

Conflictividad y Gestión Multilateral de Crisis en América Latina: casos Venezuela (2002) y Honduras (2009)

Conflicts and Multilateral Crisis Management in Latin America: the cases of Venezuela (2002) and Honduras (2009)

Recibido: 03/10/2012

Aceptado: 10/05/2013

Miguel Ángel Martínez Meucci

martinez.meucci@gmail.com

Universidad Simón Bolívar, Departamento de Ciencias Sociales, Caracas, Venezuela

Resumen

En América Latina se evidencia una modificación importante de los patrones de conflicto que imperaban antes y después de la ola democratizadora de los años 80 y 90 del siglo XX. A su vez, durante las últimas dos décadas se ha pasado de la preeminencia del paradigma institucional / liberal a la irrupción de diversos gobiernos de legitimidad social / plebiscitaria. La lucha entre estas dos formas de entender y practicar la democracia ha alimentado en gran medida las crisis políticas de los últimos 15 años, hasta el punto de provocar diversas iniciativas de gestión multilaterales de crisis. El estudio comparado de tales iniciativas permite comprender mejor la evolución de los patrones de conflictividad desde los años 90 hasta nuestros días, tanto a nivel nacional como regional, y sopesar aciertos y desaciertos de las iniciativas de gestión multilateral. La comparación de los casos de Venezuela (2002) y Honduras (2009) permite constatar el avance del paradigma social / plebiscitario, el mayor peso de Brasil en la región y la insuficiencia de los procesos electorales para canalizar la conflictividad característica de las últimas dos décadas.

Palabras Clave: Democracia, Liberalismo, Patrones de Conflicto, Gestión Multilateral de Crisis, América Latina.

Abstract

There is evidence of significant change in the patterns of conflict that prevailed in Latin America before and after the wave of democratization during the 80s and 90s of the XX century. In the context of this new frame, during the last two decades the dominance of the institutional / liberal paradigm has given place to the emergence of several governments mostly based on a social / plebiscitary legitimacy. The struggle between these two ways of understanding and practice democracy have shaped much of the political crises of the past 15 years, thus triggering several multilateral initiatives of crisis management. The comparative study of such initiatives allows a better understanding of the evolution of those patterns of conflict developing from the 90s until today, both nationally and regionally, as well as the strong and weak points in the multilateral processes of crisis management. After comparing the cases of Venezuela (2002) and Honduras (2009) it is clear the advance of the social / plebiscitary paradigm, the bigger role of Brazil in the region and the weaknesses of the electoral processes to manage the conflicts typical during the last two decades.

Keywords: Democracy, Liberalism, Patterns of Conflict, Multilateral Crisis Management, Latin America.

Introducción

El siglo XX se cerró en América Latina con perspectivas esperanzadoras en el ámbito político. Luego de varias décadas marcadas por dictaduras, golpes militares y movimientos guerrilleros, la región se ha venido encaminando hacia la consolidación progresiva de regímenes democráticos. Con la excepción de Cuba, sólo el régimen de Alberto Fujimori en Perú había representado una clara sombra en esa tendencia generalizada. Como expresión de dicho consenso, los países integrantes de la Organización de Estados Americanos firmarían en Lima (11 de septiembre de 2001), una vez derrocado Fujimori, la *Carta Democrática Interamericana*, documento que establece los estándares democráticos que los países miembros de la organización se comprometieron a respetar, así como ciertos mecanismos de vigilancia y sanción para aquellos regímenes que los contravinieran. El carácter político de la OEA quedó afianzado en dicho documento, mientras que las iniciativas de integración económica continuaban siendo una competencia de los diversos mecanismos expresamente creados para desarrollar esa área (Comunidad Andina de Naciones, Mercosur, NAFTA).

Sin embargo, durante los últimos años se ha evidenciado que la región dista de haber encontrado un rumbo cierto y unívoco para su evolución política, social y económica. Los consensos nacionales y regionales de los años 90, de carácter marcadamente liberal y que lucían como una base común para el desarrollo de estrategias compartidas de desarrollo y convivencia social, parecen haberse roto en la primera década del siglo XXI. Nuevos movimientos y líderes políticos han irrumpido para plantear un ejercicio de la democracia que, sin estar claramente definido ni responder a un único patrón, sí difieren en aspectos importantes del modelo clásico de democracia liberal-representativa, operando así como vehículo para la expresión de importantes tensiones sociales que, sin su presencia, probablemente hubieran permanecido relativamente “invisibles” o políticamente menos relevantes.

Considerando lo anterior, en el presente artículo se sostienen dos argumentos. En primer lugar, y en términos generales, se afirma que la coyuntura de globalización y democratización vivida por América Latina desde las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado se ha venido desarrollando en continua interacción con una importante modificación (que pudiéramos considerar *estructural*) de los *patrones de conflictividad política y social* que caracterizan a la región. En segundo lugar, y de forma más particular, se busca evidenciar que durante los últimos 15 años, y dentro de ese marco estructural de cambios, se ha venido produciendo un progresivo dismantelamiento de los consensos de carácter liberal que se alcanzaron súbitamente durante los años 90. Se sostiene que dicho dismantelamiento se hace visible a través de los cambios progresivos en el carácter de las crisis que han venido teniendo lugar en la región, así como también de los diversos procesos de gestión multilateral que se realizaron para manejarlas.

A tal efecto, se seleccionaron los casos de Venezuela (2002) y Honduras (2009) para reconstruir y comparar las causas, desarrollo y desenlace de ambas crisis internas, así como también de las iniciativas multilaterales desplegadas por el hemisferio para gestionarlas. El análisis se complementa con una aproximación general a los casos similares

de Bolivia, Ecuador y Paraguay. La revisión de la prensa local y de las resoluciones de las instancias mediadoras permitió reconstruir el comportamiento de los actores involucrados en el conflicto e identificar y comparar las dinámicas subyacentes en tales procesos.

El paradigma liberal de los años 90. Consensos y disensos hemisféricos.

El siglo XXI se inició en las Américas con diversas iniciativas diplomáticas orientadas a consolidar una visión liberal como norte del desarrollo económico y patrón de la institucionalidad internacional. Ello respondía a una coyuntura mundial muy específica. Luego del fin de la Guerra Fría, el paradigma liberal lucía a todas luces como preponderante. Ejemplo de ello fueron los propósitos y resultados de la III Cumbre de las Américas, celebrada en la ciudad canadiense de Québec. Allí se produjo una declaración que incluyó ciertas “cláusulas democráticas” y se avanzaron las negociaciones del ALCA (*Área de Libre Comercio para las Américas*) por parte de los gobiernos del hemisferio. El ALCA representaba una nueva iniciativa destinada a facilitar el comercio continental, impulsada fundamentalmente por los Estados Unidos. Por aquel momento, el continente americano se encontraba englobado dentro de 3 bloques comerciales: NAFTA (Norteamérica), Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay) y la Comunidad Andina de Naciones (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia). Chile, por su parte, mantenía acuerdos preferenciales con las tres áreas económicas y desarrollaba una economía de corte eminentemente liberal.

Sin embargo, diversas fuerzas sociales se manifestarían contra dicho paradigma, si bien no todas alcanzaban un rango verdaderamente político. A nivel de gobiernos, Venezuela era, quizás, el único que abiertamente venía manifestando sus objeciones a la hora de sumarse a este tipo de consenso “liberal”. El gobierno venezolano fue, de hecho, el único que puso reservas a la hora de firmar las “cláusulas democráticas” que incluyó la declaración final de Québec. Caracas se oponía también al ALCA, el cual, a pesar de ser visto con cierto recelo por numerosos gobiernos en la región, no recibía una oposición frontal de prácticamente ninguno de ellos; en tal sentido, sólo Venezuela manifestaba su rechazo, mientras Brasil intentaba renegociarlo en condiciones que no perjudicaran su propio esquema de integración regional: el Mercosur.

Meses más tarde (11 de septiembre, 2001) se firmó en Lima la Carta Democrática Interamericana, con la cual se intentó sellar un compromiso hemisférico con la democracia. Aunque en dicho documento no se emplea la palabra “liberal”, está claro que se defiende la *democracia liberal*, puesto que se pregonan el régimen de libertades individuales, la división de poderes, el constitucionalismo, la subordinación del Estado a la autoridad civil, las elecciones libres y justas, la representación política y la participación ciudadana. Aunque existió la sospecha de que Venezuela se opondría (Vargas, 2001: 48-49), la Carta fue aprobada por unanimidad, quedando la OEA facultada para vigilar el normal funcionamiento democrático de las instituciones de sus países miembros, enviar misiones exploratorias (previo consentimiento del gobierno en cuestión) e incluso suspender temporalmente la membresía de un país a la organización (con el voto afirmativo de 2/3 de los miembros) en caso de rupturas del orden democrático.

Si bien Caracas representaba el único gobierno en la región (junto al de Cuba) que recelaba públicamente de esta estructura política y económica “liberal”, construida

mediante mecanismos multilaterales como la OEA y los distintos esquemas de integración regional, eran muchas y diversas las fuerzas políticas y sociales en el continente que, igualmente, se mostraban contrarias a tales procesos homogeneizadores. La heterogeneidad de estos sectores no permite caracterizarlos de forma simple (entre ellos se cuentan partidos políticos, etnias indígenas, movimientos sociales, organismos no gubernamentales, sindicatos, campesinos y hasta sectores militares, todos ellos provenientes de sectores distintos y con discursos que resultaban, incluso, contradictorios); sin embargo, el común denominador entre todos ellos era su manifiesta incomodidad frente al proyecto liberal y su voluntad de apostar por opciones políticas diferentes. La llegada de Hugo Chávez al poder a través de procedimientos electorales (luego de su fallido golpe de Estado de 1992), así como su política exterior orientada a bloquear los consensos liberales y a promover otras visiones alternativas en el continente, serviría para generar un espacio de visibilidad de toda esa pléyade de movimientos y organizaciones de carácter más contestatario. El carácter dictatorial del régimen cubano, por el contrario, así como su debilidad económica, le impedían hasta cierto punto ejercer ese papel de bloqueo y resistencia ante la homogeneidad liberal.

Malestares regionales. La Venezuela de Chávez y las democracias alternativas.

El impacto de la ola liberalizadora se sintió en toda la región, aunque no de la misma forma en todas partes. La necesidad común de casi todos los gobiernos de América Latina de reducir el déficit fiscal, afrontar seriamente las deudas públicas y controlar la inflación, así como el agotamiento de los modelos de desarrollo propugnados por la CEPAL (crecimiento “hacia adentro” y “sustitución de importaciones”), indujeron políticas de corte liberal que, a pesar de ayudar a sanear las economías latinoamericanas a nivel macroeconómico, también tuvieron un elevado coste social y generaron gran malestar en muchos países. Surgieron así nuevas modalidades de conflicto, saldadas con la destitución de varios presidentes en la región, protestas sociales de diversa índole e inestabilidad generalizada en países como Argentina, Ecuador, Perú y Bolivia.

