agravados por su magnitud, grado de polarización política y pérdida de las instituciones del Estado, en particular, las de justicia (Gaviria, 2004: 109 – 110).

La respuesta dada por la OEA está estrechamente ligada al marco normativo que la rige. En la Organización “existen obligaciones institucionales inescapables que exigen acción automática e inmediata al iniciarse una crisis de amenaza a la democracia en cualquiera de los Estados miembros” (Perina, 2000: 364). Con anterioridad la Resolución 1080 instruía al Secretario General a convocar al Consejo Permanente en estos casos, actualmente la Carta Democrática Interamericana otorga esta potestad tanto al Secretario General como a cualquier Estado miembro de la OEA.

La alteración del orden constitucional en Venezuela motivó la aplicación de la Carta Democrática Interamericana por primera vez. El mismo 11 de abril de 2002 el Secretario General realizó una declaración en la que llamaba a la moderación de las protestas contra el Presidente Chávez y a que se reestablecieran totalmente las libertades de prensa, expresión e información. Dos días después, el 13 de abril, una vez evidenciadas las violaciones a la Constitución en lo referente a la sucesión presidencial la OEA activó la Carta Democrática y sus mecanismos, enviando una misión a Venezuela y convocando a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

2.5.2 Conflictividad de la mediación respecto a la agenda de promoción democrática.

La mediación no es un proceso sencillo, pues implica lograr un consenso entre posiciones contrapuestas, sin privilegiar una sobre la otra. Cuando este método de resolución de controversias se utiliza como herramienta para promocionar una agenda preestablecida las posibilidades de conflictividad aumentan y se convierten en un obstáculo que debe ser superado. En la Mesa de Negociación coexistieron diversas agendas: La primera era la de la Coordinadora Democrática, caracterizada por los desacuerdos estratégicos entre las variadas agrupaciones que la conformaban en torno a cual debía ser la salida electoral privilegiada. La segunda agenda era la del gobierno venezolano, que alargó las discusiones en torno a la salida electoral para después negarse siquiera a considerar la propuesta de enmienda constitucional; y finalmente existía la agenda de la OEA, centrada en impulsar una salida institucional que respondiera a su esquema de promoción democrática.

Para lograr promover la agenda democrática en Venezuela la OEA debía lidiar con estas agendas y al mismo tiempo con el modelo político y económico vigente en el país, sin afectar el proceso de mediación. Mientras que la agenda hemisférica se circunscribe a la necesidad de promover y estimular los elementos característicos de la democracia liberal y del modelo económico neoliberal, el gobierno venezolano respalda un modelo de democracia participativa

y de desarrollo endógeno, con prioridad en la economía social y en la democratización de la producción.

En la agenda de promoción democrática la libertad, la justicia, la tolerancia, la solidaridad, la cooperación, la confianza mutua y el respeto de los derechos ajenos son valores fundamentales de la cultura política democrática por lo que deben ser promovidos y respetados. En Venezuela estos principios se encontraban gravemente amenazados, y la situación empezaba a repercutir en el comportamiento estatal respecto a la normativa hemisférica. El deterioro de las instituciones democráticas estaba acompañado por el tránsito hacia un modelo económico que en el papel se aleja de los preceptos neoliberales y otorga al Estado un papel interventor en las actividades económicas. El modelo económico de economía social que está planteado en el país es:

Una economía alternativa donde privan las prácticas democráticas y autogestionarias. Está motorizado por las formas de trabajo asociado y no asalariado y la propiedad sobre los medios de producción es colectiva. Está centrado en el reparto igualitario del excedente y está aferrado a su propia autonomía frente a los centros monopólicos del poder económico o político (Lander, 2004: 65)

Este modelo pone en entredicho la vigencia de algunos derechos económicos, como el respeto a la propiedad privada, y amenaza directamente los intereses de los propietarios de tierras y de industrias básicas, dos sectores que formaban parte de la Coordinadora Democrática.

Para evitar que los intereses políticos y económicos contrapuestos pudieran afectar la agenda de promoción democrática la OEA estimuló a través de la mediación una solución electoral. Cuando el gobierno venezolano se negó a considerar una de las dos opciones presentadas, la de la Enmienda Constitucional, la misión de facilitación apoyó la alternativa del referendo revocatorio. A partir de ese momento las conversaciones no giraron en torno a una opción extraordinaria (la enmienda) sino a un mecanismo contenido en la Constitución de 1999, lo que afianzó la vocación institucionalista del proceso y postergó el enfrentamiento entre los grupos político – económicos representados en la Mesa hasta que un proceso

electoral definiera la pertenencia del poder político. De esta manera la misión de facilitación pudo manejar la conflictividad de la Mesa y focalizar el interés de los grupos en una salida política, que prometía resolver posteriormente el conflicto planteado por el cambio de modelo económico.

2.6 Desenlace de la mediación como herramienta de promoción democrática.

La agenda democrática que se ha construido en el seno de la OEA responde en gran medida a las pretensiones de Estados Unidos de asegurar la estabilidad democrática hemisférica. La idea central que se ha desarrollado en los Estados Unidos es que “la democracia, por sobre todo, es una cultura”, (Declaración de Luis Lauredo, ex Embajador de los Estados Unidos ante la OEA, 2001: 11-12) por lo que sus valores fundamentales: la libertad, el Estado de Derecho, los derechos individuales, la tolerancia y el respeto de los demás deben promoverse y respaldarse a través de las instituciones regionales y multinacionales.

La OEA se ha convertido en el órgano apropiado para canalizar las pretensiones hemisféricas estadounidenses pues depende fuertemente de las asignaciones presupuestarias de Estados Unidos y además la influencia que la nación norteamericana posee sobre algunos de sus miembros³⁰ le asegura un apoyo importante para ampliar paulatinamente las políticas de promoción democrática en la región. Gracias al poder y la influencia estadounidense, su agenda democrática ha sido interiorizada por la OEA y es el sustento de sus actuaciones en las crisis nacionales. En 2001, antes de que fuera aprobada la Carta Democrática Interamericana y de que detonara la crisis venezolana, el Embajador de los Estados Unidos ante la OEA, Luis Lauredo (entre otros) subrayó que los desafíos a la democracia provenían en mayor medida del deterioro de los gobiernos que fueron electos democráticamente: “Los líderes electos pero autoritarios, que aplican prácticas populares, pero no democráticas, representan una amenaza

³⁰ En la OEA Estados Unidos ha contado principalmente con el apoyo de las naciones de Centroamérica y El Caribe, por la dependencia de las economías de esta zona respecto a su vecino del norte.

en este Hemisferio y en otras partes del mundo” (OEA, 2001: 18). En estas palabras se pone al descubierto el influjo que Estados Unidos posee para señalar aquellos casos en los que la OEA debe intervenir para defender la institucionalidad del sistema político hemisférico.

En la OEA no solo se ha consolidado una conceptualización unívoca de la democracia, también se ha afianzado la creencia de que la promoción democrática puede llevarse a cabo de la misma forma en todo el continente. Como Cooper y Legler afirman: “una exitosa intervención diplomática multilateral se puede facilitar por una mezcla de ingredientes que parecen contradictorios: la consistencia del propósito necesita estar compensada con la improvisación táctica” (2001: 126. Traducción propia). En el caso venezolano, la promoción democrática como propósito fue notoria, mientras que la mediación se convirtió en la herramienta táctica necesaria para impulsar la agenda.

Lo que la OEA busca es generar un efecto cascada respecto a la promoción democrática, es decir convertir a la mediación en una herramienta que pueda ser usada para tal fin de manera similar en todo el hemisferio. En este sentido, el proceso de facilitación en Perú tiene algunas similitudes con el venezolano. En ambos casos Estados Unidos, aún con su posición dominante en el hemisferio, no pudo ser un catalizador efectivo para una respuesta colectiva³¹ (Cooper y Legler, 2001: 127), así que impulsó la respuesta de la OEA, a través de la Resolución 1080 en el caso peruano y de la aplicación de la Carta Democrática en Venezuela. De igual manera ambos casos constituyen una prueba del reforzamiento de las herramientas de acción colectiva en pro de la democracia y utilizaron la mediación como método para hallar una solución a las crisis políticas existentes. En el caso peruano la facilitación no solucionó la crisis política, sin embargo, la OEA implementó nuevamente el mecanismo en Venezuela. Esto es una muestra de que la agenda democrática de la OEA y sus métodos se imponen aunque en la práctica las crisis políticas por las que atraviesan las sociedades no se solucionen.

³¹ Debido principalmente a su historial de intervenciones unilaterales.

