

Sección:
Política Exterior
de Colombia

La OEA, la democracia y Haití. La nueva agenda de la organización regional

José Luis Ramírez León*

La forma acelerada en que se han presentado los cambios mundiales en los últimos cuatro años ha conducido a un replanteamiento del papel que hasta el momento habían desempeñado las organizaciones multilaterales, tal como se aprecia en el caso de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, y de los organismos de carácter meramente regional, como viene sucediendo con la Organización de Estados Americanos, OEA.

La llamada "ola democrática", que propició la caída de las dictaduras militares existentes en América Latina y el Caribe durante la pasada década, ha hecho evidente un importante proceso de democratización regional. Este significativo hecho hace prever una nueva etapa de consolidación de los procesos democráticos y la búsqueda de una solución conjunta a los problemas comunes más acuciantes de los estados hemisféricos.

Sin embargo, el deseo de adaptar los procesos democráticos a la región se ha

encontrado con problemas recientes que han puesto en entredicho el ambiente de confianza que se respiraba hace tan sólo un par de años. Situaciones conflictivas como las presentadas hace más de un año en Surinam y en Haití y, más recientemente, el intento de golpe de estado en Venezuela y el "autogolpe" en Perú, dejan entrever nuevas variables que deben ser tenidas en cuenta para el afianzamiento de la democracia en la región.

En este contexto de inestabilidad internacional y consolidación relativa de las democracias en América Latina y el Caribe surgen dos preguntas obvias: ¿Cuál es el papel que ha comenzado a desempeñar la OEA frente a situaciones de crisis como la de Haití?, y ¿cuál será el rol que la organización regional va a tener dentro de lo que empieza a definirse como el nuevo escenario hemisférico para el siglo XXI?

Mundo nuevo, ¿agenda nueva?

Tras la caída del bloque comunista y con el deseo de encontrar una agenda diferente para la región, la OEA ha entrado a participar activamente en el estudio y la formulación de una serie de cuestiones vitales para el devenir del hemisferio. De acuerdo con su orden de aparición y en especial con la importancia que le otorgan los estados, se han incorporado o se han actualizado en la OEA algunos temas significativos en los últimos años; hoy se encuentra dedicada al estudio de los siguientes: los derechos

* Ministro consejero, Misión de Colombia ante la OEA. Las opiniones expresadas en este artículo son propias del autor y no representan necesariamente la posición del gobierno de Colombia frente al tema tratado.

humanos; la producción, tráfico y consumo de drogas; el medio ambiente; la Iniciativa para las Américas; la seguridad hemisférica; el fortalecimiento de la OEA, y la cooperación técnica. Sin embargo hay en especial dos asuntos que han adquirido la mayor relevancia en los últimos años: la pobreza extrema y la democracia.

El primero de ellos, la pobreza extrema, se ha venido considerando con insistencia en el sentido de que es difícil imaginar la democracia como el mero ejercicio del derecho al voto sin tener en cuenta la crítica situación social de la mayoría de los habitantes del continente. En especial, se ha recalado la necesidad de lograr un desarrollo integral que considere todos los factores. En igual forma, se ha discutido la importancia de lograr un intercambio comercial justo y equitativo, que sirva como elemento determinante de sustento a los planes de mejoramiento de las condiciones sociales y de lucha contra la pobreza extrema, que adelantan los países de Latinoamérica y el Caribe.

De otro lado se encuentra el tema de la democracia. A este respecto se debe recordar que la OEA "es la única organización internacional para la cual la democracia es una condición para la membresía, como principio y objetivo acorde con su carta"¹. Frente a este asunto de la democracia, en la OEA se ha buscado en esencia la preservación y el fortalecimiento de los procesos democráticos en la región, atendiendo como norma de conducta básica al respeto del principio de la no intervención.

En relación con acciones concretas en esta materia, tal vez el hecho más destacado ha sido el de la activa participación de la OEA en los últimos tres años, previa solicitud de los estados interesados, en la observación de los procesos electorales en un importante número de países². Hasta el momento la experiencia ha demostrado que la presencia de observadores de la Organización ha contribuido a crear un clima de confianza y a avalar el resultado de los comicios, en los estados donde se han efectuado³.