Es interesante notar que esta inestabilidad, a diferencia de lo que ocurría en décadas anteriores en la región, y a pesar de la virulencia que pudo llegar a alcanzar, se mantuvo dentro de cauces esencialmente democráticos. Si bien tales conmociones no se canalizaron necesariamente en los términos que tenderían a caracterizar a una democracia estable y consolidada, también es cierto que se desarrollaron a través de protestas no subversivas, y que tampoco generaron las reacciones extremadamente violentas que antaño predominaban entre los gobiernos militares de América Latina. En términos generales, todo esto constituye, si se quiere, una novedad relevante y significativa en la vida política de la región.

En el caso particular de Venezuela (posiblemente el país que contó con los gobiernos más abiertos y menos represivos de la región durante la segunda mitad del siglo XX, junto con Costa Rica), el malestar con las políticas neoliberales alcanzaría una dimensión especial, debido a que en este caso la disidencia sí logró alcanzar el poder del Estado y desarrollar un cambio de régimen político. El caso venezolano resulta particularmente relevante a la hora de comprender el rumbo que ha sufrido América Latina en la última década porque, tal como se afirma en este artículo, el gobierno de la llamada

“Revolución Bolivariana” se ha constituido como referencia de buena parte de la nueva conflictividad existente en la región; de ahí que nos extendamos un poco más en su descripción.

Sustentado durante 40 años en pactos intersectoriales que negociaban el reparto de los recursos provenientes de la renta petrolera (Karl, 1997; Rey, 1998: 118), el sistema político venezolano comenzó a deteriorarse durante la década de los 80 (Álvarez, 1996) como consecuencia del agotamiento de dicho modelo económico y de las dificultades para que dicho sistema democrático evolucionara hacia formas menos rígidas y más abiertas al ciudadano (Romero, 1996 y 1999). Los intentos de reformarlo en los 90, mediante políticas liberales, resultaron un fracaso político; como muestra de ello, cabe resaltar protestas de gran calado como el “Caracazo” (febrero 1989), dos golpes de Estado fallidos (1992), la destitución del presidente Carlos Andrés Pérez y la llegada de Hugo Chávez a la presidencia. A pesar de su origen castrense y de darse a conocer mediante la dirección del primer golpe militar de 1992 (contra el presidente Pérez, quien regresaba esa noche del foro de Davos en Suiza), el ascenso definitivo de Chávez al poder se desarrolló, al menos en primera instancia, mediante vías electorales y una dinámica esencialmente populista. Así lo demuestran su discurso nacionalista, su animadversión hacia casi todas las formas instituidas de organización social (denunciadas como aparatos al servicio de las élites) y la exaltación retórica del “pueblo” como un sujeto único y virtuoso. Una vez en el gobierno, el primer paso fue la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Debido al sistema mayoritario que se empleó para la elección del constituyente, las fuerzas “chavistas” (con un 60% de los votos) contaron con un 95% de la representación constituyente.

La nueva constitución de 1999, que sustituyó a la de 1961 (la que sirvió de marco para la primera verdadera consolidación de la democracia venezolana), propugnó explícitamente la incorporación de mecanismos de participación que permitieran ir más allá de la democracia representativa. Se asumía así la democracia “participativa y protagónica” como consigna central de una constitución eminentemente garantista en lo social, orientada a la ampliación de derechos sociales y económicos, que otorga gran peso al Estado y que afirma crear mayores espacios de participación y de ejercicio directo de la democracia para los ciudadanos. Su carácter pretendidamente más social e inclusivo, así como su activa promoción por parte del gobierno de Caracas (que siempre se ha considerado *revolucionario*), convirtió el modelo venezolano en un producto “exportable” en la región. De este modo, los gobiernos que en el transcurso de los últimos años resultaron electos en Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Honduras (después de Haití, los países más pobres de la región) intentaron también promover cambios constitucionales que, de una u otra forma, se asemejan al patrón venezolano.

Un rasgo importante del modelo chavista es su manifiesta animadversión a la visión liberal de la política, de la sociedad y de la economía. Dicho rasgo, evidenciado desde muy pronto en declaraciones del propio Chávez¹, se ha visto reflejado también en diversas iniciativas legales, en los dos intentos de modificación de la Constitución de 1999 (uno de los cuales fructificó en 2009) y en su política exterior. Al proyecto chavista se le cuestiona o se le aplaude (dependiendo de los puntos de vista) por haber ido mucho más allá de la incorporación de elementos participativos en el ámbito de una democracia liberal-representativa. Si, por un lado, con frecuencia se resalta el reiterado apoyo electoral que le ha caracterizado durante el tiempo, por otra parte se le cuestiona

1. Chávez sostuvo en los años 90 que “Un gobierno o régimen especial, no puede ser un gobierno producto de elecciones y con acuerdos entre los poderes. Nada que intente superar ese modelo de democracia liberal, que para nosotros ya murió, puede provenir de elecciones” (en Blanco, Agustín; 1998: 168).

la aparente voluntad de supeditar las libertades individuales al poder estatal o la fuerza de decisiones plebiscitarias. Está claro que la Revolución Bolivariana (la propuesta más radical entre las que gobiernan hoy en América Latina) se plantea un nuevo modelo de democracia, el cual, con todos los matices de cada caso, se ha visto reproducido en países afines (Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua). Dada la heterogeneidad de dichos procesos, se suele resaltar sobre todo el carácter “iliberal” que, en teoría, identifica de forma general a estos gobiernos y a las propuestas políticas que pregonan (Zakaria, 2006²; Krauze, 2008).

Según veremos a continuación, el surgimiento de estas nuevas opciones políticas, alternativas al modelo liberal de democracia, así como la resistencia de las fuerzas más conservadoras que rigen en tales países, irán desembocando en la conformación de nuevos patrones de conflictividad política. Y a pesar de que ésta parece manejarse predominantemente dentro de un *ethos* democrático, ha llegado a ameritar el desarrollo de iniciativas multilaterales para la gestión de conflictos internos. Tal sería el caso, entre otros, de Venezuela (2002) y Honduras (2009).

Nuevos patrones de conflictividad política y social. Una perspectiva regional

La coyuntura que se presentó en América Latina entre finales de los 80 y principios de los 90 (siglo XX) se caracterizó por la (re)implantación más o menos generalizada de la democracia en la región, en el marco de lo que se ha dado en llamar la “tercera ola democratizadora” (Huntington, 1993). Estos acontecimientos políticos se desarrollaron, a su vez, en continua interacción con significativos procesos estructurales que han tenido importantes repercusiones en los patrones de conflicto político y social en la región. En consecuencia, y como consecuencia de dicha interacción, se puede afirmar que existen importantes diferencias generales entre los patrones de conflictividad que caracterizan hoy a América Latina y los que la caracterizaban hace 30 ó 40 años. Comparados con los conflictos que tenían lugar en la segunda mitad del siglo XX (guerras civiles en Centroamérica, fuerte actividad guerrillera en Colombia y Perú, férreas dictaduras en el Cono Sur, etc.), los nuevos patrones de conflicto se caracterizan por:

Niveles moderados de violencia política, pero elevada violencia social. Se suelen alcanzar niveles de *paz inestable* e incluso de *crisis severa*, pero no de *enfrentamiento bélico*.³ En líneas generales, y con la notoria excepción de Colombia (donde los patrones de conflicto han variado menos que en otros países), los nuevos patrones de conflictividad política no corresponden a la (re)instauración de dictaduras ni a guerras internas; no se saldan ni con situaciones particularmente represivas (como sí sucedía en tiempos de las dictaduras), ni tampoco se observa la presencia activa de fuertes contingentes subversivos dispuestos al combate armado y ataques terroristas, equivalentes a los que efectuaban las guerrillas de décadas anteriores. En general, la lucha política es ahora más urbana que antes. La práctica ausencia de subversión armada y la progresiva urbanización de las sociedades latinoamericanas, aunada a la democratización de la región, ha recanalizado los conflictos para ubicarlos en una arena más política y menos violenta. *Todo apunta a la disminución de los niveles de violencia política en la región, que se acompaña nuevos patrones de conflicto político.* Sin embargo, resulta preocupante el incremento de una violencia que podríamos denominar como “social”, vinculada a la marginalidad,

2. Consideramos que el concepto de democracia iliberal que emplea Zakaria es heredero directo del concepto de “democracia totalitaria” que acuñó en su momento Jacob Talmon (1956). Este autor estableció diferencias importantes entre la democracia entendida al modo liberal (tradición anglosajona) y al modo de las diversas revoluciones que tuvieron lugar en Europa durante el siglo XIX, especialmente en Francia.

3. La clasificación habitualmente empleada para catalogar la intensidad de los conflictos políticos contempla 4 niveles de gravedad creciente, a saber: a) paz estable, b) paz inestable, c) crisis, y d) guerra. Ver Crocker, Chester; Hampson, Fen Osler; Aall, Pamela –editores- (2001). También Mitchell (1989; orig. 1981) destaca niveles similares.

la falta de servicios básicos, la organización criminal y el fácil acceso a armas ligeras. Esta violencia podría instrumentalizarse políticamente en un momento dado, si no es neutralizada eficazmente.

Varias concepciones de la idea de democracia. Las luchas políticas no están ahora dirigidas a la *implantación de la democracia y el régimen de libertades* que la acompañan y sustentan. Esa meta ya ha sido alcanzada de forma parcial. Las nuevas luchas parecen enfocarse ahora, o a la *“ampliación” de los beneficios materiales esperados en democracia, o a la defensa de las libertades (lo cual implica dos acentos distintos dentro de un mismo ethos democrático)*. Los actores del cambio claman por una democracia más “social”, no meramente política; los defensores del *statu quo* temen la afectación del régimen de libertades. Unos interpretan estos procesos como la necesaria consolidación (¿revolucionaria?) de un régimen diferente (pluriétnico, socialista, autóctono, etc.); otros argumentan “democracia social” sólo puede alcanzarse en el marco de una democracia política, necesariamente liberal y enmarcada en los valores de la Modernidad occidental. Aquí entra en juego el elemento “iliberal” antes mencionado.

Ideologías menos rígidas y alianzas extra-regionales menos determinantes. A diferencia de lo ocurrido durante la Guerra Fría, no se presentan grandes bloques más o menos articulados en torno a ideologías de gran calado. Existen más bien ciertos descontentos y reacciones diversas y un tanto descoordinadas por parte de diversas fuerzas políticas y sociales, bastante heterogéneas, frente al avance de la globalización liberal. No existen tampoco grandes potencias extra-regionales que operen abiertamente como instigadores del conflicto. Aunque se mantiene un apoyo claro por parte de los Estados Unidos a las organizaciones políticas y sociales de carácter liberal, en tanto que otros países (generalmente los BRICS, las naciones musulmanas, etc.) parecen apoyar los movimientos y gobiernos de carácter iliberal, por ahora no se perciben alineamientos capaces de alimentar graves dinámicas conflictivas en América Latina. No obstante, sí se ha generado cierta cooperación entre las fuerzas alternativas o iliberales que operan en diversos países de la región. El caso más claro es el de la ALBA (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*), y aunque su impacto parece secundario, ciertamente ha logrado polarizar decisiones importantes en el seno de la OEA.