La OEA ha enfocado a la mediación como una forma de hallar una salida institucional a las crisis y como una herramienta útil para preservar la ley y el orden, dejando de lado el verdadero sentido de la mediación, la búsqueda de una solución a los conflictos que atraviesan las sociedades. En Venezuela la misión de la OEA abogó en todo momento por una salida institucional a la crisis y por la plena vigencia de la Constitución y las leyes para concertar dicha solución; las resoluciones del Consejo Permanente, así como las declaraciones del Grupo de Amigos apoyaron totalmente este requerimiento. Como se señalaba en el editorial del diario *El Nacional* pocos días antes de la firma del *Acuerdo*:

En la última visita que el Grupo de Amigos realizó a Venezuela, se reconocía la valiosa labor de facilitación que desarrollaba el Secretario General para contribuir en la búsqueda de una solución constitucional, democrática, pacífica y electoral en Venezuela, de acuerdo con los términos de la resolución 833 de la OEA. Se observaba con satisfacción, asimismo, que tanto el Gobierno como la oposición coincidieran en que dicha solución se diera mediante la aplicación del artículo 72 de la Constitución (Editorial, 12/05/2003, A/8)

La evaluación del caso venezolano muestra que no sólo el verdadero sentido de la mediación se diluyó debido a su incorporación a la agenda democrática, también el sentido de la propia agenda se desdibujó. A través de la promoción democrática se intenta expandir valores y prácticas de la cultura política democrática, lo que puede entenderse como un estímulo a la profundización de la democracia. El conflicto político venezolano se había desencadenado por la exclusión de un sector de la población frente a otro y por la negativa del gobierno a posibilitar la participación de los grupos de oposición en las instancias de decisión política. La oposición había denunciado la aprobación de leyes por parte del Presidente sin ser sometidas a la consulta pública; también se había manifestado en contra de la formación de una Comisión Parlamentaria (de mayoría oficialista) para escoger a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Poder Ciudadano³², pues con esto se sustituyó a los Comités de Postulaciones que debían estar integrados por representantes de los diversos

³² Fiscal General de la República, Defensor del pueblo y Contralor General de la República.

sectores de la sociedad, (Brewer – Carías, 2002:151 – 152) para así asegurar la pluralidad y la independencia de los funcionarios.

Tomando en cuenta estos antecedentes la estrategia de promoción democrática desarrollada por la OEA debía haberse enfocarse en la ampliación de la participación para todos los grupos y en garantizar la pluralidad como un elemento indispensable de la democracia. La agenda sin embargo obvió estos temas de fondo, y se concentró en el aseguramiento de la estabilidad del régimen político a través de una salida electoral. En lugar de discutir a fondo las demandas de inclusión y participación de la sociedad civil, la agenda democrática redujo todo el conflicto a una lucha por acaparar el poder; así que planteó como solución una consulta electoral que le otorgaría el poder al vencedor y permitiría que la estabilidad del sistema democrático venezolano no se viera alterada.

Bajo este esquema institucionalista y electoralista las principales metas de promoción democrática se concretaron con la firma del Acuerdo de mayo de 2003. En el apartado número 6 del Acuerdo, ambos grupos señalaron su adhesión a los valores democráticos y reconocieron que las prácticas democráticas son las únicas que permiten el acceso y el ejercicio del poder. Además admitían que: “el estricto respeto a los derechos humanos, a los derechos de los trabajadores, a la libertad de expresión, de información y de prensa, a la eliminación de todas las formas de discriminación e intolerancia” son fundamentales para el adecuado funcionamiento de la democracia.

En el plano regional, la agenda desplegada por la OEA permitió asegurar la estabilidad y vigencia del sistema democrático hemisférico. Como señala Perina: “la vigencia o predominio de valores y prácticas democráticas, es un determinante o condicionante del comportamiento internacional de los Estados, y del desarrollo o no de un sistema de relaciones de cooperación, seguridad y paz”.

La mediación con agenda no permitió subsanar los conflictos internos de la sociedad venezolana, sólo propició el mantenimiento de las prácticas democráticas formales según las

cuales las elecciones son la única manera de legitimar el acceso al poder y donde la fragmentación de las sociedades está subordinada a la estabilidad del sistema.

Capítulo III

EL CASO VENEZOLANO. IMPLICACIONES HEMISFÉRICAS

Con la firma del Acuerdo entre gobierno y oposición en mayo de 2003 concluyó formalmente la mediación de la OEA. La evaluación de dicho proceso y de sus implicaciones varía; para la Organización se constituyó un éxito³³, mientras que desde Venezuela y otras latitudes prevalecen algunas críticas. Las fallas en el proceso son resultado de la existencia de una agenda pro democrática inamovible y de las propias características de la sociedad venezolana actual. Este capítulo por lo tanto señalará las consecuencias que la primacía de la agenda democrática tuvo para la sociedad y las instituciones venezolanas, así como las posibles implicaciones hemisféricas del compromiso de la OEA con una agenda inamovible.

3. 1 Dos metas, un solo país. Mediación y promoción democrática en Venezuela.

La simultaneidad de la mediación y la promoción democrática en la Mesa de Negociación se deriva del nuevo ímpetu con que la OEA ha asumido la defensa del sistema democrático en el continente. Este compromiso sin embargo, no se sustenta en ideales altruistas, tiene su base en dos factores: primero, los cambios que ha sufrido el escenario mundial y su repercusión en el hemisferio y; segundo, la importancia que reviste mantener la estabilidad del sistema interamericano. Carothers afirma que los esfuerzos de promoción democrática se intensificaron en los últimos años por dos razones:

Primero, la aceleración de una tendencia global hacia la democracia en los años ochenta y principios de los noventa, lo que empujó la democracia hacia el tope de la agenda política internacional y desafió a los países democráticos a responder; y segundo, el fin de la Guerra Fría, lo que disminuyó las barreras para la cooperación política internacional y dio un codazo a la política exterior estadounidense lejos de su enfoque anti-comunista primario hacia un gran énfasis en apoyar la democracia como un fin en sí mismo (Carothers, 2000. Traducción propia).

³³ Se logró el consenso alrededor de una salida constitucional, pacífica, democrática y electoral, tal y como lo exhortaba la Resolución 833.

Los cambios en el escenario regional se relacionan directamente con la política estadounidense hacia sus vecinos del sur. Está claro que el modelo de democracia liberal promovido por la OEA actualmente, se corresponde en gran medida con el de la democracia estadounidense, y también es innegable la influencia que Estados Unidos ha tenido sobre la Organización desde su fundación³⁴.

Aunque el predominio de Estados Unidos ha sido una fuente de recelo para los miembros latinoamericanos a lo largo de varias décadas, durante los años noventa y debido en gran parte a la emergencia de situaciones críticas en otras regiones del mundo, el interés estadounidense en América Latina y El Caribe disminuyó fuertemente. Si la región figuró significativamente en los círculos políticos estadounidenses fue principalmente por aquellos problemas con serias repercusiones potenciales para la economía y la sociedad estadounidense (Cooper y Legler, 2001: 114. Traducción propia). De allí que sus esfuerzos se dirigieron a la firma de acuerdos comerciales bilaterales y a combatir problemas específicos como el tráfico de estupefacientes.

A partir de 2001 y como consecuencia de los ataques terroristas, se produjo un nuevo cambio en la política exterior estadounidense. Su nueva estrategia de seguridad patria menciona la necesidad de una “vinculación global” que apuntale la seguridad patria mediante iniciativas coordinadas a nivel nacional e internacional en temas como el cumplimiento de la legislación internacional y la cooperación en inteligencia (Montúfar, 2004: 89). En este contexto, el mantenimiento y la defensa de la democracia continental se convierten en piezas fundamentales para la seguridad nacional de Estados Unidos.

Los temores estadounidenses se han visto reflejados en la OEA. La Carta Democrática Interamericana³⁵ se ha convertido en la principal herramienta de prevención y respuesta a las amenazas a la democracia, detallando igualmente los elementos fundamentales que deben

³⁴ Estados Unidos contribuye actualmente con el 59% de los fondos de la OEA, lo que se traduce en el presupuesto del año 2005 en 55,7 millones de dólares.

³⁵ Aprobada el 11 de septiembre de 2001, el mismo día de los ataques terroristas a Nueva York y Washington D.C.

prevalecer en las democracias de la región. En la visión estadounidense el contenido de la Carta podría ser utilizado para frenar las actuaciones de gobiernos constituidos electoralmente, pero que irrespeten los parámetros de la Carta Democrática³⁶.

Para fortalecer la operatividad de la misma, Estados Unidos ha propuesto en varias oportunidades la creación de un sistema de alerta temprana³⁷ que identifique las debilidades de la democracia en la región. “El propio ex presidente Jimmy Carter ha propuesto que los gobiernos miembros de la OEA especifiquen “indicadores mínimos de violaciones inaceptables” de la Carta Democrática, cosa de evitar debates interminables sobre si se debe aplicar la Carta en cada crisis política” (Oppenheimer, 15/05/2005). Sin embargo, para la mayoría de los miembros de la OEA este mecanismo podría constituirse en una herramienta manipulable por intereses unilaterales.³⁸

El segundo elemento destacable es la necesidad de mantener la estabilidad del sistema. Como señalan Cooper y Legler, una crítica persistente a la OEA es su enfoque institucional, que liga la democracia con el proceso formal de representación y subordina la justicia a la preservación del status quo (2001: 121). Esta crítica ha encontrado sustento en casos como el peruano, donde la OEA no puso freno a las acciones autoritarias del Presidente Fujimori; o en crisis como la ecuatoriana del año 2000, cuando la Organización puso énfasis en el procedimiento formal aplicado a la transición de poder del Presidente Mahuad al Vicepresidente Noboa y no en los elementos subyacentes que habían provocado la crisis (Cooper y Legler, 2001: 121).

La relación entre democracia y el proceso formal de representación está claramente señalada en la Carta Democrática, donde se destaca la organización política sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa, como requisito para impulsar la solidaridad

³⁶ En alusión clara al gobierno de Venezuela y los potenciales gobiernos de Bolivia y Nicaragua.

³⁷ Propuestas de este tipo también han sido discutidas en el mundo académico y han sido apoyadas en la OEA por otros gobiernos aparte del estadounidense.