En forma simultánea con la observación, la Comisión Inter-

nacional de Apoyo y Verificación de la OEA (CIAV-OEA) ha venido actuando en Nicaragua desde 1990. Su principal función ha sido la de afianzar la pacificación y crear un clima de entendimiento en este país centroamericano luego de una década de guerra. El primer paso fue lograr la reincisión a la vida civil de unos 22 mil miembros de la *Contra*. Luego se adelantó un importante trabajo que se tradujo en la repatriación de unos 100 mil refugiados nicaragüenses que se habían desplazado a Honduras y Costa Rica. Por último, la OEA, a solicitud del gobierno de Nicaragua, actúa como mediadora entre los grupos en conflicto en el país, bajo el programa de Verificación de Derechos y Garantías⁴.

Se considera como punto de partida del análisis del tema de la democracia en los últimos tiempos, la aprobación del Protocolo de Cartagena de Indias. Esta reforma a la Carta de la OEA, que entró en vigencia en noviembre de 1988, "marcó un cambio de rumbo, entre otras cosas, en el 'rol' que la OEA está llamada a jugar en apoyo de la democracia"⁵. Más adelante, durante la Asamblea General de Asunción, se solicitó

1. "The OAS and Democratic Development", Francisco Villagrán de León. Documento del United States Institute of Peace que resume las conclusiones del seminario "The role of the Organization of American States in the promotion of democracy in the Américas", Washington, D.C., June 1992.
2. En un documento presentado por la Secretaría General de la OEA a la conferencia "Coordination of Assistance in the Electoral Field", celebrada en Ottawa, Canadá, entre el 5 y el 6 de octubre de 1992, se destaca lo siguiente: "En completo acuerdo con el principio de no intervención, las misiones de observación electoral de la OEA se establecen, exclusivamente, previo el requerimiento expreso del gobierno del Estado miembro. El campo de acción y la duración de la observación también son determinadas por el gobierno solicitante".
3. La OEA ha participado en misiones de observación electoral de dos formas diferentes. Primera, con un grupo pequeño de funcionarios de alto nivel, que en algunos casos incluye al secretario general, y sólo por el día de las elecciones. Este fue el caso de las misiones a Costa Rica (1990), República Dominicana (1990), Guatemala (1990), Honduras (1990) y Panamá (1990). De otro lado están las misiones electorales de largo término y con un alto número de observadores como sucedió en Nicaragua (1990-1991), Haití (1990-1991), El Salvador (1991), Surinam (1991) y Paraguay (en dos ocasiones en 1991). En la actualidad se está preparando un nuevo grupo de observadores para las elecciones presidenciales en Paraguay y uno para los comicios que señalarán los constituyentes para la reforma de la Carta Máxima del Perú a mediados del mes de noviembre.
4. Ponencia presentada por el señor Hugo de Zela, jefe de gabinete del secretario general de la OEA, al seminario "The role of the organization of American States in the promotion of democracy in the Américas", auspiciado por el U.S. Institute of Peace.
5. *Ibíd.*

a la Secretaría General la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia⁶. Cuando se propuso la idea de estructurar esta Unidad, se presentó una interesante discusión entre algunas delegaciones sobre el carácter que ella debía tener. Para algunos estados era esencial que quedara claro desde un principio el rechazo a cualquier posibilidad de intervención de la OEA en los asuntos internos de los países miembros.

Al final se aprobó un Programa de Apoyo para la Promoción de la Democracia⁷ que se dividió en dos áreas especiales: asesoría y asistencia. Se hizo especial énfasis en la labor que puede desempeñar la Organización en la observación y asesoría electoral para los estados que previamente lo soliciten. De igual forma, se asignaron a la Unidad algunas funciones de coordinación y financiamiento frente a propuestas académicas y proyectos de investigación que sean presentados por diferentes instituciones, públicas o privadas, de los países miembros.