Nuevos conflictos económicos en el contexto de la globalización. Detrás de los conflictos ideológicos se esconde casi siempre una lucha por el control de los recursos económicos. Se trata de una vieja tesis que, en el caso de los nuevos conflictos políticos que aquejan al mundo de hoy, ha sido retomada con fuerza por diversos enfoques de análisis⁴. Según algunos autores, existe una relación importante entre pobreza y conflictos violentos, mientras que otros autores resaltan el papel que tiene la lucha por el control de la exportación de recursos naturales⁵. En todos los países de América Latina en los que se ha registrado recientemente algún tipo de crisis política interna, se presenta uno o ambos factores. En Venezuela, los nuevos conflictos se han generado en parte por (y han afectado a su vez) los patrones de redistribución de la renta petrolera. Algo similar viene ocurriendo en Bolivia con el gas natural y en Ecuador, en menor medida, también con los hidrocarburos. Distinto es el caso de Nicaragua y Honduras, economías agropecuarias, donde la lucha política podría más bien amenazar la posesión (básicamente oligopólica) de las tierras. Otro factor a tomar en cuenta, aunque mucho más difícil de estudiar, son los nexos de estas luchas con diversos tipos de tráfico ilícito (drogas, armas), los cuales, sin embargo, parecen estar vinculándose cada vez más con la conflictividad política.

4. Bien conocido en la disciplina es el debate entre “greed and grievance”, donde Paul Collier y Anke Hoeffler concentran su explicación en torno a las causas de las guerras en la naturaleza racional y económica de las acciones tomadas por los bandos en liza, mientras que autores como David Keen prefieren rescatar también el papel de causas tales como la identidad, las creencias, etc.

5. Entre los autores que defienden esta tesis, Goldstone y otros (2010) citan a Dunning 2005; Franke 2007; Ross 2004; Snyder y Bhavani 2005.

Cierto avance institucional, pero todavía insuficiente. Diversos autores han estudiado recientemente la relación entre democracias con escasos contrapesos institucionales y el estallido de conflictos políticos violentos, y de una u otra manera, parece haber un consenso con respecto a la situación de riesgo en la que se encuentran aquellos regímenes que no son claramente autocráticos o democráticos, sino que se encuentran en una posición intermedia⁶. Tal parecería ser el caso en el que se encuentran aquellos países latinoamericanos en donde alternativas iliberales que cuentan con un importante respaldo popular han llegado a constituirse en gobierno. Se trata de fuerzas políticas capaces de ganar elecciones, pero que cuentan con mucho poder concentrado en el ejecutivo y que, con frecuencia, actúan en desmedro del estado de derecho y el equilibrio de poderes. Es el caso de los países que conforman la ALBA, en donde efectivamente se han presentado crisis políticas importantes (aquí concentraremos el análisis en los casos de Venezuela y Honduras).

En conclusión, los nuevos patrones de conflictividad presentan un carácter más difuso, difícil de encuadrar dentro de patrones ideológicos o alianzas como las que predominaron durante la Guerra Fría. No existe una afrenta directa a la democracia, en tanto que todos los actores parecen orientados a moverse, mayormente, dentro de un *ethos* democrático. Sin embargo, esta nueva conflictividad conlleva importantes niveles de volatilidad, en tanto se desarrolla de acuerdo con patrones que, según estudios recientes (Collier, 2002, 2004, 2010; Goldstone y otros, 2004, 2010), es susceptible en degenerar en crisis políticas propensas a la violencia. Como una especulación que, no obstante, se basa cada vez más en informaciones bien sustentadas, conviene también tener presente el riesgo de que esta violencia política termine por establecer nexos relativamente estables con la creciente violencia social (y, eventualmente, con organizaciones criminales de gran calado) que aqueja severamente a América Latina en nuestro tiempo.

Esta breve caracterización de los cambios estructurales que se han producido en los patrones de conflictividad política y social en América Latina es importante porque nos permite comprender, en primer lugar, que los conflictos regionales de los últimos 20 años se desarrollan (a diferencia de lo que sucedía en la mayor parte del siglo XX) en un contexto mayoritariamente democrático y pacífico, y en segundo lugar, que la evolución de la conflictividad política que se pretende identificar en este artículo, desde los años 90 hasta la más reciente década en el siglo XXI, no está marcada tanto por la contraposición democracia-dictadura, ni por la presencia de una violencia bélica o cuasi-bélica generalizada, sino más bien por la lucha entre diversas formas de entender la democracia, en el marco de formas de acción política que no siempre están dentro del Estado de derecho pero que, en todo caso, casi siempre pretenden o aspiran a estarlo.

Gestión multilateral de crisis en medio de nuevos patrones de conflicto. Los casos de Venezuela y Honduras en perspectiva comparada

En este artículo se sostiene que la naturaleza de los nuevos patrones de conflicto que caracterizan a América Latina durante las últimas dos décadas se evidencia en nuevos episodios de conflictividad intraestatal, los cuales se diferencian en diversos aspectos de los que tenían lugar antes de la democratización generalizada de la región. Tal es el caso de las crisis internas que se han venido experimentando, durante lo que va del presente

6. Collier ha señalado que a medida que sube el ingreso *per capita*, las democracias se hacen menos violentas, mientras que las autocracias se hacen más violentas, infiriendo que la democratización en países pobres (especialmente en aquellos con ingresos inferiores a 2.700 dólares anuales) ha coincidido con un aumento de la violencia política (2009: 35-36). Collier atribuye este fenómeno al predominio que ejerce una mayoría electoral en democracias débiles que no cuentan con suficientes contrapesos legales (2010: 65). Por su parte, Jack A. Goldstone, en diversos estudios que ha desarrollado con otros autores, ha enfatizado que las "democracias nominales con faccionalismo y ejecutivos dominantes" y (en menor medida) las "autocracias semi-competitivas" demuestran una mayor propensión a desarrollar crisis políticas violentas a mediano plazo (2004), así como también aquellos sistemas políticos calificados como "anocracias" (los regímenes que, según su caracterización en el índice Polity IV, se encuentran a medio camino entre las democracias y las autocracias; 2010).

siglo XXI, en países como Venezuela (2002), Bolivia (2008), Honduras (2009), Ecuador (2010) y Paraguay (2012). En todos estos casos se desarrollaron iniciativas multilaterales de gestión de crisis por parte de diversas instancias hemisféricas. Se considera aquí que el estudio de tales iniciativas permite comprender aspectos importantes de esta nueva conflictividad regional y, sobre todo, registrar tendencias que parecen estarse consolidando durante los últimos 15 años, hacia una progresiva ruptura de los consensos liberales de los años 90 y la consiguiente consolidación de “nuevos usos diplomáticos” para evaluar y dirimir estos conflictos.

El estudio se concentra en los casos de Venezuela y Honduras, que por diversas razones parecen ofrecer las mejores condiciones para una comparación con respecto a: a) el estallido de la crisis en ambos países, b) el inicio de las gestiones multilaterales del sistema hemisférico para prevenir la escalada de la violencia, c) el desarrollo de dichas gestiones, d) los resultados finalmente alcanzados, y e) el importante papel desempeñado por las dos principales potencias regionales (Estados Unidos y Brasil). Un resumen de este análisis se ofrece posteriormente en un cuadro comparativo, y se mencionan algunas similitudes generales con los casos de Bolivia, Ecuador y Paraguay.

El caso de Venezuela (2002-2004).

La llegada al poder del presidente Chávez dio lugar a la articulación de un nuevo conflicto político, el cual estalló definitivamente en noviembre de 2001 con la emisión de 49 decretos-leyes que afectaban los derechos de propiedad y otros derechos constitucionales en Venezuela. Los decretos sólo se conocieron el día de su emisión y eran iniciativa de Chávez, gracias al poder que la Asamblea Nacional (de mayoría afín) le había extendido mediante una ley habilitante. Empresarios y sindicatos protestaron con varios paros de 24 horas. Para abril del 2002, la crisis se hizo muy grave con la paralización de la industria petrolera, sin duda uno de los puntos más sensibles para un país como Venezuela. Una multitudinaria marcha de la población opuesta al gobierno de Chávez y las situaciones de tensión y violencia que se produjeron en torno al palacio presidencial (con varios muertos) fueron seguidas de un pronunciamiento militar, la destitución (a la postre, temporal) de Chávez y la conformación de un débil gobierno inconstitucional, liderado por Pedro Carmona.

Luego de la restitución de Hugo Chávez en la presidencia, y en el marco de una Declaración del Grupo de Río (reunido en esas fechas) y de la Resolución 811 del Consejo Permanente de la OEA, el Secretario general de dicha organización, César Gaviria, se desplazó a Caracas para conocer de la delicada situación política. La iniciativa fue totalmente respaldada por el gobierno de los Estados Unidos, acusado por la Revolución Bolivariana de haber apoyado el golpe contra Chávez. Washington incluso habló de crear una “oficina para la transición” en su embajada en Venezuela y apoyó fuertemente la posibilidad de que la OEA desarrollara una mediación formal en el conflicto venezolano. Esa propuesta, defendida en la Asamblea general que tuvo lugar a principios de junio del 2002 en Barbados, fue finalmente rechazada por la mayoría de los países miembros; éstos, sin embargo, sí respaldaron otras iniciativas dirigidas a facilitar el diálogo entre el gobierno y la oposición de Venezuela.

Simultáneamente el gobierno de Chávez recibió con beneplácito la oferta del Centro Carter para facilitar el diálogo en Venezuela (la oposición prefería a la OEA). Desde a junio hasta noviembre de 2002 se desarrolló un período de conversaciones durante las

cuales los organismos foráneos trataron de sentar las bases para un proceso de diálogo y negociación entre el gobierno de Chávez y la oposición venezolana. Mientras que la oposición pedía una *negociación* con el gobierno, en el marco de una *mediación* foránea que permitiera adelantar algún tipo de consulta electoral, el gobierno sólo aceptó la presencia de dichas instancias externas en calidad de *facilitadores*, negándose a negociar salidas no contempladas en la constitución venezolana.

Durante varios meses Venezuela vivió en gran zozobra, en medio de numerosas movilizaciones populares de la oposición, la purga de los cuerpos militares por parte del gobierno y los pacientes intentos de la OEA y el Centro Carter por establecer las bases de un proceso de diálogo y negociación que pudiera conducir a una salida satisfactoria para todas las partes. El 14 de agosto del 2002 fue una fecha importante porque, si por un lado el Tribunal Supremo venezolano sobreyó a los militares involucrados en los hechos del 11 de abril, argumentando a favor de la tesis del “vacío de poder” y no de la hipótesis de un golpe de Estado, por otra parte el Consejo Permanente de la OEA emitió su resolución 821, con la cual respaldaba las iniciativas multilaterales realizadas hasta el momento, expresaba el beneplácito del gobierno venezolano por la facilitación internacional del diálogo en Venezuela, prefiguraba la modalidad de facilitación que tendría lugar en el país y proporcionaba un respaldo multilateral al proceso de negociación. Finalmente, el 8 de noviembre del 2002 se instalaría la “Mesa de Negociación y Acuerdos”, con la cual las conversaciones entre gobierno y oposición se ajustarían a lo estipulado en un breve documento titulado “Síntesis Operativa”, elaborado principalmente por César Gaviria. La OEA sería facilitadora del diálogo y las negociaciones, mientras que el Centro Carter brindaría su apoyo técnico.