³⁸ El intento más reciente para establecer este mecanismo se produjo en la Asamblea General de la OEA, celebrada en Fort Lauderdale, Estados Unidos del 5 al 7 de junio de 2005.

y cooperación en el hemisferio. Aunque la OEA ha procurado ampliar la definición de democracia, al incluir la justicia social y el desarrollo económico como elementos intrínsecos de la misma; sus acciones siguen enfocadas hacia la promoción y defensa de la democracia como régimen político.

En el caso venezolano, antes de producirse la alteración del orden constitucional de 2002, la oposición consideraba que existían suficientes elementos para crear un expediente de violaciones a la Carta Democrática por parte del gobierno nacional. Entre ellos mencionaban: la ausencia de control efectivo entre los poderes públicos, las violaciones al Estado de derecho, el menoscabo de la libertad sindical, las restricciones a la libertad de expresión, la lesión al pluralismo político por la intromisión de un partido en la estructura del Estado, la deliberación militar y la formación de grupos paramilitares (Brewer – Carías, 2002: 124 – 125). Sin embargo, la OEA sólo reaccionó ante la ruptura de la institucionalidad el 11 de abril de 2002, bajo la premisa de que la Organización rechaza cualquier intento de alteración del orden constitucional y considera que nada justifica su ruptura, ni el intento de impedir el funcionamiento de instituciones claves como los poderes del Estado (CIDH, 10/05/2002).

Ecuador constituye otro ejemplo de una acción tardía y mal enfocada de la Organización. Aunque el Relator Especial para asuntos judiciales de Naciones Unidas alertó sobre el peligro en que se encontraba la independencia judicial en el país y las consecuencias que esto podía traer para la institucionalidad ecuatoriana, la OEA sólo actuó cuando se produjo la salida por la fuerza del Presidente Gutiérrez, en abril de 2005. Esta conducta “termina sugiriendo que la OEA está más interesada en que líderes electos mantengan su poder y no en la forma en que lo ejerzan” (Sánchez, 24/04/2005).

La estabilidad del sistema interamericano se asienta también en la vinculación entre democracia y seguridad hemisférica. La OEA considera al terrorismo internacional, el tráfico de drogas, las actividades delictivas transnacionales, el deterioro de la seguridad ciudadana y el tráfico de armas como amenazas potenciales a la paz y la seguridad regional. Para confrontar

estas amenazas es necesaria la cooperación entre los Estados y ésta sólo es posible cuando imperan los mismos principios. La OEA afirma por consiguiente que:

Esos valores son los mismos que sustentan la identidad americana: la democracia y el respeto al Estado de Derecho. Son ellos lo que permiten hacer compatible y armonizar el carácter multidimensional, y a veces en apariencia divergente, de las preocupaciones de seguridad de cada uno de los Estados de la región (Gaviria, 2004: 141).

Los cambios en el escenario internacional y la necesidad de preservar el status quo democrático del sistema interamericano han llevado a la OEA a combinar dos actividades que pueden entenderse como contradictorias. La mediación por un lado, como proceso que requiere para muchos autores de una extrema imparcialidad y; la promoción democrática, por otro lado, tarea que responde a claros intereses político – ideológicos.

La articulación de estos dos objetivos debe realizarse con extremo cuidado; principalmente cuando se realizan en contextos altamente volátiles y conflictivos como el venezolano en 2002 y 2003. En el proceso de mediación realizado en Venezuela la agenda de promoción democrática se superpuso a los objetivos esenciales de dicho proceso, y esto puede comprobarse con la revisión del Acuerdo de mayo de 2003. La Síntesis Operativa (anexo1) que se fijó al inicio de la mediación estableció tres temas a ser discutidos en la Mesa: la solución de la crisis del país por la vía electoral, el desarme de la población civil y la instalación y funcionamiento de la Comisión de la Verdad.

En el Acuerdo rubricado seis meses después estaba claro el consenso en torno a la salida electoral mediante el referendo revocatorio. De la misma manera ambos actores manifestaron su completa adhesión al régimen democrático al aceptar la necesidad de un acuerdo que garantizara una democracia participativa, pluralista, vigorosa y auténticamente representativa (Gobierno de La República Bolivariana de Venezuela y Coordinadora Democrática, 29/05/2003).

Respecto a los otros dos temas de la Mesa; el desarme de la población civil y la instalación de la Comisión de la Verdad, no se plasmaron soluciones concretas en el Acuerdo.

Con relación al primero, el Acuerdo señala el compromiso de las partes para adelantar una vigorosa campaña de desarme efectivo de la población civil, pero no especifica tiempos, características del programa, ni responsabilidades de esta campaña. En cuanto a la Comisión de la Verdad el Acuerdo sólo: “exhorta a los grupos parlamentarios de opinión representados en la Asamblea Nacional a concluir la Ley para la conformación de la Comisión de la verdad” (Gobierno de La República Bolivariana de Venezuela y Coordinadora Democrática, 29/05/2003). Lo que se infiere del análisis del Acuerdo es que el diálogo en la Mesa se concentró en proteger el sistema democrático venezolano. La salida electoral permitiría que el voto de los ciudadanos revelara la voluntad de la mayoría y legitimara la continuidad o la salida del Presidente Chávez. El desarme y la conformación de la Comisión de la verdad fueron tratados de forma secundaria, aun cuando eran elementos fundamentales para renovar la confianza ciudadana en la justicia y las instituciones, y para promover el proceso de reconciliación que sería “la base de la constitución de una legitimidad democrática sobre la que se fundaría la estabilidad política” (Sosa, 2003).

Ubicar la agenda democrática por encima de la mediación ha tenido repercusiones en el escenario venezolano posterior a la mediación. El informe de International Crisis Group de 2004 subraya dos elementos: Primero, nunca ha habido una determinación satisfactoria de responsabilidades por los asesinatos ocurridos durante el intento golpista de abril de 2002. Segundo, Venezuela es un territorio armado, pues el gobierno se ha estado preparando para una posible confrontación y en cuanto a los Círculos Bolivarianos³⁹, se cree firmemente que estos grupos, o parte de ellos, están armados y son parte integral del “sistema de defensa contrarrevolucionaria” del gobierno de Chávez (International Crisis Group, 2004: 11 -12).

³⁹ La rama ejecutiva describe a estos grupos como expresiones sociales y ciudadanas de democracia participativa. Los observadores independientes opinan que cumplen una variedad de propósitos, desde la organización comunitaria en los barrios más pobres hasta el hostigamiento de los opositores políticos (International Crisis Group, 2004: 12).

3.2 Venezuela y el Paradigma Democrático.

La intervención de la OEA en la crisis política venezolana tenía un fin claro siguiendo los postulados de la Organización; la defensa y mantenimiento de la democracia en el país. La Organización reaccionó rápidamente a la alteración del orden constitucional de abril de 2002 y activó los mecanismos de respuesta gradual de la Carta Democrática. El Secretario General Gárriga, contó con el apoyo tanto de los Estados miembros como del Grupo de Amigos para la misión de mediación que realizó entre 2002 y 2003 y también con la cooperación del Centro Carter y el PNUD.

A simple vista el proceso congrega todas las herramientas institucionales de las que la OEA puede hacer uso en caso de que uno de sus miembros viva una crisis político – institucional. El caso de Venezuela sin embargo, reviste características especiales que impulsaron una respuesta tan expedita. Una de estas características está dada por la economía política internacional. Venezuela es la quinta nación exportadora de petróleo en el mundo y ha sido por décadas un proveedor estable e importante para los Estados Unidos. El hecho de que la crisis venezolana coincidiera con las operaciones militares estadounidenses, primero en Afganistán y después en Irak y con el consiguiente aumento de los precios del crudo en el mercado impulsó a Estados Unidos a enfocarse en la problemática política venezolana.

La retórica antiimperialista del Presidente Chávez es incómoda para los Estados Unidos y por esta razón su gobierno no condenó la alteración del orden constitucional en abril de 2002; Lander señala que sólo cuando el golpe empezó a ser revertido el sábado 13 de abril el representante estadounidense ante la OEA votó a favor de la resolución de condena a la ruptura de la institucionalidad (2002: 7).

La respuesta estadounidense posterior al reestablecimiento en el poder del Presidente Chávez manifiesta su doble visión hacia la OEA: por un lado actuó basado en sus propios intereses y favoreció la instalación del Gobierno Provisional, dejando en segundo plano el compromiso que como miembro de la OEA tiene con la preservación de la democracia. Por

otro lado, una vez que el Presidente Chávez fue restituido, Estados Unidos se convirtió en promotor de la intervención hemisférica e incluso formó parte del Grupo de Amigos de apoyo al proceso, considerando que el diálogo patrocinado por la OEA se convertía en la mejor posibilidad de alcanzar la estabilidad política y asegurar los tratos económicos con Venezuela.

En palabras de Sosa:

Esta posición se sustenta en el Comunicado de la Casa Blanca de 13 de Diciembre de 2002, leído en Washington, en el que se afirma: “Los Estados Unidos están convencidos que el único camino pacífico y políticamente viable para salir de la crisis, es por medio de elecciones adelantadas”. Posición luego matizada para identificarse con la resolución 833 de la OEA (Sosa, 2003).

En el caso de las naciones latinoamericanas la balanza se inclinó hacia otorgar la “legitimidad de origen” por encima de la “legitimidad de gestión” (Sosa, 2003), lo que significó apoyar al Presidente Chávez y la labor de la OEA. No obstante las consideraciones políticas, el apoyo al proceso estuvo marcado también por móviles económicos, principalmente de parte de los países de Centroamérica y El Caribe, pues muchos de ellos forman parte de los convenios petroleros en los que Venezuela es el principal suplidor (Sosa, 2003).