El Compromiso de Santiago y la democracia

La reiteración de la importancia del tema de la democracia, y su consideración en los trabajos de la OEA, se dejó entrever hacia mediados de 1990 y principios

de 1991, luego de la entrada en vigor de la reforma de Cartagena. Los países hemisféricos deseaban establecer un mecanismo viable de preservación de los sistemas democráticos en un momento en que el ambiente internacional era bastante propicio para pensar en apuntalar la democracia en la región. El fin de la guerra fría, y por ende del enfrentamiento ideológico entre los dos grandes bloques de poder, llevó a la conclusión de que se estaba en presencia de un momento singular para lograr este objetivo.

El XXI Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, celebrado en Santiago, en junio de 1991, fue el escenario escogido para estudiar el tema. En dicha Asamblea se adoptaron el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano⁸ y la resolución 1080 sobre democracia representativa.

Con la resolución 1080 se creó un mecanismo mediante el cual el secretario general de la Organización debería convocar, en forma inmediata, al Consejo Permanente:

En caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en

cualquier de los estados miembros⁹.

El Consejo Permanente procedería a decidir si es conveniente convocar a una reunión ad hoc de ministros de Relaciones Exteriores en un plazo de 10 días.

Tres meses después de haberse adoptado la resolución 1080 se presentó el golpe de estado en Haití que derrocó al presidente Jean Bertrand Aristide, legítimo vencedor en las recientes elecciones de su país. Esta situación irregular le dio a la OEA la oportunidad de poner en funcionamiento el mecanismo aprobado por consenso en Santiago de Chile.

Haití: democracia, golpe y la 1080

Antes de entrar a analizar los sucesos posteriores al golpe de estado de octubre de 1991 en el país caribeño, vale la pena referirnos a algunos hechos históricos importantes para entender la realidad haitiana. Este fue uno de los primeros países en lograr su independencia en el continente en el siglo pasado, pero se vio enfrentado a una serie de sangrientas dictaduras y a la intervención de estados foráneos. Estos regímenes antidemocráticos mantuvieron a la isla, durante la mayor parte de su vida como Estado republicano, en condiciones de

6. La OEA es la única organización internacional que ha creado una Unidad especial para la Promoción de la Democracia. Se sabe que en la actualidad la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) está desarrollando conceptos y mecanismos similares. En la ONU se creó una unidad con nombre similar, pero sólo con la función de participar en observaciones electorales.
7. "Unidad para la Promoción de la Democracia, programa de apoyo para la promoción de la democracia". Documento de la Secretaría General de la OEA.
8. El objetivo de la Unidad se determinó así: "Responder pronta y efectivamente, a través de la Unidad, a los estados miembros que requieran asesoría o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y los procedimientos democráticos".
9. El texto del Compromiso de Santiago está publicado en la sección Documentos, de Colombia Internacional No. 18, abril-junio de 1992, páginas 37-39.
9. Véase texto de la resolución 1080, punto resolutivo número 1.

subdesarrollo y pobreza extremas.

En este ambiente de sometimiento y privaciones, miles de haitianos buscaron solución a sus problemas emigrando en masa hacia otros países, en especial hacia Estados Unidos, y más concretamente al sur de la Florida. La caída del régimen de "Nene Doc" Duvalier fue seguida por un período de inestabilidad política en el que los miembros del ejército seguían teniendo gran injerencia en los asuntos del Estado. Sin embargo, hacia finales de 1990, la crítica situación política y económica y la presión de la comunidad internacional condujeron por fin a una convocatoria a elecciones libres. La OEA participó activamente en la preparación y, posteriormente, en la observación de los comicios, cuyo resultado señaló al padre Aristide como presidente democrático de Haití.

Antes de entrar a considerar la actuación de la OEA hay que precisar que desafortunadamente, a raíz del golpe, se aumentó en forma considerable la corriente migratoria de haitianos hacia otros países del área ya que a los emigrantes económicos se sumó un alto número de perseguidos políticos por el régimen de facto. También hay que recordar que en el campo social se ha mantenido la crítica situación de

la inmensa mayoría pobre del país, que al parecer y como hecho paradójico, no había despertado mucho interés en la comunidad internacional, en épocas anteriores.