Un mes después de instalada la Mesa de Negociación y Acuerdos, la oposición lanzó un paro general, secundado por al menos 20.000 trabajadores de la estatal petrolera PDVSA, que pondría en jaque al gobierno y escalaría el conflicto significativamente. Mientras tanto, la oposición también entregó al Consejo Nacional Electoral un número de firmas para la convocatoria de un referéndum consultivo (no vinculante) con el cual se buscaba pedir la renuncia voluntaria de Chávez a la presidencia. El paro duraría finalmente dos meses y no lograría sus objetivos primordiales (renuncia de Chávez o convocatoria anticipada de consulta electoral), pero sí incrementó los ya elevados niveles de polarización social y política que venían desarrollándose en Venezuela.

Gaviria y Carter (éste último galardonado con el Nobel de la Paz en ese mismo momento) cumplieron una función importante en la moderación de esa conflictividad, la cual se reducía cuando cualquiera de los dos se encontraba en Venezuela. Carter, además, ejerció la función de mediador cuando decidió desatascar el diálogo en la Mesa y realizó dos propuestas a los negociadores de ambos bandos: 1) enmienda constitucional con disminución del período presidencial, que permitiera realización elecciones inmediatas pero sin segunda vuelta, o 2) referendo revocatorio el 19 de agosto del 2003 (primera fecha en la que se podía realizar, según se desprendía de la Constitución venezolana), *without tricks*, en palabras del propio Carter, aludiendo a la necesidad de evitar trucos legales que demoraran la realización del referéndum.

A partir de entonces, y una vez desgastada la oposición luego de su infructuosa huelga general, las negociaciones en la Mesa se centraron en desarrollar la segunda de las propuestas de Carter: el referéndum revocatorio. El gobierno, ya fortalecido por el desgaste

opositor, fue complicando las negociaciones y se mostró cada vez más incómodo con la presencia de organismos multilaterales en territorio venezolano, que lo forzaban a llegar a alguna clase de acuerdo negociado con la oposición. Otro factor moderador durante este proceso fue el Grupo de Países Amigos, compuesto por 6 países liderados por el Brasil del recién electo presidente Lula; dicho grupo redujo la fuerte influencia ejercida hasta el momento por los Estados Unidos en el curso de las negociaciones y orquestó un mecanismo de diplomacia preventiva que ayudó a la concreción de un acuerdo final, al cual se hará referencia en la siguiente sección.

El acuerdo final de la Mesa de Negociación y Acuerdos fue firmado el 29 de mayo del 2003, sin estipular ninguna medida adicional a lo ya contemplado por la constitución venezolana⁷. Básicamente, las partes acordaron que la convocatoria a un referéndum revocatorio era la solución a la crisis, al tiempo que se comprometían a trabajar en la conformación de una Comisión de la Verdad, el desarme de la población civil y otros mecanismos de *peacebuilding* (en los cuales el Centro Carter colaboraría en la medida de sus posibilidades). El alcance de esas medidas, sin embargo, fue modesto. En general, el proceso de convocatoria, aprobación y realización del referéndum revocatorio se extendió más allá de los plazos que la constitución y las leyes venezolanas contemplaban, debido al progresivo control de los poderes públicos por parte de la Revolución Bolivariana. La comisión de la verdad y el desarme de la población civil nunca tuvieron lugar. Sin embargo, los niveles de conflictividad política se redujeron sensiblemente. El referéndum se realizó el 15 de agosto del 2004 y se saldó con una amplia victoria de Chávez, según confirmaron los observadores internacionales de la OEA y el Centro Carter.

El caso de Honduras (2009).

El viraje demostrado por el presidente Zelaya, electo en primera instancia en representación del Partido Liberal, generó desde un principio gran preocupación en diversos sectores de la sociedad hondureña. Su progresivo acercamiento a la Venezuela de Chávez, entre otros factores, originó una movilización cada vez más activa en contra de la gestión presidencial. La gota que derramó el vaso fue la determinación de Zelaya para persistir en la realización de una consulta pública (declarada improcedente por parte del máximo tribunal hondureño) para determinar si la ciudadanía estaba de acuerdo con una modificación de la constitución que le permitiera optar por una reelección inmediata (al estilo de la recientemente aprobada en Venezuela). Ello motivó la emisión de una orden de captura por parte de la Corte Suprema hondureña, sentencia que alegó el ejército para detener a Zelaya la noche anterior a la realización del referéndum y trasladarlo ilegalmente a Costa Rica, mientras un gobierno *de facto*, liderado por Roberto Micheletti, asumía las riendas del Estado.

Luego de que el presidente Zelaya fuera derrocado por los militares, el Consejo Permanente de la OEA emitió dos resoluciones en su defensa (952 y 953, del 26 y 28 de junio del 2009). Mientras la primera era un tanto vacilante, la segunda condenaba “enérgicamente el golpe de Estado” contra Zelaya y exigía su inmediata reposición en la presidencia. La actitud del Secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, fue de apoyo incondicional a Zelaya, y en buena medida se correspondió con las exigencias de Caracas, que de forma muy activa se lanzó en apoyo al derrocado presidente hondureño. En ejercicio de la Carta Democrática, Honduras fue temporalmente suspendida de la OEA. El gobierno *de facto* en Tegucigalpa, liderado por Roberto Micheletti (importante

7. La resolución 833 del Consejo Permanente de la OEA, emitida el 16 de diciembre del 2002, estipulaba que la solución a la crisis venezolana debía ser “constitucional, democrática, pacífica y electoral”.

figura del Partido Liberal al cual también pertenecía Zelaya, pero de cuya línea se había apartado), rechazó tanto la actitud frontal de la secretaría general del organismo hemisférico como también lo que calificó de abierta injerencia de Venezuela en los asuntos internos de Honduras⁸; asimismo, lamentó que la OEA no se hubiera mostrado tan activa antes de la deposición de Zelaya, cuando éste desató resoluciones del máximo tribunal hondureño que le prohibían la realización de la consulta en torno a una posible modificación de la constitución para permitir su inmediata reelección.

El control del Estado por parte del gobierno *de facto* (situación en la que los poderes legislativo y judicial cooperaron, al igual que el ejecutivo en manos de Micheletti), la actitud frontal de Insulza en contra del mismo y las actividades desarrolladas por Caracas para restituir a Zelaya en la presidencia, fueron factores que se combinaron para impedir que el propio Insulza pudiera cumplir eficazmente un papel mediador en el conflicto interno hondureño. Por eso sería el premio Nobel de la paz y nuevamente presidente de Costa Rica, Óscar Arias, quien terminó asumiendo las funciones de mediación, tarea que comenzó en San José la primera semana de julio del 2009.

La primera ronda de negociaciones tuvo lugar en San José de Costa Rica en la segunda semana de julio (2009) y no alcanzó ningún acuerdo concreto, aunque permitió a las instancias mediadoras (ya respaldados por la ONU en tal función) avanzar en el conocimiento de la situación. Estados Unidos apoyó este proceso, que (dicho sea de paso) permitía ganar tiempo al gobierno de Micheletti. Por su parte, la presión entonces ejercida por los países miembros de la ALBA (Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y algunas islas del Caribe) se enfocó en criticar las negociaciones, exigir el inmediato retorno del presidente hondureño a sus funciones y a estimular la desobediencia del estamento militar al gobierno *de facto*. Éste, por su parte, expulsó a los corresponsales de la televisora venezolana *Telesur* y amenazó con hacer lo propio con los diplomáticos de Caracas. Mientras tanto, se comenzaban a implementar diversas medidas de bloqueo al comercio con Honduras por parte de varios países.

El 18 de julio, una semana después del primer contacto negociador entre las partes, Arias propuso los 7 términos de un acuerdo (que posteriormente sería conocido como Acuerdo de San José), el cual contemplaba la restitución inmediata de Zelaya al poder, la constitución de un gobierno de unidad nacional y el adelanto de elecciones (previstas entonces para finales del 2009). La propuesta fue aceptada por Zelaya, pero rechazada por Micheletti (hacía ya casi un mes del golpe y el gobierno de facto parecía mantener el control). El 24 de julio Zelaya intentó nuevamente entrar a Honduras, esta vez desde Nicaragua y en un vehículo conducido por el canciller venezolano Nicolás Maduro, sin éxito. La presión venezolana fue cuestionada por Estados Unidos y otros países.

Un primer intento de Insulza de visitar Honduras en agosto fue rechazado por el gobierno interino, pero finalmente la misión de la OEA, reforzada con la presencia de 7 cancilleres, llegó a Tegucigalpa el 23 de agosto. Aunque no logró grandes avances, los representantes de dicha misión se negaban a dar por muerta la posibilidad de un diálogo fructífero. Pero en septiembre las cosas se siguieron complicando a partir del día 21, con el tercer y exitoso intento de Zelaya de ingresar a territorio hondureño. La noticia se divulgó cuando el derrocado presidente se encontraba ya refugiado en la embajada de Brasil en Tegucigalpa, con el status de “visitante”. De este modo, Brasilia parecía relevar a la ALBA en la presión ejercida hasta ahora para lograr la restitución

8. El gobierno venezolano incluso envió a Zelaya en un avión a Tegucigalpa, a principios de julio, con la intención de retornarlo a Honduras, cosa que fue impedida por el ejército hondureño. Posteriormente, en un segundo intento, trató de hacerlo entrar por tierra desde Nicaragua. Finalmente, parece haber estado también involucrado en la tercera tentativa, que culminó con la recepción de Zelaya en la embajada brasileña.

de Zelaya al poder. Ese mismo día, además, el Consejo Permanente de la OEA emitía su Declaración 42, en la que exhortaba a cumplir el Acuerdo de San José. Era obvio que el tiempo corría a favor del gobierno *de facto*, que simplemente esperaba poder llegar a las elecciones presidenciales del 29 de noviembre para así constituir un nuevo gobierno de origen electoral. El mes de octubre se caracterizó por nuevos intentos negociadores, en tanto que diversos hechos de violencia política tenían lugar en Honduras. Una nueva Declaración (N° 43) del Consejo Permanente rechazó el 21 de octubre las acciones intimidatorias que venían realizándose contra la embajada de Brasil, donde permanecía Zelaya.