La segunda particularidad del caso venezolano tiene que ver con el uso del poder político por parte del Presidente Chávez. A lo largo de su administración, Chávez ha utilizado los poderes que le otorgó la Asamblea Nacional para sancionar leyes independientemente; ha aprovechado los vacíos constitucionales respecto al control del ejercicio del poder público y ha logrado influir en la organización del Poder Judicial a tal punto de que se ponga en entredicho su imparcialidad. Su gobierno ha impuesto algunas restricciones a la libertad de expresión y ha coartado la libertad sindical, pero como señala el Crisis Group: “Chávez ha hecho gala de suficiente astucia como para no desdibujar del todo la línea entre la no adhesión a la ley y las maniobras dentro de un marco legal” (2004: 3). Sin embargo, la OEA no podía pasar por alto los informes sobre el deterioro de la protección de los derechos humanos, las libertades

fundamentales y el Estado de Derecho, principalmente cuando los mismos habían sido realizados por instancias hemisféricas como la CIDH.

Un tercer rasgo de la intervención de la OEA en Venezuela tiene que ver con la Carta Democrática. Aprobada sólo siete meses antes de los sucesos de abril de 2002, con la crisis venezolana se puso a prueba la utilidad de los mecanismos preventivos de la misma. La alteración del orden constitucional implicó la visita de la misión de evaluación y la presentación de un informe completo sólo una semana después de ocurridos los hechos de violencia que apartaron momentáneamente al Presidente de sus funciones. En este sentido era fundamental para la OEA que fuera notoria, tanto su capacidad de respuesta rápida a las crisis nacionales, como la pertinencia de aprobar instrumentos (como la Carta Democrática) que amplían las capacidades de acción de la Organización más allá de la aprobación de resoluciones.

Las características específicas del caso venezolano se ajustaron al paradigma de solidaridad democrática que ha venido consolidándose en la Organización durante la última década. La democracia envuelve para la organización un ideal, un interés y también un compromiso (Perina, 2000: 314), por lo que la defensa del sistema político y del orden constitucional de los Estados a través de todas las herramientas disponibles (diplomáticas e incluso coercitivas) es considerada la razón de ser de la Organización.

La actuación de la OEA en Venezuela estuvo supeditada al paradigma democrático, y los esfuerzos diplomáticos se afincaron en la defensa del orden constitucional y del régimen político. El hecho de que el mayor logro de la Mesa de Negociación fuese el compromiso con una salida electoral dentro del marco del artículo 72 de la Constitución, es la comprobación de que el punto focal de todo el proceso fue el resguardo del orden político imperante. Lo inquietante es que esta agenda inamovible de defensa del orden constitucional se opone al “compromiso” de la OEA por lograr una democracia amplia que ponga en primer lugar al ciudadano.

La vigencia del paradigma democrático por encima de otras consideraciones como el adecuado funcionamiento de las instituciones, el respeto a los derechos y libertades y el vigor del Estado de Derecho, llevaron a que el caso venezolano pueda evaluarse de dos maneras: por una parte es un éxito para la OEA, en cuanto a la utilización de los mecanismos jurídico – políticos de acción colectiva del sistema interamericano y en cuanto a la promoción de su agenda democrática en el seno de la Mesa; por otra parte un aplazamiento de la efectiva solución para la crisis política venezolana.

Después de finalizada la mediación, los niveles de polarización no disminuyeron⁴⁰ e incluso volvieron a producirse confrontaciones violentas entre manifestantes y miembros de las fuerzas de seguridad del Estado que ocasionaron nuevas pérdidas de vidas. La retórica de lado y lado siguió incitando a las acciones armadas como forma de salida a la crisis y ni siquiera la realización del Referendo Revocatorio en agosto de 2004 logró la reconciliación y cooperación entre las partes. El sistema democrático venezolano fue resguardado gracias a la mediación, pero la crisis social permanece y mientras no se halle una solución a la misma Venezuela constituirá una amenaza a la estabilidad hemisférica.

3.3 Implicaciones hemisféricas del caso venezolano.

Como institución hemisférica que funciona bajo preceptos establecidos y objetivos consensuados las acciones de la OEA en un país tienden a reflejarse en casos similares;⁴¹ por esto se hace necesario enfocarse en algunos puntos que pueden repercutir en las acciones futuras del organismo:

a. Enlace entre los mecanismos de resolución pacífica de controversias y la agenda de promoción democrática: En el caso venezolano la OEA logró encajar la mediación con su agenda de promoción democrática, pero esto significó dejar en segundo plano aquellos

⁴⁰ International Crisis Group señala que según muchos analistas la polarización política del país se encontraba en el nivel que existía en Nicaragua en los años ochenta o en Chile a comienzos de los setenta.

⁴¹ El mecanismo de la Mesa de Negociación que se puso en práctica en Venezuela era semejante al utilizado en Perú dos años antes.

elementos que no fueran esenciales para la preservación del sistema democrático en el corto plazo. Allí se encuentra una contradicción pues en palabras de Carothers la promoción democrática es un enfoque de largo alcance, y por lo tanto: “ningún resultado dramático o rápido debería esperarse de los esfuerzos de promoción democrática, especialmente en el caso de aquellos países donde la mezcla de fuerzas económicas, políticas y sociales permanecen hostiles al desarrollo de la democracia” (Carothers, 2000. Traducción propia).

Si la OEA quiere convertirse en mediador reconocido y aceptado tendrá que encontrar una forma de cumplir con su agenda de promoción democrática sin superponerla a la resolución de la controversia. Para esto cuenta con la UPD, que podría realizar acciones paralelas a la mediación pero separadas del proceso en sí.

b. Mecanismos de seguimiento de los acuerdos: La experiencia venezolana demuestra que la mediación no debe limitarse a impulsar un acuerdo entre las partes. Es importante que se convenga también un mecanismo de monitoreo que evalúe la implantación del acuerdo. La mediación teóricamente debe cumplir cuatro etapas: preparación, iniciación, negociación e implementación (Kriesberg, 1996: 227); en Venezuela la última etapa no se cumplió, pues con el Acuerdo, se dio por concluida la misión de la OEA. La existencia de mecanismos de monitoreo puede persuadir a las partes a respetar integralmente los acuerdos alcanzados, y lo más importante, generan confianza en los ciudadanos acerca de la voluntad de las partes en la resolución del conflicto.

Una vez finalizada la mediación, el gobierno venezolano utilizó su poder para imponer una serie de obstáculos institucionales e incluso recurrió a la fuerza intimidante en dosis relativamente pequeñas (International Crisis Group, 2004: 3), contradiciendo así el espíritu de cooperación que se plasmó en el Acuerdo de mayo. De haber existido un mecanismo de seguimiento del Acuerdo la OEA habría podido influir en la actitud de las partes, para que las mismas no vieran afectada su legitimidad nacional e internacionalmente.

c. Características de la crisis: Las características de la crisis venezolana fueron un reflejo de la historia y el devenir político nacional de las últimas cuatro décadas, por consiguiente, cualquier proceso de intervención en el conflicto debía tomar en cuenta las particularidades del país. La conflictividad en el seno de la sociedad venezolana no surgió de manera espontánea, fue producto de la acumulación de frustraciones de una población que vio debilitarse paulatinamente el sistema democrático por la carga que imponía la corrupción, la desigualdad, la pobreza y el clientelismo, entre otros males nacionales. Como candidato, Chávez prometió refundar la república y acabar con los vicios del sistema democrático a través del proyecto bolivariano, pero sus acciones como presidente han resultado en “una marcada agudización de las divisiones políticas, un deterioro en los niveles de vida y la seguridad personal, restricciones a los derechos y un incremento en el potencial de violencia” (International Crisis Group, 2004: 2). Sin embargo, el proyecto del presidente sigue contando con el apoyo de un sector considerable de venezolanos (principalmente aquellos de escasos recursos económicos), incluyendo fracciones que están dispuestas a usar la violencia para su defensa.

En el momento de realizarse la mediación todas estas consideraciones debían tomarse en cuenta para lograr el equilibrio y la igualdad entre las partes. Sin embargo, la imparcialidad de la misión fue puesta en entredicho en diversas ocasiones. En principio el impulso dado por Estados Unidos al proceso (después de que reconoció al gobierno provisional de Carmona Estanga) fue interpretado por el gobierno venezolano como una tentativa de favorecer a la oposición a través de la OEA. La amistad de Jimmy Carter con Gustavo Cisneros, un reconocido empresario venezolano, propietario de medios de comunicación, también le restó legitimidad a la Mesa por parte del gobierno.

Aunque finalmente se logró un Acuerdo, lo sucedido en Venezuela confirma la necesidad de que el mediador cuente con la confianza y cooperación de los disputantes para lograr cambiar la situación de conflicto. El recelo con que el gobierno trataba a la misión de

mediación es una de las causas por las que la firma de un Acuerdo se demoró seis meses en lugar de los treinta días pautados inicialmente.⁴²

d. Promoción de una agenda inamovible: La OEA a través de la misión de mediación y de las resoluciones emanadas por el Consejo Permanente centró su apoyo en la búsqueda de una solución constitucional, democrática, pacífica y electoral a la crisis de Venezuela. Durante todo el proceso se situó el fortalecimiento de las instituciones democráticas como la meta encubierta tras la mediación. Con la firma del Acuerdo este objetivo se mostró más claramente; así lo demuestra el discurso del Secretario General:

Expresé que todos confiamos en que las difíciles pruebas que había pasado la democracia venezolana, en particular sus instituciones democráticas a lo largo del último año, tanto las que se forjaron a lo largo de casi dos siglos de vida independiente como aquéllas que proceden de esta nueva era política, habían salido considerablemente fortalecidas (Gaviria, 2004: 71).