Regresando al momento del golpe, en la OEA entró en funcionamiento el mecanismo previsto por la resolución 1080. El Consejo Permanente en sesión extraordinaria decidió convocar a una reunión ad hoc de ministros de Relaciones Exteriores. En ella el propio presidente Aristide, quien viajó a Washington con ese fin, expresó su apoyo a todos los esfuerzos pacíficos de la Organización para lograr el retorno de su país a la institucionalidad democrática.

En las sesiones de los días 3 y 8 de octubre de 1991, la reunión ad hoc aprobó las resoluciones 1 y 2. En la primera, entre otros aspectos, se exigió "la plena vigencia del estado de derecho, del régimen constitucional y la inmediata restitución del Presidente Jean Bertrand Aristide en el ejercicio de su legítima autoridad"¹⁰.

Cinco días después de aprobada la primera resolución, y ante la intransigencia mostrada por el régimen de facto en el diálogo con la comisión especial de alto nivel que visitó Haití¹¹, se aprobó la segunda resolución en la que, entre otros aspectos, se decidió: "Recomendar a todos los esta-

dos que suspendan sus vínculos económicos, financieros y comerciales con Haití, así como la ayuda y cooperación técnica que fuera del caso, con excepción de los aspectos estrictamente humanitarios"¹².

Se esperaba así propiciar una solución negociada que atendiera desde un principio a la premisa de que cualquier entendimiento al que se llegase debía ser encontrado por el propio pueblo haitiano¹³.

De ahí en adelante se inició un período de negociación entre las partes, que pese al esfuerzo empleado, no condujo a ningún resultado inmediato. La Organización y el representante personal del secretario general, Augusto Ramírez Ocampo, realizaron intentos por mediar entre el gobierno legítimo y el régimen de facto. En una serie de reuniones en Cartagena, Caracas y Puerto Príncipe no se logró un acuerdo que atendiera a lo expresado en las resoluciones 1 y 2, antes mencionadas.

Más adelante, el 23 de febrero de 1992, se llegó a un acuerdo entre las partes dentro de lo que se conoció como el Protocolo de Washington¹⁴. De nuevo la intransigencia de los sectores radicales del régimen de facto, dominante en Haití, impidió que el acuerdo se llevara a la práctica.

10. MRE/ Res. 1/91 "Apoyo al gobierno democrático de Haití", Resolutivo No. 1.

11. De ella hicieron parte el secretario general de la Organización, el presidente de la reunión ad hoc y otros ministros de Relaciones Exteriores, así como algunos embajadores.

12. MRE/Res. 2/91 "Apoyo a la Democracia en Haití". Resolutivo 6.

13. A este respecto vale la pena anotar que durante las dos sesiones de la reunión ad hoc, en octubre de 1991, algunos estados sugirieron la posibilidad de enviar una fuerza militar, conformada por países de la organización, para reintegrar al presidente Aristide a sus funciones.

Luego de intensas negociaciones prevaleció el respeto al principio de la no intervención, pregonado especialmente por Colombia y México. Se evitó así llegar a medidas extremas, tales como el uso de la fuerza.

14. En la reunión de Washington, realizada en la sede de la OEA, estuvieron presentes el presidente Aristide y los líderes del Parlamento. Allí se acordó reconocer al señor René Theodore como nuevo primer ministro de Haití.

Ante la evidencia de tales hechos, en la pasada Asamblea General de Nassau, Bahamas, la reunión ad hoc de ministros de Relaciones Exteriores expidió la resolución 3/92, en la cual, entre otros puntos, se acordó "instar a los estados miembros a adoptar las acciones que sean necesarias para dar mayor eficacia a la aplicación de las medidas a que se refieren las resoluciones 1/91 y 2/91", en especial en lo pertinente al embargo a Haití¹⁵.