Finalmente, a finales de mes se alcanzó el acuerdo de Tegucigalpa-San José, mediante el cual las partes en conflicto acordaron la conformación de un gobierno de unidad nacional. Zelaya renunció definitivamente a su objetivo de reformar la constitución y a cambio podría volver a la presidencia, siempre y cuando así lo aceptara el poder legislativo hondureño. La presión de Estados Unidos fue determinante para hacer que se llegara a este acuerdo, que a todas luces beneficiaba al gobierno *de facto*, donde el poder legislativo estaba controlado por una mayoría contraria a Zelaya. Era lo mejor que podían obtener el derrocado presidente hondureño y los países que infructuosamente habían reclamado su devolución al cargo. Sin embargo, una semana después de que las partes en conflicto lograran el acuerdo, éste fue roto por Micheletti, quien confesó (a los miembros de la comisión de verificación del acuerdo) que él no podía aceptar que Zelaya retornara al cargo. Micheletti conformó un nuevo gobierno, presidido nuevamente por él. Los Estados Unidos, aunque llamaron nuevamente a las partes a la mesa de diálogo, señalaron que respetarían el resultado de las elecciones que se producirían tres semanas después. Insulza dio por perdido el acuerdo, el resto de los países no presionó mucho más y el 29 de noviembre fue elegido Porfirio Lobo como nuevo presidente de Honduras. Zelaya abandonó la embajada de Brasil en 2010 y partió a Santo Domingo, donde recibió asilo.

Comparación por etapas de los casos de Venezuela y Honduras.

Estallido de la crisis y escalada del conflicto.

Semejanzas:

- En ambos casos, *presidentes muy populares y electos democráticamente iniciaron reformas más o menos reñidas con las constituciones* de sus países. Tales reformas, de haber sido aprobadas, le hubieran permitido acumular gran poder e introducir cambios importantes en el orden sociopolítico de la nación.
- *Ambas crisis derivaron en golpes de Estado*, materializados por el alto mando militar en un evidente gesto de desconocimiento de la autoridad presidencial.
- Ambos golpes motivaron la *intervención multilateral de la OEA*.

Diferencias:

- En Venezuela, el patrón seguido durante el derrocamiento recuerda hasta cierto punto el de las “revoluciones de terciopelo” que tuvieron lugar en el este de Europa durante el derrumbe del dominio soviético. En cambio, el derrocamiento en Honduras, responde bastante más a la dinámica de un golpe de Estado más convencional, incluso a pesar de que la acción militar alegó el abierto desconocimiento, por parte de Zelaya,

de los fallos de la Corte Suprema hondureña y contó con la aquiescencia de los poderes Legislativo y Judicial.

- *Mientras Chávez fue prontamente restituido al cargo, Zelaya quedaría apartado de sus funciones presidenciales.* Esa diferencia condicionaría de diversa manera la intervención de la OEA y las consiguientes negociaciones. La reposición de Chávez condujo a un período de incertidumbre y conflictividad, saldado con la progresiva imposición de la hegemonía “revolucionaria”. En Honduras no fructificó la fuerte presión internacional para que Zelaya fuera devuelto al cargo; con el tiempo llegaron las elecciones de noviembre del 2009 y Porfirio Lobo resultó electo como nuevo presidente, siendo a la postre reconocido por la comunidad internacional.

Inicio de la gestión multilateral de las crisis internas.

Semejanzas:

- *En ambos casos, el sistema hemisférico se pronuncia sólo después de reconocerse una ruptura del orden constitucional a través de un golpe de Estado, mediante el Consejo Permanente de la OEA.* La primera reacción destaca por su prudencia y por su exhortación a mantener el hilo constitucional. Este punto es importante porque indica que el sistema hemisférico no parece ofrecer ningún tipo de reacción ante eventuales rupturas del orden constitucional que no impliquen la deposición del presidente electo. No se presentaron, por lo tanto, medidas de moderación de las crisis intraestatales antes de que éstas alcanzaran cotas de suma gravedad.

Diferencias:

- *La OEA abordó cada caso desde una óptica distinta.* Bajo la dirección de Gaviria, el organismo hemisférico se esforzó en reconocer el conflicto venezolano como un choque entre dos fuerzas sociales y políticas, mientras que con Insulza siempre se consideró el conflicto hondureño como un golpe militar. Insulza perdió así en buena medida su capacidad de mediación, que sí conservó Gaviria en Venezuela. De este modo, mientras que la mediación en Venezuela corrió a cargo del propio Secretario general de la OEA, con base en los mecanismos de la Carta Democrática, en Honduras el organismo hemisférico quedó prácticamente autoexcluido de ejercer mayor influencia real, corriendo dicho papel a cargo del presidente Arias.

- *Presencia activa de un a “tor Irrevolucio”ario I (sistemáticamente crítico de los propios fundamentos de la organización) en el seno de la OEA durante el caso hondureño.* En la crisis venezolana, los países que participaron en la gestión de la crisis (principalmente el Grupo de Países Amigos) lo hicieron de forma moderada y prudente. En el caso hondureño, sobre todo durante los primeros tres meses, la actitud de Venezuela contribuyó a complicar las tentativas de diálogo y mediación, alimentando la polarización del conflicto y desestimando las tentativas de diálogo que encabezaron las instancias mediadoras.

- *Grado de previsibilidad de los futuros acontecimientos.* Si por un lado el caso venezolano era sumamente impredecible, en el caso de Honduras se apreció un patrón similar (en la modificación de la estructura de poder interna) a la que se venía produciendo en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua. Este elemento contribuyó a que el *establishment* hondureño se mostrara mucho más resuelto y decidido que el venezolano a llevar sus acciones hasta las últimas consecuencias.

Desarrollo de la participación multilateral en las crisis internas.

Semejanzas:

- *En ambos casos se aprecia que el interés principal del entorno hemisférico es garantizar la continuidad en el poder de los gobiernos democráticamente electos; en ningún momento existe la voluntad de cuestionar el desempeño de los mismos o su grado de apego y respeto a las disposiciones constitucionales y judiciales, pues ello se consideraría como injerencia indebida en los asuntos soberanos de la nación. Sin embargo, ambas crisis han estallado a raíz de ese tipo de problemas, que contravienen los términos de la Carta Democrática Interamericana, unánimemente acordadas por los países del hemisferio.*

Diferencias:

- *Distinto grado de presión internacional.* La presión foránea para que las partes llegaran a un acuerdo fue mucho mayor en el caso hondureño que en el venezolano, por varias razones: 1) en Venezuela finalmente se mantuvo en el poder el gobierno electo, mientras que en Honduras se impuso un gobierno *de facto*; 2) en Venezuela se apreciaba a una sociedad dividida, donde los actores en conflicto mantenían una aparente paridad de fuerzas (aunque el gobierno, luego de firmar el acuerdo, coparía todas las instancias del Estado), mientras que en Honduras las fuerzas políticas contrarias a Zelaya parecían mantener, en general, el control de la situación.
- *Diferente ritmo en los procesos de mediación/negociación:* como consecuencia de lo anterior, en Honduras el entorno internacional intentó establecer los términos de un acuerdo de forma mucho más expedita que en el caso venezolano. En Venezuela, la facilitación/mediación de la OEA y el Centro Carter contó con una fase de pre-negociación, una Síntesis Operativa, 7 meses de negociaciones y conflicto, y una fase de acuerdo/implementación. En Honduras, los acontecimientos se precipitaron. Arias fue el artífice del Acuerdo San José, que prontamente estableció los términos del acuerdo que la comunidad internacional quiso imponer al gobierno *de facto*.

Resultado de las negociaciones y mediaciones.

Semejanzas:

- *En ningún caso la mediación/negociación logró (y en general, no se propuso) el establecimiento de acuerdos que permitieran superar los conflictos desde sus causas esenciales.* Las negociaciones no llevaron a las partes al establecimiento de acuerdos políticos de alto alcance. En definitiva, se trató de dos procesos de “gestión de crisis” (*crisis management*) y de diplomacia preventiva/coercitiva, no de resolución o transformación de conflictos⁹.
- *En ambos casos, el gobierno de turno (electo o de facto) ejerció su poder para evadir compromisos asumidos frente a la comunidad internacional.* En el caso venezolano, porque sólo se desarrollaron los aspectos relativos a la consulta electoral, pasando por alto todos los demás. En el caso hondureño, porque ni siquiera se logró que el gobierno *de facto* se comprometiera con el cumplimiento de los términos acordados. Fue sobre todo la imposición de los gobiernos y la derrota de los bandos perdedores la que consolidó una cierta pacificación de las crisis internas.

Diferencias:

- *Negociación “exitosa” en Venezuela / Negociación “infructuosa” en Honduras:* el proceso mediador/negociador en Venezuela conduce a la firma de un acuerdo que se cumplió parcialmente y contribuyó a la normalización de la política interna. Sin embargo, también le dio oxígeno a un gobierno que luego ha evolucionado de forma distinta e incluso contraria a los términos establecidos en la Carta Democrática Interamericana. En Honduras, por su parte, el gobierno *de facto* rechazó el cumplimiento del acuerdo

9. Lederach (1997) y Fisas (1998), entre otros, explican las diferencias entre los enfoques que se orientan a la *gestión* de conflictos, y los que intentan abordar las causas profundas del conflicto, enfocándose en la *transformación* de conflictos.

de San José-Tegucigalpa y progresivamente ha logrado el reconocimiento del nuevo gobierno electo de Porfirio Lobo. El mayor alcance de la mediación en Venezuela se debe a que el gobierno electo permaneció en el poder, a la mayor paridad de fuerzas de los actores en conflicto y a la estrategia de aproximación más cuidadosa que trazó la OEA; en ello pudo haber influido la mayor homogeneidad que presentaba el sistema interamericano en 2002-2003, comparada con la situación de 2009.

Papel de las potencias regionales en los dos casos estudiados.

El papel desempeñado por las potencias regionales en las dos crisis que nos competen merece ser destacado de forma especial. Nos referimos fundamentalmente a Estados Unidos y Brasil. Si bien otros países (u organismos como la Unión Europea) incidieron tanto en el desarrollo de las crisis de Venezuela y Honduras como en las intervenciones foráneas en dichas crisis, su papel no es comparable al desempeñado por estas dos naciones.

CASO VENEZOLANO:

Desde un principio el gobierno norteamericano se mostró muy activo en los asuntos de Venezuela. Antes del golpe del 11/A, la diatriba diplomática entre Washington y Caracas se escaló de forma notable a raíz de las posiciones venezolanas frente a los atentados del 11/S y la consiguiente política de George W. Bush frente al Medio Oriente. La insistencia con la que Estados Unidos apoyó una mediación en Venezuela, así como la forma en la que cooperó con las acciones desplegadas por César Gaviria, denotan una posición muy clara con respecto a la Revolución Bolivariana y una voluntad de incidir en la crisis venezolana para garantizar la continuidad de la vigencia de la democracia liberal y de gobiernos afines a sus propios intereses.

Por su parte, el gobierno brasileño, bajo el presidente Lula, se caracterizó por romper la línea conservadora que venían desarrollando sus antecesores en asuntos de política regional. Apenas llegado a la presidencia, Lula lanzó la iniciativa del Grupo de Amigos para intervenir en la crisis venezolana. En un principio, la movida fue vista con recelo por países como EEUU y México, pero finalmente fue aprobada. Dicha aprobación fue un reconocimiento al papel que Brasil, por historia, tamaño y poder, pretende (sobre todo desde el 2002) jugar en los asuntos regionales y globales.