La agenda democrática aplicada por la OEA en Venezuela reflejó su empeño en promover la democracia representativa electoral, como el sistema idóneo para las Américas. Por consiguiente, la Organización evitó una condena enérgica a las debilidades institucionales⁴³ constatadas por la CIDH y se enfocó en lograr el compromiso del gobierno venezolano para alcanzar la salida electoral.

En este sentido el caso venezolano no constituyó una excepción, sino que por el contrario, confirmó las dificultades que tiene la OEA para condenar las actuaciones de gobiernos electos democráticamente, pero que irrespetan algunos de los principios hemisféricos. Lo que se hace evidente es que la lista de prioridades de la OEA está encabezada por la consolidación de la democracia como régimen político y que esta agenda sitúa en

⁴² Resulta paradójico que una vez terminada la mediación la oposición sintió recelo hacia la actuación de Jimmy Carter. Timoteo Zambrano, uno de los miembros de la Mesa expresó que el comportamiento de los observadores internacionales en el proceso que llevó al referendo cambió después de la reunión de Carter con Cisneros y el Presidente Chávez. “Hasta ese momento la actitud del Centro Carter era una: que se reestablecieran las reglas infringidas; que se respetaran las reglas de juego (...) Luego de esta visita, de alguna manera el señor Carter le dio un giro al papel del Centro Carter en el país. Bajó el tono de su reclamo” (Moleiro, 17/08/2005: A4)

⁴³ El informe de la CIDH señaló las debilidades de los pilares que garantizaban la vigencia del Estado de Derecho. Su informe se concentró en la Constitución de 1999, la administración de justicia, la libertad de expresión, las fuerzas armadas y de seguridad, la libertad sindical, y la existencia de grupos de exterminio.

segundo plano las consideraciones acerca del desempeño de las democracias regionales. Una agenda democrática inamovible, como la desplegada por la OEA en Venezuela, tiende y tenderá a favorecer a los regímenes existentes por encima de los procesos verdaderamente democráticos.

Al proyectar el caso venezolano al escenario hemisférico se constatan las debilidades y fortalezas de la OEA como organización regional. Por una parte se comprueba que el compromiso de la Organización con la defensa y la promoción de la democracia se ha arraigado y fortalecido desde los años 90 y que institucionalmente se han dado pasos importantes para perfeccionar los instrumentos jurídico – políticos de acción colectiva. La Carta Democrática, constituye la herramienta más acabada con la que se cuenta actualmente para hacer frente a las alteraciones en el orden constitucional que pueda sufrir cualquier país miembro, y amplía el marco de acción tanto del Secretario General como de la OEA.

Sin embargo, y tal como ocurrió en Venezuela, la OEA sigue privilegiando el compromiso con los gobiernos, sobre el compromiso con los pueblos. Una agenda democrática centrada únicamente en la defensa del orden constitucional y en la celebración de elecciones libres y periódicas no impulsa el desarrollo de las instituciones, la rendición de cuentas, el equilibrio entre los poderes, o la preservación de las libertades y los derechos ciudadanos. Por el contrario, esta agenda inamovible resta fuerza a las organizaciones ciudadanas que exigen el buen funcionamiento del Estado y no se conforman con las promesas electorales. Al mismo tiempo, la agenda inamovible da cabida a las acciones de corte autoritario de aquellos líderes políticos que contando con la legitimidad del voto perjudican la institucionalidad de sus Estados y, finalmente, deja abierta la posibilidad de que la defensa del régimen político admita la subsistencia de focos de conflictividad social que pongan en riesgo la estabilidad de los Estados y del sistema americano.

El caso venezolano es un éxito para el sistema interamericano y un fracaso para la sociedad venezolana. Constituye además un núcleo de conflictividad que puede volver a erupcionar, mientras el sistema interamericano y la OEA se congratulan por haber alcanzado la solución constitucional, democrática y electoral que se adecua al paradigma de solidaridad democrática de las Américas.

CONCLUSIONES

La crisis venezolana planteó un reto para la Organización de Estados Americanos y para sus herramientas jurídico – políticas de acción colectiva. Primero, la intervención de la OEA ocurrió en un contexto social volátil y altamente polarizado, donde los enfrentamientos ideológicos habían dado paso a la confrontación física entre los propios ciudadanos. El desencadenamiento de la violencia el 11 de abril, la represión por parte de las fuerzas del orden, la alteración del orden institucional (golpe de Estado según algunos autores, vacío de poder según otros) y la muerte de 19 venezolanos de ambos grupos, avizoraban una posible interrupción del orden democrático e incluso la gestación de una guerra civil. Segundo, la OEA debía probar la idoneidad de la Carta Democrática Interamericana para responder rápida y efectivamente a las crisis hemisféricas. A través de este instrumento, las naciones americanas otorgaron a la OEA mayor capacidad de acción para la defensa de la democracia continental y acordaron por primera vez, el despliegue de acciones preventivas para evitar quiebres en el orden democrático. Basado en estos dos elementos se puede hacer un examen de los objetivos planteados en esta indagación:

- La tesis democrática proyectada por la OEA: La visión democrática de la Organización se adecua a los parámetros de la democracia liberal, respaldando la protección de los derechos fundamentales y de las libertades individuales, velando por la vigencia plena del Estado de Derecho y por la potestad de los ciudadanos de elegir a sus representantes en elecciones libres, justas, confiables y periódicas. Dicha visión condiciona la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región a la preservación del sistema democrático, lo que ha impulsado la multiplicación de los mecanismos institucionales para tal fin. Lo más destacable para el propósito de esta investigación, es sin embargo, que la renovación de la visión democrática ha proporcionado a la OEA las bases para actuar más proactivamente en la promoción de la misma. A través de instrumentos como la Carta Democrática, los estados miembros están otorgando a la OEA los

medios para promocionar una agenda democrática que se sustenta en valores como la libertad, la justicia, la igualdad, la tolerancia, la solidaridad, la cooperación, la confianza mutua, la construcción de consenso y la solución pacífica de diferendos.

El andamiaje jurídico de la Organización sigue construyéndose, y aunque por el momento no existe el acuerdo entre sus miembros para crear y aprobar un sistema de alerta temprana que examine el funcionamiento de las democracias regionales, el nuevo Secretario General parece comprometido con este fin. De aprobarse algún mecanismo de seguimiento a las democracias la OEA adquiriría nuevas y mayores responsabilidades y se convertiría en una organización tuteladora de las actuaciones de los gobiernos de la región. Lo que se desprende de la experiencia venezolana es que la OEA parece no estar preparada para elegir entre sus objetivos generales y los problemas específicos nacionales, por lo que mayores responsabilidades hemisféricas podrían agravar sus deficiencias y afectar su credibilidad y efectividad en el hemisferio.

- El proceso de mediación y la promoción democrática: La mediación de la OEA como método para resolver pacíficamente el conflicto entre las fuerzas que apoyaban al gobierno y las que hacían lo propio a favor de la oposición, cumplió con los parámetros teóricos de un proceso de este tipo. Aunque con altibajos, el proceso contó con un outsider que propició el diálogo; como un método no coercitivo y voluntario de solución de conflictos se impulsó la construcción de consensos entre las partes y finalmente todo el proceso modificó la situación preexistente. La misión de mediación llevó a cabo su labor con la cooperación de las partes, y estableció entre sus principios la imparcialidad, entendida como el compromiso de establecer reglas claras e iguales para todos.

Paralelamente a la mediación, la OEA desarrolló su agenda de promoción democrática continental respondiendo a dos fundamentos claros, por una parte la proyección de los componentes de la democracia, por otro la estabilidad del sistema hemisférico. Con respecto

al primer elemento la agenda que se privilegió en Venezuela impulsó las prácticas democráticas para la resolución de conflictos y logró que los dos grupos reconocieran que sólo los mecanismos democráticos permiten el acceso y el ejercicio del poder. En cuanto al segundo elemento la agenda permitió el fortalecimiento del régimen democrático venezolano, lo que se convierte en una garantía de estabilidad para el hemisferio.

Lo que se concluye en este apartado es que la OEA incluyó sus propios objetivos en la mediación y aunque tuvo que enfrentar la conflictividad de fusionar dos mecanismos distintos, logró concretar con éxito su agenda. A la vez que mantuvo la imparcialidad (únicamente como igualdad en las reglas de juego) y logró transformar el conflicto preexistente, la Organización fomentó el fortalecimiento de la democracia venezolana en cuanto régimen político y logró que los valores, las actitudes y las prácticas democráticas fuesen reconocidos como los únicos mecanismos legítimos para propulsar cambios en Venezuela.

- Resultados de la mediación como instrumento de promoción democrática: Desde la perspectiva de la OEA, el proceso de mediación desplegado en Venezuela como instrumento en favor de la promoción democrática resultó exitoso en el corto plazo, pues aseguró la estabilidad del régimen político. Sin embargo, se puede convertir en un precedente no recomendable para actuaciones futuras de la Organización, pues implica la amalgama de dos mecanismos distintos y que resultan contradictorios.