CASO HONDUREÑO:

Luego de una década de franco avance neoliberal, y desde la crisis venezolana, las iniciativas norteamericanas para la región (sus posiciones en la OEA, el ALCA, su actitud frente a la diplomacia “bolivariana” de Hugo Chávez, etc.) se han visto entorpecidas y rechazadas por varios países. Su presunto involucramiento en el 11/A venezolano, siempre denunciado por la diplomacia de Caracas, parece haberle restado credibilidad en América Latina. Para el momento en el que se desata la crisis hondureña, Obama ha sustituido a Bush en la Casa Blanca. Ante el derrocamiento de Zelaya, y en contraste con su actitud frente a la crisis venezolana, Washington se muestra ahora mucho más mesurado y prudente, y prefiere dejar que los acontecimientos “caigan por su propio peso”; en tal sentido, aunque condena el golpe, no encabeza ninguna iniciativa concreta en la OEA.

La actitud brasileña fue bien distinta. Su condena al golpe en Honduras fue clara, aunque en un principio la actitud de su diplomacia fue moderada. Sin embargo, el

alojamiento de Zelaya en la embajada brasileña en su imprevisto retorno a Tegucigalpa, así como la presión diplomática ejercida posteriormente sobre el gobierno *de facto* de Micheletti para restituirlo en el cargo, revelan un perfil sumamente incisivo por parte de Itamaratí, que se sale de su línea de habitual moderación en los conflictos regionales (más aún cuando la crisis en cuestión tiene lugar en un país centroamericano, área que tradicionalmente se ha mantenido fuera de las “zonas de influencia” de Brasil).

Es importante señalar que, para ese momento, la Venezuela de Chávez se había convertido en un elemento muy activo y radical en la región, y que Brasil, lejos de mostrarse preocupado por ello (tal como sí lo ha hecho Washington), lo ha aprovechado para extender su influencia regional, mediando en conflictos en los cuales Caracas aparece claramente como factor instigador. En cambio, impresionó la aparente pasividad de México en el conflicto hondureño, dada su siempre importante influencia en Centroamérica.

Resumen de la Comparación de los casos de Venezuela y Honduras.

En el siguiente cuadro comparativo se resumen las semejanzas y diferencias detalladas en páginas anteriores. Las semejanzas permiten deducir elementos de continuidad en los episodios de gestión multilateral de crisis intraestatales que tuvieron lugar durante los últimos 15 años; las diferencias apuntan los elementos de cambio.

Cuadro Comparativo de los casos de Venezuela (2002-2004) y Honduras (2009)

	SEMEJANZAS	DIFERENCIAS	
		Venezuela	Honduras
Detonantes de la Crisis	Presidentes realizaron reformas radicales que le permitían acumular mayor poder, sin que la OEA se pronunciara.	Reformas mediante 49 decretos-leyes que modificaban estructura social y económica de la nación.	Intento frustrado de realizar consulta electoral para solicitar reelección presidencial.
Reacciones	Ambos generaron golpes de Estado como respuesta de las fuerzas de oposición.	Similitudes con las “revoluciones de terciopelo” del Este de Europa. Golpe inefectivo.	Protagonismo militar, con apoyo de la Corte Suprema de Justicia y mayoría del parlamento. Golpe efectivo.
Primeras acciones de la OEA	OEA reacciona sólo cuando se producen los golpes de Estado. Interés principal es garantizar continuidad del mandato de los presidentes derrocados.	Gaviria se muestra cauteloso, reconoce choque entre dos fuerzas políticas y sociales. Realiza facilitación, con apoyo de Jimmy Carter.	Insulza condena sin ambages el golpe militar y pierde capacidad mediadora, ante lo cual ha de ser Óscar Arias quien desarrolle la mediación.
Terceros países	Estados Unidos y Brasil constituyen en ambos casos las potencias más influyentes en la evolución de la gestión de la crisis intra-estatal.	EEUU activamente apoya mediación de la OEA. Brasil preside diplomacia preventiva del Grupo de Países Amigos, de forma insistente pero prudente. Cuba influye en Venezuela	EEUU expectante. Brasil participa activamente, fuera de su “zona de influencia”. Venezuela opera como instancia polarizadora. Costa Rica mediadora.
Carácter y resultados de la presión internacional y de la mediación	En ambos casos, la OEA opera como foro hemisférico para tratar las crisis intra-estatales. Se intenta restablecer el orden, afectando de la menor manera posible la soberanía de los Estados afectados.	Moderada, sistemática y organizada. Se desarrollan negociaciones durante 7 meses y las partes firman acuerdos, que se cumplen parcialmente. Diplomacia más bien preventiva (*). OEA fue influyente en todo el proceso. Se enfocó en solución electoral.	Precipitada y enérgica, dada la permanencia en el tiempo del gobierno de facto. Acuerdos son incumplidos. Diplomacia coercitiva. OEA pierde rápidamente su influencia. Se enfocó en restitución de Zelaya a la presidencia.
Ganadores y perdedores	En ambos casos ganó quien detentaba el poder “real” o de facto. Mediante procesos electorales se dio por zanjada la disputa. No se lograron acuerdos ganar-ganar.	La opción que permanece en el poder es “revolucionaria”(***). Desmontaje progresivo de la democracia liberal. OEA parece mantener al menos una parte de su influencia hemisférica.	La opción que permanece en el poder es “conservadora”. OEA, polarizada a lo largo de la crisis, pierde mucha de su influencia hemisférica (cediendo protagonismo creciente a UNASUR).

*. Diplomacia “preventiva” y “coercitiva” son dos de las modalidades a través de las cuales la comunidad internacional puede desarrollar sus iniciativas multilaterales de gestión de crisis (intra o inter estatales). La diferencia estriba en la posibilidad de ejercer o no sanciones concretas sobre los actores involucrados (ver Cahill, Kevin M., 1986).

** Cuando decimos “revolucionaria”, lo hacemos desde el criterio empleado por Charles Tilly, quien distingue entre “situaciones revolucionarias” y “resultados revolucionarios” (1995). Desde nuestro punto de vista, la crisis venezolana de 2002-2004 no sólo constituyó una situación revolucionaria, sino que se saldó con un resultado revolucionario.

	Elementos de Continuidad	Elementos de Cambio
CONCLUSIONES Y TENDENCIAS GENERALES A LO LARGO DE LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS	<ul style="list-style-type: none"> - EEUU y Brasil se mantienen como principales fuerzas estabilizadoras. - Sistema hemisférico sólo inicia gestión multilateral al deponerse presidentes. - Elecciones asumidas como la vía principal para resolver los conflictos, pero escasa atención con respecto a las condiciones en que éstas tienen lugar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Brasil incrementa su peso frente a EEUU como estabilizador de la región. - OEA y su Carta Democrática van perdiendo peso como referentes en las crisis intraestatales del hemisferio. - Venezuela pasa de ser estado en crisis a actuar como estado revolucionario, "exportando" un régimen alternativo.

Casos de Bolivia (2008), Ecuador (2010) y Paraguay (2012).

Tal como se esboza al final del cuadro anterior, es posible apreciar elementos tanto de cambio como de continuidad en la manera en que el entorno hemisférico ha desarrollado sus iniciativas de gestión multilateral de crisis durante los últimos 15 años, en un contexto marcado por conflictos que (tal como se explicó en páginas anteriores) difieren de los que azotaban a América Latina hace 30 ó 40 años. Sobre tales elementos de cambio y continuidad se profundiza en la última parte de este artículo; de momento, nos interesa resaltar que dichos elementos se aprecian también en otros tres casos de crisis interestatal como fueron los registrados en Bolivia (2008), Ecuador (2010) y Paraguay (2012), de los que se presenta a continuación una breve reseña.

Bolivia: luego de que fuertes protestas populares obligaran a la dimisión del presidente Sánchez de Losada en 2003, el país entrará en un período de prolongada inestabilidad. En 2005 renunciaría también el presidente Mesa, y en diciembre resultaría electo el presidente Evo Morales, quien impulsó el desarrollo de un proceso constituyente que se prolongaría durante varios años. El 2 de julio de 2006 se realizó la elección de la Asamblea Constituyente, en donde el partido MAS de Morales obtendría 50,7% de los votos para colocar 151 de los 255 asambleístas. Y aunque la opción "No" a las autonomías se impone a nivel nacional, en cuatro departamentos del oriente del país gana el "Sí" (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando), iniciándose así una profunda polarización de la nación boliviana. Durante todo el año 2007, el funcionamiento de la Asamblea Constituyente se verá obstaculizado por las profundas divisiones políticas, entre un gobierno que pretende impulsarla en términos contrarios a los que le exigen los prefectos de 4 departamentos orientales, ricos en reservas de hidrocarburos. Ante el traslado de la sede de la Asamblea por parte del gobierno, los opositores intentan boicotearla y en reiteradas oportunidades se abstienen de participar en ella. Las protestas callejeras y confrontaciones entre partidarios de una y otra postura comienzan a hacerse más y más frecuentes.

El 2 de febrero del 2008, el prefecto de Santa Cruz convoca para el 4 de mayo la realización de un referéndum departamental para aprobar o rechaza estatuto de autonomía. Para esa misma fecha, el gobierno central (que rechaza tal convocatoria) convoca a su vez referéndum sobre la nueva Constitución. La Corte Electoral rechaza todas estas convocatorias a referéndum, y si bien el gobierno de Morales acata la decisión, los gobernadores orientales la rechazan. Los intentos de mediación de la Iglesia Católica son infructuosos. La OEA envía una misión exploratoria, pero al solicitar su Consejo Permanente (26 de abril) que se detuvieran los referendos autonómicos, los prefectos orientales acusaron al secretario general Insulza de estar al servicio de Hugo Chávez. El 4 de mayo Santa Cruz aprobó su estatuto autonómico, y lo mismo hicieron Beni y Pando (1 de junio) y Tarija (22 de junio).

El 10 de agosto se realiza un referéndum revocatorio de los mandatos del propio presidente Morales y de los prefectos departamentales. Tanto Morales como los prefectos de las 4 provincias departamentales son reafirmados en sus cargos, profundizándose así la división política de Bolivia. Durante el mes de agosto, el embajador de EEUU, Philip Goldberg, se reúne con varios prefectos orientales, reunidos en el Consejo Nacional Democrático (Conalde). El 10 de septiembre, cuando un gasoducto que enviaba gas boliviano a Brasil fue objeto de un atentado, el presidente Morales expulsa a Goldberg del país. Hugo Chávez hará lo propio con el embajador de EEUU en Caracas, y ofrece enviar tropas a Bolivia. Por su parte, Washington expulsa también a los embajadores de Bolivia y Venezuela. La violencia se incrementa por toda Bolivia y el gobierno habla de un “golpe civil” por parte de la Conalde.

Así las cosas, el propio embajador Goldberg dice que sólo el presidente Lula de Brasil puede mediar en tal situación. Ante la solicitud de diversas partes, Brasilia acepta encabezar una iniciativa de gestión multilateral de la crisis boliviana. El 15 de septiembre se realiza en Santiago de Chile una reunión de la recientemente creada UNASUR, en la que se dan cita 9 países. No se le permite asistir a los prefectos orientales de Bolivia, pero éstos, ante la toma militar de la ciudad de Cobija (capital de Pando) y la detención del gobernador Leopoldo Fernández por incumplir el estado de sitio decretado por Morales, deciden levantar el bloqueo de carreteras que mantenían durante varios días. En Chile, el presidente brasileño logra una resolución equilibrada que se aleja de las posiciones de Morales y Chávez, y establece las bases para un diálogo con presencia de mediadores de la Unión Europea, la ONU, la Iglesia Católica, UNASUR y la Organización de Estados Americanos. Los puntos más difíciles de acordar entre el gobierno boliviano y la Conalde se referían a las competencias de los estatutos autonómicos y la administración de las regalías por hidrocarburos. A finales de octubre, el congreso boliviano logra la mayoría calificada para aprobar la ley de referéndum sobre la nueva Constitución, que fue aprobada el 25 de enero del 2009 con cerca de un 60% de los votos escrutados, aunque los resultados en el oriente del país siguieron siendo adversos a las iniciativas de Morales. Los autonomistas han seguido alegando estar bajo un clima de acoso oficialista, pero la conflictividad a nivel nacional amainó sensiblemente.

Ecuador: en septiembre del 2010, el presidente Correa declaró la posibilidad de disolver el congreso y convocar a nuevas elecciones generales, una opción contemplada en la reciente Constitución ecuatoriana y denominada popularmente como “muerte cruzada”. También presentaba por esas fechas un proyecto de ley que reducía diversos beneficios salariales de las fuerzas armadas y policiales del Ecuador. En respuesta, el 30 de septiembre diversos grupos policiales y militares se sublevaron, y mientras unos 150 militares paralizaban el aeropuerto de Quito, fuerzas policiales en todo el país protestaban por el proyecto de ley. El presidente Correa incluso alegó estar “secuestrado” en un Hospital de la Policía, luego de confusos incidentes en sus proximidades y de que el edificio se viera rodeado por los policías alzados. El jefe del comando conjunto de las Fuerzas Armadas de Ecuador, el general Ernesto González, pidió a los sublevados deponer su actitud, pero también solicitó rectificar al gobierno.

Casi de inmediato, el Consejo Permanente de la OEA se reunió y emitió una declaración de apoyo a Correa y de condena de la violencia por parte de los sublevados. Por su parte, UNASUR y la ALBA coincidieron con Correa en denominar lo ocurrido como un “intento de golpe de Estado”, y condenaron totalmente los hechos. En los mismos

términos se pronunciaron los presidentes Chávez y Lula. Poco después, a principios de octubre, el propio Secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, también se refirió a los hechos como “golpe de Estado”, mientras UNASUR convocó una sesión extraordinaria en Buenos Aires para ratificar su condena a la actitud de los sublevados. El recuerdo de la crisis venezolana, boliviana y hondureña estaba aún fresco, de modo que la celeridad en la reacción era comprensible. Por su parte, el expresidente ecuatoriano Lucio Gutiérrez criticó a Correa por exagerar la situación llamándola “golpe de Estado”, y lo culpó por exacerbar los ánimos y seguir directrices de Hugo Chávez. Días después el incidente se dio por superado por parte de Insulza, el proyecto de ley se mantuvo y se descartó la posibilidad de llamar a “muerte cruzada”. Un año después, UNASUR ratificaría su apoyo a Correa, rememorando y condenando unos incidentes que dejaron el saldo de 10 muertos y cerca de 300 heridos.

Paraguay: El 15 de junio de 2012 alrededor de 17 policías y campesinos mueren y muchos más quedan heridos al desalojarse una propiedad rural en el noreste de Paraguay. Ante el revuelo ocasionado por la masacre, el ministro del Interior (Filizzola) y el comandante de la Policía Nacional (Rojas) renuncian a sus cargos. El presidente Lugo nombró entonces como nuevo ministro a Rubén Candía, vinculado al opositor Partido Colorado, lo cual disgustó a sus aliados del Partido Liberal. Lugo ordenó también crear una comisión para investigar la masacre, en la cual debería participar la OEA. El 21 de junio la Cámara de Diputados aprueba casi unánimemente enjuiciar políticamente a Lugo por su presunta responsabilidad en la citada masacre. El Senado desarrolla el juicio en sesión extraordinaria, el día 22; Lugo no se presenta, y a pesar de la defensa de sus abogados, los senadores votan (39 a 4) por separarlo del cargo. El vicepresidente Federico Franco asume la presidencia hasta agosto del 2013. Disturbios y hechos de violencia estallaron en las calles entre los simpatizantes de Lugo y la policía.

Ese mismo día los cancilleres de UNASUR, reunidos en Río de Janeiro (donde asistían a la cumbre de desarrollo sostenible Rio+20), se desplazaron en un solo avión hacia Asunción para respaldar a Lugo. Varios gobiernos condenaron los hechos como un “golpe de Estado” y desconocieron formalmente al gobierno de Franco. Venezuela incluso suspendió los envíos de petróleo al Paraguay; su canciller Nicolás Maduro y Alí Rodríguez (venezolano, a la sazón secretario general de UNASUR) condenaron rotundamente los hechos. El 24 de junio, el organismo sudamericano expulsó a Paraguay y señaló que sólo le permitiría el reingreso luego de realizar elecciones. El 29 de junio, en la 43 Cumbre del MERCOSUR que se realizó en la ciudad argentina de Mendoza, Paraguay fue expulsado también de dicha organización, mientras se acordó el ingreso de Venezuela para el 31 de julio (cabe recordar que hasta entonces Venezuela no había logrado ingresar a MERCOSUR por el veto paraguayo).

Por su parte, la OEA se mantuvo en una posición más cautelosa y nunca decidió expulsar a Paraguay. Si bien su secretario general Insulza cuestionó la celeridad del juicio político contra Lugo, dudando que se le hubiera permitido una debida defensa, en definitiva consideró que era legal, e incluso cuestionó (luego de su visita exploratoria a Asunción, a principios de julio) las medidas tomadas por MERCOSUR. Por su parte, países como Chile, Colombia, Guatemala y México evitaron referirse a una “ruptura del orden constitucional”, mientras que Washington se limitó a pedir calma a todos y rechazar la expulsión de Paraguay de la OEA. Tiempo después, el gobierno de Franco confirmó que planificaría elecciones para el 21 de abril del 2013, en las que finalmente se

vetó la participación de Fernando Lugo. El 20 de marzo de 2013, fuentes de UNASUR señalaron que el reingreso del país a dicho bloque está previsto para agosto.

Conclusiones: análisis de tendencias generales.

Cada crisis política es un hecho único e irrepetible. Su gestión amerita siempre el conocimiento y manejo de los detalles particulares del caso. Sin embargo, es importante estudiar la eventual presencia de elementos susceptibles de alguna generalización. Del análisis y comparación de las crisis internas experimentadas recientemente por Venezuela y Honduras, así como de los procesos de gestión de crisis que desarrolló el sistema hemisférico para intentar controlarlas, se pueden inferir ciertas tendencias generales a nivel hemisférico. Dichas tendencias parecen verse confirmadas con la revisión de episodios similares que han tenido lugar en Bolivia (2008), Ecuador (2010) y Paraguay (2012). En tal sentido, y tal como se planteó en el cuadro de páginas anteriores, en tales tendencias se aprecian elementos de cambio y continuidad:

Elementos de continuidad durante los últimos 15 años:

- *Naturaleza de los nuevos conflictos*: la conflictividad política de América Latina luego de finalizada la Guerra Fría obedece a patrones y características relativamente nuevos, ya expuestos en la sección 3 de este artículo. Por lo general, los actores en conflicto comparten un *ethos* democrático general, aunque sus interpretaciones de la democracia hagan distinto énfasis en la justicia social, la igualdad o la defensa de las libertades, e incluso si a veces se exceden los límites de la voluntad popular y el estado de derecho. Por otra parte, son tiempos de una desideologización generalizada de los conflictos, lo cual ha ayudado a la reducción de peligrosos radicalismos. La presencia de potencias (re)emergentes, como China o la India, contribuye a una proliferación de “influencias cruzadas” que no degeneran fácilmente en rígidos patrones de conflicto a nivel interestatal, sino que presentan un panorama más difuso y complejo de relaciones bilaterales y multilaterales. En general, no hay presencia de violencia política masiva. Todo ello ha causado que los procesos formales de “resolución de conflictos” (décadas 80 y 90 del siglo XX) hayan dado lugar, durante las últimas 2 décadas, a “iniciativas multilaterales de gestión de crisis”.
- *EEUU y Brasil siguen siendo determinantes*: las dos grandes naciones del continente americano han hecho valer su peso geopolítico a lo largo de las últimas dos décadas a la hora de influir en el desarrollo de crisis interestatales. En todos los casos mencionados, su participación ha sido esencial. Tanto Washington como Brasilia operan como aglutinadores de la posición de estados más pequeños.
- *Las alarmas sólo se encienden ante la destitución de presidentes*: si bien la Carta Democrática de la OEA, el protocolo de Ushuaia de MERCOSUR y las “cláusulas democráticas” de UNASUR contemplan diversas situaciones como rupturas del orden constitucional, en la práctica sólo la deposición de presidentes (o la amenaza de la misma) opera como causal para el desarrollo de mecanismos de gestión multilateral de crisis. Si bien el derrocamiento o deposición de un presidente no es condición suficiente para que se desarrolle una fuerte participación hemisférica en una crisis intraestatal (varios presidentes han sido apartados de sus cargos sin que se produzca una reacción contundente por parte de los países vecinos), sí parece estar cerca de constituir una condición necesaria. La excepción vendría dada por estados sumidos en conflictos de mayor escala, como Colombia, donde UNASUR intentó mediar para la liberación de varios secuestrados (2008).

- *Promoción de elecciones como principal mecanismo de solución de controversias:* en todos los casos estudiados, la realización de algún tipo de consulta electoral ha sido considerada como el mecanismo definitivo para zanjar una crisis política intraestatal. En efecto, en todos los casos revisados, los comicios han tendido a reducir circunstancialmente los niveles de conflictividad. Sin embargo, también es cierto que con frecuencia las elecciones tienen el efecto contraproducente de consolidar la nueva polarización política. Si tales comicios no se realizan en un entorno de fortaleza institucional, ni vienen acompañados por acuerdos de alcance nacional, es probable que no ayuden a resolver conflictos, sino sólo a postergarlos. Con todo, los comicios siguen siendo vistos como principal garantía de democracia a la hora de actuar en crisis interestatales.