El proceso de mediación permitió que el gobierno venezolano, señalado interna y externamente por comprometer la vigencia del Estado de Derecho y por limitar algunos derechos y libertades individuales fuese reconocido regionalmente por su disposición al diálogo y a la búsqueda de una solución pacífica del conflicto. Gracias a la disposición de la OEA de privilegiar el consenso en torno a la solución electoral, el desarme de la población civil y la conformación de la comisión de la verdad se dejaron en segundo plano. Ambos temas podrían haber afectado la percepción hemisférica del gobierno venezolano, tanto por su

vinculación con grupos civiles que se presumen armados, como por la poca disposición de la Asamblea Nacional (compuesta mayoritariamente por partidarios del gobierno) a investigar los sucesos de abril de 2002.

La primacía de la agenda de promoción democrática, expresada en la Resolución 833 de la OEA no permitió que la mediación cumpliera con todas sus etapas cabalmente. Al convenirse el final del proceso con la firma del Acuerdo en mayo de 2003, se evitó que la OEA pudiese monitorear el completo cumplimiento del Acuerdo, lo que habría favorecido la confianza de la sociedad venezolana en la solución negociada en la Mesa. Esto trajo como consecuencia la persistencia de la conflictividad en el interior de la sociedad y la percepción de que la OEA no actuó en correspondencia con el pueblo venezolano sino con la consecución de sus propios objetivos.

La conclusión que se desprende es que la combinación de estos dos objetivos, llevó a que la promoción democrática, se privilegiara sobre la mediación. Aunque con la firma del Acuerdo se logró una transformación de la situación de crisis, no se alcanzó una solución permanente a la conflictiva situación de Venezuela. La defensa del sistema democrático formal, no contribuyó ni a la reconciliación entre los ciudadanos, ni mucho menos al desarrollo en el país de la democracia creíble, legítima y eficaz que la OEA se ha comprometido a construir en el hemisferio.

Las conclusiones obtenidas del análisis de los objetivos, ofrecen el marco para analizar la pregunta central de investigación: ¿Cómo la OEA puede promover la democracia a través de la mediación? El estudio del proceso venezolano demuestra que es posible realizar los dos procesos paralelamente y que la OEA cuenta con los tres elementos necesarios para hacerlo: puede aplicar un marco legal que legitima las acciones del organismo, cuenta con el apoyo de agencias hemisféricas y puede intervenir con todos sus recursos en el momento de una crisis.

Cuando dos partes en conflicto recurren a un outsider, lo hacen para contar con un tercero imparcial que los ayude a concertar soluciones al problema existente. Formalmente la

OEA puede ofrecer imparcialidad a los actores en conflicto, a cambio del compromiso de las partes con las prácticas democráticas, pacíficas, institucionales y apegadas al esquema jurídico hemisférico en la búsqueda del consenso. De esta manera se puede alterar o solucionar la crisis mientras la Organización logra su objetivo; hacer prevalecer los valores y prácticas democráticas tanto en momentos de estabilidad como en situaciones políticas críticas.

El hecho de que la Organización posea los instrumentos y conozca la manera de hacer coincidir la mediación y la promoción democrática no significa, que esta sea la estrategia idónea para promocionar la cultura y los valores democráticos en las sociedades en crisis. Por el contrario, podría concluirse que de esta manera la OEA retrasa e incluso hace retroceder los procesos de democratización en las naciones americanas, dejando abierta la posibilidad de nuevas y más intensas confrontaciones.

BIBLIOGRAFÍA

Bercovitch, Jacob. "Mediation in International Conflict: An Overview of Theory, a Review of Practice". *Peacemaking in International Conflict*. Eds. William Zartman y Lewis Rasmussen. Washington D.C, United State Institute of Peace Press, 2001. 125 – 153.

Bercovitch, Jacob y Houston Allison. "The study of International Mediation: Theoretical Issues and Empirical Evidence". *Resolving International Conflicts*. Ed. Jacob Bercovitch, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1996. 11 - 35.

Brewer-Carías, Alan. *La crisis de la democracia venezolana*. Caracas, Editorial CEC, SA / El Nacional, 2002.

Burell, Jennifer y Shifter, Michael. "Estados Unidos, la OEA y la promoción de la democracia en las Américas". *Sistema interamericano y democracia*. Comp. Arlene B. Tickner. Bogotá, Ediciones Uniandes, 2000. 27 – 50.

Carnevale, Peter y Arad, Sharon. "Bias and Imparciality in International Mediation". *Resolving International Conflicts*. Ed. Jacob Bercovitch. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1996. 39 - 53.

Carothers, Thomas. "Democracy Promotion: A key focus in a new world order" *International Information programs* (Washington), mayo 2000. Internet: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0500/ijde/carothers.htm>

Carter, Jimmy. *Propuesta para reestablecer la Paz y la Armonía en Venezuela para ser considerada en la Mesa de Negociaciones y Acuerdos*. Caracas, 21/01/2003. Internet: http://www.oas.org/OASpage/eng/Ve_infCarter012103-esp.htm

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al culminar su visita a la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas, 10/05/2002. Internet: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2002/23.02.htm>

_____ *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*. Washington, OEA, 29/12/2003. Internet: http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.upd.oas.org/lab/expressway/publications_spa.html

Cooper, Andrew y Legler, Thomas. "The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership". *Latin American Politics and Society* (Miami), Volumen 43, N° 1 (Primavera 2001): 103 – 126.

_____ "The OAS in Peru. A model for the future?". *Journal of Democracy* (Washington), N° 4 (octubre 2001): 123 – 136.

Covarrubias, Ana. "No intervención versus promoción de la democracia representativa en el sistema interamericano". *Sistema interamericano y democracia*. Comp. Arlene B. Tickner. Bogotá, Ediciones Uniandes, 2000. 51 - 64.

"Decreto del gobierno provisional de Pedro Carmona Estanga". *Observatorio Social de América Latina* (Buenos Aires), N° 7 (junio 2002): 27 – 28.

Diamint, Rut. “Evolución del sistema americano: entre el temor y la armonía”. *Sistema interamericano y democracia*. Comp. Arlene B. Tickner. Bogotá, Ediciones Uniandes, 2000. 1 – 25.

Durán, Armando. “Historia de un fracaso con importancia”. *El Nacional* (Caracas), 12/05/2003: A/4.

_____ “Contra esto y aquello”. *El Nacional* (Caracas), 26/05/2003: A/5.

Editorial. “Con las manos vacías”. *El Nacional* (Caracas), 12/05/2003: A/8.

Fleury, Sonia. “Reforma del Estado en América Latina” *Nueva Sociedad* (Caracas), N° 160 (marzo – abril 1999): 58 – 80.

Gaviria, César. *Discurso de César Gaviria Trujillo, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos en la instalación de la "Conferencia de las Américas"* Washington, DC, 05/03/1998. Internet: <http://www.oas.org/speeches/speech.asp?sCodigo=02-0208>

_____ *La OEA 1994 – 2004. Una década de transformación*. Washington DC, OEA, 2004a.

_____ “La Carta de Navegación de las Américas”. *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*. PNUD, Buenos Aires, Alfaguara, 2004b.

Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y Coordinadora Democrática. *Declaración contra la violencia, por la paz y la democracia*. Caracas, 18/02/2003. Internet: <http://www.oas.org/OASpage/eng/Venezuela/DeclaracionPaz.htm>

Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y Coordinadora Democrática. *Acuerdo preliminar entre la representación del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los factores políticos y sociales que lo apoyan y la Coordinadora Democrática*. Caracas, 11/04/2003. Internet: <http://www.oas.org/OASpage/eng/Venezuela/acuerdo-041103.htm>

Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y Coordinadora Democrática. *Acuerdo entre la representación del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los factores políticos y sociales que lo apoyan y la Coordinadora Democrática y las organizaciones políticas y de la sociedad civil que la conforman*. Caracas, 29/05/2003. Internet: <http://www.oas.org/OASpage/eng/Venezuela/Acuerdo052303.htm>

Gratius, Susanne. “¿Puede la OEA jugar un mayor papel en la promoción de la democracia?”. *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*. (Madrid). Junio de 2005. Internet: <http://www.fride.org/Publications/Publication.aspx?Item=793>

_____ “Democracia y el nuevo orden internacional”. *La democracia en sus textos*. Rafael del Águila et al. Madrid, Alianza Editorial, 1998. 503 – 520.

Internacional Crisis Group. “Venezuela ¿Hacia una guerra civil?”. *Boletín Informativo sobre América Latina*. (Quito / Bruselas), 10/05/2004, Internet: http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin_america/spanish_and_portuguese/040510_venezuela_headed_toward_civil_war_sp.pdf

Kriesberg, Louis. "Varieties of Mediating Activities and Mediators in International Relations". *Resolving International Conflicts*. Ed. Jacob Bercovitch. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1996. 219 – 234.

Lander, Edgardo. "El papel del gobierno de los EE.UU en el golpe de estado contra el Presidente Chávez". *Observatorio Social de América Latina* (Buenos Aires), N°7 (junio 2002): 5 – 10.

_____. "Venezuela: proceso de cambio, referéndum revocatorio y amenazas internacionales". *Observatorio Social de América Latina* (Buenos Aires), N° 13 (enero – abril 2004): 57 – 66.

López Maya, Margarita. "Venezuela: entre protestas y contraprotestas el gobierno de Chávez se endurece y debilita". *Observatorio Social de América Latina* (Buenos Aires), N° 6 (enero 2002): 97 – 102.