Elementos de cambio durante los últimos 15 años:

- *De la dicotomía democracia/dictadura a la dicotomía democracia liberal / democracia social-plebiscitaria:* América Latina no lucha hoy contra las dictaduras para entrar en la democracia. Más bien, se observa la presencia de lo que se ha dado en llamar “autoritarismos competitivos” (Levitsky & Way, 2002) o “democracias iliberales” (Zakaria, 2006), que ocupan posiciones preocupantes en el Polity IV y otros índices de democracia. Por lo tanto, la acumulación de poder en el ejecutivo, las polémicas reformas constitucionales, la lucha no sólo electoral sino también por las condiciones de una necesaria transparencia electoral, y las tensiones entre justicia social y libertades individuales, así como las políticas de distribución de renta, constituyen la agenda de muchos conflictos actuales en la región. Se trata de la inestabilidad típica de democracias aún no bien consolidadas, que hace de ciertos excesos “legales” y, sobre todo, de los procesos electorales, ocasiones particularmente delicadas y propicias para el estallido de eventuales crisis políticas internas. Por lo tanto, durante los últimos 15 años la región parece estar abandonando ciertos consensos liberales de los años 90, dividiéndose entre gobiernos de corte más liberal y gobiernos de vocación más social, plebiscitaria y fuertemente presidencialistas. A dicha polarización parecen obedecer muchas de las crisis internas recientes.
- *OEA cede terreno ante UNASUR, porque EEUU cede terreno ante Brasil:* si la OEA fue protagonista en la crisis venezolana de 2002 y UNASUR no existía por aquel entonces, en la crisis paraguaya de 2012 observamos un absoluto protagonismo del organismo sudamericano, frente a un papel más bien marginal de la OEA. Si en 2002 los Estados Unidos observaron con cierto recelo las iniciativas brasileñas para mediar en el conflicto venezolano, en 2008 prácticamente llamaron al presidente Lula para que ayudara a controlar el conflicto en Bolivia. Se aprecia así un creciente protagonismo brasileño en los procesos de gestión multilateral de las crisis internas que estallan en América Latina, acompañado de una “prudente retirada” de Washington en la región.
- *Venezuela: principal “spoiler”:* Caracas parece haber sustituido a La Habana como principal promotor de cambios “revolucionarios” en el continente, gracias al ascenso del chavismo en Venezuela, al mayor músculo financiero con el que cuenta este país y al hecho de intentar “exportar la revolución” por mecanismos más pacíficos (usualmente electorales). No obstante, esta activa política exterior no deja ni de estar vinculada a La Habana, ni de representar un factor de conflicto en la región. Frente al chavismo como fuerza instigadora de conflicto, los Estados Unidos son una fuerza conservadora, opuesta (con suerte cada vez más adversa) a los cambios propugnados por Caracas. Brasil, en cambio, ha intentado mediar entre ambas posiciones. Por consiguiente, se ha venido constatando un mayor protagonismo brasileño y venezolano en la región.

- *Reuniones de emergencia de UNASUR, con fuerte presencia ejecutiva, sustituyen mecanismos de presión más formales e institucionales:* si se examinan los 5 casos mencionados en este estudio, se corrobora la celeridad creciente en la reacción de los presidentes latinoamericanos ante crisis interestatales (y más concretamente, ante la deposición de presidentes). Por un lado, esta celeridad es positiva, pues denota un entorno regional vigilante ante posibles interrupciones del orden constitucional. Por otro lado, se observa un celo excesivamente orientado a proteger las prerrogativas de los presidentes, y no tanto a proteger los derechos de todos los ciudadanos. No se aprecia la misma presión regional a la hora de controlar frecuentes excesos presidenciales que, en definitiva, se han convertido en detonantes de serias crisis internas.

- *Atención cada vez más escasa a graves problemas en el funcionamiento de las instituciones internas:* en comparación con la atención brindada a los presidentes, se ha hecho cada vez menor énfasis a la hora de exigir transparente funcionamiento de las instituciones, división de poderes y respeto a las libertades. En la medida en que las tareas de gestión multilateral de crisis pasan a depender más de las acciones discrecionales de los jefes de Estado, y menos de mecanismos institucionales hemisféricos, aumenta la capacidad de reacción ante las crisis, pero disminuye la eficacia de los mecanismos para prevenirlas.

En definitiva, quedan claras varias cosas. Los procesos de gestión multilateral de crisis que recientemente se han desarrollado en América Latina (y más concretamente en los casos de Venezuela y Honduras) se dan en el contexto de patrones de conflicto político significativamente distintos a los que caracterizaron a la región hace 3 ó 4 décadas. En un período de importantes avances en los procesos de democratización de estos países (sustentado además por una fase de expansión económica¹⁰), las crisis actuales parecen girar en torno a un manejo de la conflictividad interna que pasa por diversas interpretaciones de la democracia, distintas maneras de practicarla, las cuales no siempre coexisten de forma armónica y dan lugar a crisis políticas de cierta envergadura, aunque sin alcanzar altas cotas de violencia política.

En vez de gobiernos militares abiertamente represivos y de movimientos subversivos fuertemente ideologizados, hoy se presenta la lucha de diversas fuerzas políticas por establecer “hegemonías” mediante el uso de los canales y mecanismos formalmente democráticos. Sin embargo, autores como Collier (2009) y Goldstone (2004, 2010) parecen evidenciar la relación entre inestabilidad política, por un lado, y democracias débiles o autocracias semi-competitivas, por otro. Un factor de riesgo esencial en tal sentido es la presencia de elecciones que, sin embargo, no viene acompañada por un sólido estado de derecho y división de poderes. En tales contextos, las elecciones pueden ser más un mecanismo de polarización que de canalización pacífica del conflicto; incluso se llega a plantear el riesgo de regresiones autoritarias aceptadas como democráticas, siempre y cuando sean avaladas por elecciones.

De ahí que varias de estas crisis hayan ameritado ciertos mecanismos de gestión multilateral de crisis por parte de actores externos. Pero, a su vez, se observan tendencias al cambio en la implementación de dichos mecanismos, en donde las instancias institucionales internacionales tienden a ser dejadas de lado para privilegiar procedimientos más informales, los cuales, obviamente, tienden a reflejar con mayor fuerza la posición y los intereses de los actores más influyentes en el sistema hemisférico. Si en los 90 predominó la tendencia al fortalecimiento del multilateralismo y las instituciones internacionales, hoy vuelve a predominar el reconocimiento de la “soberanía nacional” y la primacía de los presidentes, incluso si éstos llegan al punto de abiertamente vulnerar los contrapesos

10. De acuerdo con la vieja tesis de Seymour M. Lipset (1988, orig. 1970), uno de los pre-requisitos para la consolidación de la democracia es el logro de ciertas condiciones mínimas de bienestar material, en el marco del goce y disfrute de un mínimo de libertades fundamentales. Tales condiciones parecen estar alcanzando, poco a poco, en América Latina.

legal-constitucionales y los derechos y libertades de los ciudadanos. Esto obedece al hecho de que aunque la realización generalizada de elecciones es ya una meta alcanzada en la región, todavía el estado de derecho, la independencia de las instituciones y la capacidad de los Estados para brindar bienes públicos esenciales siguen siendo precarios. Fortalecer tales aspectos es esencial para pasar de la gestión multilateral de las crisis a una eficiente prevención de las mismas.

Bibliografía

- Álvarez, Ángel –ed.- (1996) *El sistema político venezolano. Crisis y transformaciones*. Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Blanco M, Agustín (1998) *Habla el comandante*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Cahill, Kevin M., ed. (1986) *Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start*, New York & London, Routledge.
- Collier, Paul (2009) *Guerra en el club de la miseria*, Madrid, Turner Noema.
- Collier, Paul y Hoeffler, Anke (2004) “Greed and Grievance in Civil Wars”, *Oxford Economic Papers*, New Series 56 (4), 563-95.
- Collier, Paul y Hoeffler, Anke (2002) “On the Incidence of Civil War in Africa”, *Journal of Conflict Resolution*, N° 46, febrero, pp. 13-28.
- Crocker, Chester; Hampson, Fen Osler; Aall, Pamela –editores- (2001): *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict*, Endowment of the United States Institute of Peace Press, Washington D.C.
- Fisas, Vicenç (1998) *Cultura de Paz y Gestión de Conflictos*, Icaria, Barcelona.
- Goldstone, Jack et al. (2010) “A Global Model for Forecasting Political Instability”, *American Journal of Political Science*, Vol. 52, N° 1, enero, pp. 190-208.
- Goldstone, Jack y Ulfelder, Jay (2004) “How To Construct Stable Democracies”, *The Washington Quarterly*, invierno, The Center of Strategic International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, 28-1, pp. 9-20.
- Huntington, Samuel (1993, orig. 1991): *The Third Wave. Democratization in the Late 20th Century*, University of Oklahoma Press.
- Karl, Terry Lynn (1997) *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-states*, University of California Press.
- Krauze, Enrique (2008) *El poder y el delirio*, Caracas, Editorial Alfa.
- Lederach, John Paul (1997) *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Endowment of the United States Institute of Peace Press, Washington.
- Levitsky, Steven & Way, Lucan (2002) “The Rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, volume 13, N. 2, April.
- Linz, Juan (1996) *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- Lipset, Seymour M., (1988, orig. 1970), *Revolution and Counterrevolution*, Transaction Books, New Brunswick & Oxford.

- Martínez M., Miguel Á. (2012) *Apaciguamiento. El referéndum revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana*, Caracas, Editorial Alfa.
- Mitchell, Christopher R. (1989; orig 1981) *The Structure of International Conflict*, The MacMillan Press LTD, Houndmills, Basingstoke, Hampshire & London.
- Rey, Juan Carlos (1998) *Problemas sociopolíticos en América Latina*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Romero, Aníbal (1996), *La miseria del populismo*, Caracas, Panapo.
- Romero, Aníbal (1999), *Decadencia y crisis de la democracia* Caracas, Panapo.
- Romero, Carlos (2010), “Las secuelas regionales de la crisis de Honduras”, *Nueva Sociedad* N° 226, marzo-abril, pp. 85-99.
- Talmon, Jacob (1956) *Los orígenes de la democracia totalitaria*, Madrid, Aguilar.
- Romero, Aníbal (2010, orig. 2007). *Democracia*, Akal, Madrid.
- Romero, Aníbal (1995) *Las revoluciones europeas, 1492-1992*, Crítica, Barcelona.
- Vargas, Mauricio (2001) *Tristes tigres*, Bogotá, Planeta.
- Zakaria, Fareed (2006) *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Nueva York, W. W. Norton & Company.

Miguel Ángel Martínez Meucci. Doctor en Conflicto Político y Procesos de Pacificación (Universidad Complutense de Madrid). Politólogo (Universidad Central de Venezuela) y Magister en Ciencia Política (Universidad Simón Bolívar). Coordinador de Postgrados en Ciencia Política (desde septiembre 2012) en la Universidad Simón Bolívar. Miembro del Observatorio Hannah Arendt. Dirección Postal: Universidad Simón Bolívar, Departamento de Ciencias Sociales, Edif. Estudios Generales, 3er piso, 1080-A, Caracas, Venezuela.