Moleiro, Alonso. "La OEA y el Centro Carter fueron rebasados tecnológicamente en el RR" (Entrevista a Timoteo Zambrano). *El Nacional* (Caracas), 17/08/2005: A4.

Montúfar, César. "La seguridad nacional de EE.UU en el nuevo orden global". *Comentario Internacional* (Quito), N° 5 (I semestre 2004): 77 – 102.

Moreno, Amado. "Gobernabilidad, democracia y conflictividad en Venezuela". Internet: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043433.pdf>

_____. "Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos". *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*. Comps. Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas. Santa Fe (Argentina), 2003. 25 – 147.

Organización de Estados Americanos. *Carta de la Organización de Estados Americanos*. Suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.

_____. *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas "Pacto de Bogotá"*. Suscrito el 30 de abril de 1948. Internet: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-42.html>

_____. *Democracia Representativa AG/RES. 1080 (XXI-O/91)*. Resolución aprobada en la quinta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 1991. Internet: <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/juridico/spanish/resoluci.html>

_____. *Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*. Aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 1991. Internet: [http://www.upd.oas.org/lab/Documents/general assembly/ag res santiago xxi O 91 s pa.pdf](http://www.upd.oas.org/lab/Documents/general%20assembly/ag%20res%20santiago%20xxi%20O%2091%20s%20pa.pdf)

_____. *El rol de los Organismos regionales y multilaterales en la defensa y la promoción de la democracia*. Washington, Grupo de Convocatoria de la Comunidad de Democracias y Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2001.

_____ *Carta Democrática Interamericana*. Aprobada en primera sesión plenaria celebrada el 11 de septiembre de 2001. Internet: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm

_____ *Declaración del Secretario General de la OEA en relación con los acontecimientos ocurridos en Venezuela*. 11/04/2002. Internet: <http://www.oas.org/OASpage/press2002/en/Press2002/april2002/078--041102.htm>

_____ *Situación en Venezuela*. 13/04/2002. Internet: http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/Año2002/abril2002/VEres811_041002s.htm

_____ *Apoyo a la democracia en Venezuela*. 18/04/2002. Internet: http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/resoluciónAGres_1.htm

_____ *Respaldo a la institucionalidad democrática en Venezuela y a la gestión de facilitación del Secretario General de la OEA*. 16/12/2002. Internet: <http://www.oas.org/OASpage/eng/Venezuela/CP10628S01.htm>

_____ *Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones*. Coordinador editorial Humberto de la Calle. Washington DC, OEA, 2003.

_____ *Informe sobre la labor de facilitación del Secretario General en Venezuela*. Santiago de Chile, 07/06/2003. Internet: http://www.oas.org/OASpage/eng/Venezuela/Inf_VE_0603s.htm

_____ *Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas*. Washington, 08/06/2004. Internet: http://www.upd.oas.org/lab/Documents/general_assembly/2004/ag_res_2045_xxxix_O_04_spa.pdf

OEA, Centro Carter, PNUD. *Declaración de Principios por la Paz y la Democracia*. Caracas, 15/10/2002. Internet: <http://www.oas.org/OASpage/eng/Venezuela/Principios.htm>

Ochoa Antich, Fernando. “Los aciertos de Gaviria”. *El Nacional* (Caracas), 09/02/2003. Internet: http://buscador.eluniversal.com/2003/02/09/opi_art_09291EE.shtml

Oppenheimer, Andrés. “Las prioridades de Insulza en la OEA”. *El Nuevo Herald* (Miami), 25/05/2005. Internet: http://www.miami.com/mld/elnuevo/news/columnists/andres_oppenheimer/11564701.htm

Palacios, Marianela. “Gobierno y oposición alcanzaron un acuerdo y la Mesa llegó a su fin”. *El Nacional* (Caracas), 24/05/2003: A/2.

Parker, Dick. “Debilidades en la conducción política del proceso también facilitaron el golpe”. *Observatorio Social de América Latina* (Buenos Aires), N° 7 (junio 2002): 11 – 14.

Perina, Rubén. “El régimen democrático interamericano: el papel de la OEA”. *Sistema interamericano y democracia*. Comp. Arlene B. Tickner. Bogotá, Ediciones Uniandes, 2000. 311-376.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe: la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, Alfaguara, 2004.

Rangel, José Vicente. *Posición de la representación del Gobierno en relación con la propuesta presentada por el ex Presidente Carter en la Mesa de Negociación y Acuerdos*. Caracas, 10/02/2003. Internet: http://asesormesanegociacion.com/DocTripartito/DocTripartito_20021224_Gobierno.htm

República Bolivariana de Venezuela. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas, 31/12/1999.

Romero, Carlos. “Venezuela: algunos cambios, muchos deseos y pocas alternativas”. *Nuevos horizontes andinos*. Eds. Christian Freres y Karina Pacheco. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 2002. 109 – 134.

Salgado, Germánico. “Introducción”. *La Ruta de la Gobernabilidad*. Ed. Fernando Pachano. Quito, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), 1999. 1- 22.

Sánchez, Marcela. “¿A qué se fue la OEA a Ecuador?”. *The Washington Post* (Washington), 28/04/2005. Internet: <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2005/04/28/AR2005042801237.html>

Sierra, Manuel Felipe. “Acuerdo y desacuerdo”. *El Nacional* (Caracas), 26/05/2003: A/2.

Sosa, Arturo. “Venezuela, entre el radicalismo y la negociación” *Revista Sic. Centro Gumilla* (Caracas), N° 651 (2003) Internet: http://www.gumilla.org.ve/SIC/SIC2003/SIC651/SIC651_Sosa.htm

MESA DE NEGOCIACIÓN Y ACUERDOS

Síntesis Operativa:

La Mesa de Negociación y Acuerdos entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y la Coordinadora Democrática, funcionará con:

Facilitador Internacional: El papel del Facilitador Internacional de la Mesa será desempeñado por el Secretario General de la OEA, César Gaviria.

Participantes: La Mesa se integrará por seis representantes de ambas partes. Los representantes del Gobierno y de la Coordinadora Democrática deben estar designados por el acto administrativo o político que corresponda.

Equipo Técnico Tripartito: La OEA, el Centro Carter y el PNUD, conforme a sus respectivos mandatos, apoyarán técnicamente al Facilitador en su tarea.

Sede: Se solicitará a la Conferencia Episcopal Venezolana la facilitación de una Sede.

Estrategia de Comunicación: Solamente el Facilitador tendrá a su cargo el “reporte oficial” al público del desarrollo y de los avances de la Mesa. Cada parte podrá expresar libremente sus consideraciones, aceptando explícitamente que las mismas no comprometerán a la Mesa sino que serán reflejo de sus propias opiniones.

Objetivos: La Mesa buscará acuerdos para solucionar la crisis del país por la vía electoral, así como también sobre los siguientes temas: fortalecimiento del sistema electoral, desarme de la población civil e instalación y funcionamiento de la Comisión de la Verdad.

Procedimientos: En la primera reunión las partes trabajarán con el facilitador sobre la definición de los procedimientos, el orden y secuencia de las sesiones y la elaboración de criterios para organizar el funcionamiento de la Mesa.

Mesas de Trabajo Complementarias: Se propone el establecimiento de Mesas de Trabajo Complementarias, con delegados de ambas partes, para elaborar propuestas y recomendaciones específicas en los temas de la Agenda para luego llevarlas a la Mesa principal.

Acuerdos asistidos y verificables: La OEA, el Centro Carter y el PNUD, conforme sus respectivos mandatos, desarrollarán un papel de garantes del proceso para lograr el cumplimiento de los acuerdos.

Asamblea Nacional: Si cualquiera de los acuerdos a que se llegue por medio de este proceso requiere ser considerado en el seno de la Asamblea Nacional, se encontrará un mecanismo adecuado, previamente acordado entre las partes, para que este cuerpo tenga oportuno conocimiento de ellos y pueda actuar conforme a sus atribuciones constitucionales.

Caracas, 7 de noviembre de 2002

ACUERDO ENTRE LA REPRESENTACIÓN DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA Y LOS FACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES QUE LO APOYAN Y LA COORDINADORA DEMOCRÁTICA Y LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE LA CONFORMAN

Caracas, 23 de mayo de 2003

1. Los suscritos miembros de la Mesa de Negociación y Acuerdos, representantes del Gobierno Nacional y de las fuerzas políticas y sociales que lo apoyan, así como de las organizaciones políticas y de la sociedad civil que conforman la Coordinadora Democrática, suscribimos el presente Acuerdo con espíritu de tolerancia para contribuir al fortalecimiento del clima de paz en el país. En ese sentido reiteramos los principios y mecanismos que nos trajeron a esta mesa, que constan en la Síntesis Operativa acordada por las partes desde el momento de su instalación, así como nuestra convicción de encontrar una solución constitucional, pacífica, democrática y electoral.

2. Expresamos nuestra total adhesión y respeto a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En su respeto y en el régimen legal que la desarrolla, se basa la prevalencia del Estado de Derecho. La Constitución contempla un conjunto de valores y normas para expresar los principios fundamentales de convivencia social y política, y establece los mecanismos de solución de diferencias. Cualquier cambio para atender las experiencias del proceso político que se ha vivido debe ser hecho dentro de sus normas y de una manera preferentemente consensuada.

3. Somos conscientes de que en el momento histórico que vivimos es necesario ponerse de acuerdo sobre lo fundamental para garantizar una democracia participativa, pluralista, vigorosa y auténticamente representativa, donde continuaremos teniendo espacio para todos y donde la justicia social, la tolerancia, la igualdad de oportunidades, el estado de derecho y la convivencia democrática sean los valores esenciales. Tenemos conciencia de que hay que colocar esos valores más allá de la controversia política y partidista, y que los mismos deben guiar las políticas, especialmente en materias de preponderante interés social.

4. Queremos expresar que estamos convencidos de que Venezuela y el pueblo venezolano continuarán transitando el camino democrático con sentido de hermandad, respeto por las convicciones de cada venezolano y voluntad de reconciliación.

5. Estamos conscientes, que es necesario consolidar en nuestra sociedad el pluralismo contenido en la Constitución, donde la política ejercida por todos los actores de la vida nacional sea coherente con los valores señalados en la misma. Venezuela necesita el concurso de todos para continuar su camino en paz y en democracia, de modo que cada quien exprese sus ideas, asuma sus posiciones y tome decisión entre las distintas opciones que políticamente se le ofrece.

6. Expresamos nuestra adhesión a los principios consagrados en la Carta Democrática Interamericana, que declara el derecho de los pueblos a vivir en democracia y la obligación de los gobiernos y todos los ciudadanos de promoverla y defenderla. Todos los

sectores, asumiendo lo dispuesto por el Artículo 6° de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en relación con la democracia participativa, comparten los valores allí consignados, como aquellos según los cuales al poder no puede accederse sino con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones libres, justas y transparentes, y la separación e independencia de los poderes públicos; la democracia representativa que se refuerza y enriquece con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía, en un marco de legalidad; el estricto respeto a los derechos humanos, a los derechos de los trabajadores, a la libertad de expresión, de información y de prensa, a la eliminación de todas las formas de discriminación e intolerancia. Ambas partes también reconocen las estrechas relaciones entre la democracia y la lucha contra la pobreza, entre la democracia y el desarrollo, y entre la democracia y la prevalencia de los derechos humanos.

7. Invocamos los principios de la Carta de la Organización de Estados Americanos, OEA, y la Convención Interamericana de Derechos Humanos; el derecho internacional como norma de conducta de los estados en sus relaciones recíprocas; el respeto a la soberanía y a la no-intervención; a la autodeterminación de los pueblos; a la igualdad jurídica de todos los estados; y a la solución pacífica de las controversias.

8. Ratificamos la vigencia y nuestra plena adhesión y compromiso con la “Declaración contra la Violencia por la Paz y la Democracia” suscrita el 18 de febrero de 2003, la cual debe considerarse como parte integrante de este Acuerdo.

9. Coincidimos plenamente en que el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado, a través de la Fuerza Armada Nacional, y policías metropolitanas, estatales y municipales, es una prerrogativa fundamental e indeclinable en la lucha contra la violencia y en la de asegurar la esencia de un Estado democrático. La función de los órganos policiales será dirigida por las autoridades civiles que ejercen su mando conforme lo disponen la Constitución y la Ley, para lo cual se deberá dar cabal cumplimiento a las disposiciones legales y a las decisiones judiciales que regulan las labores de Coordinación de Seguridad Ciudadana. En todo caso, con apego a la Ley, debe racionalizarse la tenencia de armas por parte de los cuerpos de policía, y cualquier otro organismo de seguridad con competencias nacionales, estatales o municipales. Ninguno de estos cuerpos deberá utilizarse como instrumento de represión arbitraria o desproporcionada, así como tampoco para ejecutar acciones que impliquen intolerancia política.

10. Nos comprometemos a adelantar una vigorosa campaña de desarme efectivo de la población civil, basada en la ley aprobada en la Asamblea Nacional, haciendo para ello uso soberano de todos los mecanismos y recursos que en ella se prevén, así como del apoyo técnico de las instituciones internacionales. Las partes seguiremos las conclusiones de la Mesa de Diálogo realizada por la Asamblea Nacional para un diseño concertado sobre el desarme de la Población Civil.

11. Exhortamos a los grupos parlamentarios de opinión representados en la Asamblea Nacional a concluir la Ley para la conformación de la Comisión de la verdad, a fin de que la misma coadyuve en el esclarecimiento de los sucesos de Abril de 2002 y coopere con los órganos judiciales para que se establezcan las debidas responsabilidades y se sancione a los culpables.

12. Las partes, en cumplimiento del objetivo establecido en la Síntesis Operativa para buscar acuerdos con el fin de contribuir a la solución de la crisis del país por la vía electoral, coincidimos en que dicha solución se logra con la aplicación del Artículo 72 de la

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el que se prevé la eventual celebración de referendos revocatorios del mandato de todos los cargos y magistraturas de elección popular que han arribado a la mitad del período para el cual fueron elegidos (Gobernadores, Alcaldes, Legisladores Regionales y Diputados a la Asamblea Nacional), o arribarán a dicha mitad en el transcurso de este año, como es el caso del Presidente de la República conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia del 13 de febrero del 2003. Tales referendos, incluyendo los ya solicitados y los que se solicitaren en adelante, serán posibles si son formalmente requeridos por el número exigido de electores y se aprueban por el nuevo Consejo Nacional Electoral, una vez que se establezca que se han cumplido los requisitos constitucionales y legales.

13. Coincidimos en que resulta indispensable contar a la brevedad posible con un árbitro electoral confiable, transparente e imparcial, a ser designado en la forma prevista en la Constitución. En este sentido, se considera muy importante el trabajo que se está adelantando en la Asamblea Nacional. Las dos partes manifestamos su disposición a coadyuvar como factor de entendimiento en todo lo referente a la conformación y operatividad del Árbitro Electoral, sin interferir en el proceso normal que se está llevando a cabo por el Poder Legislativo Nacional.

14. Estamos comprometidos con la libertad de expresión, tal como está consagrada en nuestras normas constitucionales y legales; así como en la Convención Interamericana de Derechos Humanos y en la Carta Democrática Interamericana. Las dos partes nos proponemos trabajar con los medios de comunicación públicos y privados, para promover su identificación con los propósitos enunciados en este documento y en la declaración contra la violencia y por la paz y la democracia, particularmente en lo que hace relación a la desactivación de la violencia y a su papel de informar a los ciudadanos sobre las opciones políticas, con un sentido de equidad e imparcialidad, lo cual contribuiría significativamente a crear el clima más apropiado para que se realicen con éxito los procesos electorales y referendos previstos en el Artículo 72 de la Constitución.

15. Asumimos que en la Constitución y en las Leyes de la República se prevén los requisitos y mecanismos idóneos y necesarios para que proceda, por parte de la Autoridad Pública competente, la financiación oportuna de los referendos revocatorios y cualquier otro mecanismo de consulta popular, que deban efectuarse una vez autorizada su procedencia por el órgano público competente. En lo referente al Plan República, éste será activado ante la solicitud de las autoridades electorales, en los mismos términos y condiciones en que habitualmente ha sido ejecutado en procesos electorales anteriores.

16. La OEA, el Centro Carter y las Naciones Unidas, han manifestado su disposición a prestar la asistencia técnica que les sea requerida por las autoridades competentes de la República Bolivariana de Venezuela, para la realización de cualquier tipo de consulta electoral, ajustándose cualquier requerimiento al principio de la legalidad contenido en la Constitución de la República. Esta asistencia técnica podría incluir desde las actividades preparatorias o pre-electorales hasta las actividades propias de observación electoral. En lo referente al apoyo directo que se le puede prestar al CNE, es importante resaltar la voluntad de colaboración, tanto con recursos humanos como materiales, que estas tres organizaciones han ofrecido.

17. La fecha en la que deberán realizarse los referendos revocatorios ya solicitados, así como aquellos que puedan llegar a solicitarse, la determinará el CNE, una vez cumplidos los requisitos legales y constitucionales pertinentes, y en forma que resulte diligente y

oportuna, conforme a la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, comprometiéndonos a no proponer ni impulsar modificaciones a dicha norma.

18. Las partes reconocemos el apoyo y la facilitación que han prestado a esta Mesa los representantes de la OEA, particularmente su Secretario General, el Centro Carter y el PNUD, que con la firma de este Acuerdo culmina constructivamente su función. Reconocemos la importancia de la labor de acompañamiento que estas instituciones pueden cumplir en el futuro para la materialización de este Acuerdo y expresamos nuestra voluntad de seguir contando con la colaboración internacional.

19. Finalmente, ambas partes convienen crear el Enlace permanente establecido en el apartado 7) de la Declaración contra la Violencia por la Paz y la Democracia, designando cada una dos representantes, con el fin de abrir canales de comunicación y ejercer acciones dirigidas al cumplimiento efectivo de los contenidos de dicha Declaración y de este acuerdo, manteniendo el contacto con la facilitación internacional cuando lo consideren necesario.

Caracas, 23 de mayo de 2003

Los Miembros de la Mesa

**José Vicente Rangel
Roy Chaderton Matos
María Cristina Iglesias
Ronald Blanco La Cruz
Nicolás Maduro**

**Timoteo Zambrano
Alejandro Armas
Manuel Cova
Américo Martín
Eduardo Lapi**

Los Facilitadores

**César Gaviria
(OEA)**

**Francisco Diez
(Centro Carter)**

**Antonio Molpeceres
(PNUD)**

Los Asesores

Omar Meza Ramírez

Juan Manuel Raffalli