En su intervención ante la XXII Asamblea General, la señora ministra de Relaciones Exteriores de Colombia se refirió a la situación de Surinam, Haití, Venezuela y Perú al anotar que:

Podemos y debemos expresar el más enérgico rechazo a los desmanes autoritarios de militares y civiles. Ciertamente tenemos la obligación moral de actuar severamente para impedir la consolidación de los régimes de hecho, hasta donde el derecho internacional y el respeto a la soberanía de los estados lo permitan¹⁶.

Es importante anotar que frente a la medida de presión

adoptada por los estados miembros, la ayuda humanitaria no sólo fue incluida sino que no se ha suspendido en ningún momento y un gran número de estados han acudido a prestar asistencia en este campo. En cuanto a Colombia, el país ha cumplido con su compromiso, aunque se le quiso vincular con actos relacionados con la violación del embargo. El gobierno, a través de la Cancillería y de la Misión de Colombia ante la OEA, dejó en claro el asunto con la presentación precisa y detallada de los hechos¹⁷.

El embargo, en realidad, se ha mantenido más como un elemento político de negociación, que como una medida efectiva en el campo económico. En diversos foros y aun en los medios de comunicación, se ha hablado de la violación del embargo por barcos de diversas nacionalidades y banderas. Al respecto, un funcionario de alto nivel de la Secretaría General de la OEA puntualizó que "el embargo comercial, efectivo en traer a las partes en conflicto a la mesa de negociaciones, ha sido violado, sin embargo, en varias ocasiones"¹⁸.

La OEA, un año después del golpe en Haití

Pese a las dificultades presentadas en la labor que desarrolla la Organización para encontrar una solución a la crisis haitiana, se ha continuado con los contactos entre las partes. A principios de septiembre de 1992 se reunieron en Washington, con el secretario general, un representante del presidente Aristide y uno del señor Marc Bazin¹⁹. Como medida de carácter técnico, se acordó en dicho encuentro el envío de un grupo de 18 personas que deberán hacer "presencia civil" en todos los lugares de Haití.

Este grupo viajó el 15 de septiembre y sus funciones son: cooperar en la recepción y distribución de la ayuda humanitaria que está canalizando la Organización; promover el respeto por los derechos humanos; contribuir a la disminución de la violencia en el país y verificar el progreso de la restauración de la democracia²⁰.

De igual forma, y en lo que respecta al campo político, el primer ministro de Jamaica, Michael Manley, ha comenzado a actuar en nombre del

- 15 Durante la pasada Asamblea General de Nassau se aprobó una resolución que instruyó al secretario general para que solicitara al Consejo Permanente una decisión sobre la convocatoria a una sesión especial de la Asamblea General, que "consideraría la conveniencia de incorporar a la Carta una nueva provisión con respecto a la posibilidad de la suspensión de gobiernos de estados miembros cuando suceda una interrupción irregular del proceso político democrático, así como la necesidad de enfrentar la pobreza crítica, una de las más serias amenazas a la democracia". La Asamblea General extraordinaria de ministros de Relaciones Exteriores de la Organización se reunió el 23 de noviembre para adoptar una decisión sobre el asunto.
- 16 "Intervención de la señora ministra de Relaciones Exteriores de Colombia en la XXII Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos", en *Colombia Internacional*, No. 18, abril-junio de 1992, Sección Documentos, pp. 33-36.
- 17 *The Washington Post* del 3 de enero de 1992 decía que un buque petroliero registrado en Bahamas había descargado ACPM colombiano en Puerto Príncipe. La Cancillería explicó en forma inmediata que Ecopetrol había vendido a la Carib Petroleum, compañía debidamente inscrita en sus registros, ACPM con destino a Freeport, Bahamas. La Carib Petroleum vendió luego la carga a la empresa Gambit, de Holanda, que a su vez la envió a Haití. Al final, Ecopetrol sancionó a la Carib retirándola de sus registros.
- 18 Hugo de Zela, documento citado.
- 19 El señor Marc Bazin fue elegido como nuevo primer ministro luego del desconocimiento del pacto que llevaría a esa posición a Rene Theodore.
- 20 La conformación y tareas del grupo de "presencia civil" fueron anunciadas por el secretario general de la Organización en una reunión del Consejo Permanente a fines de octubre.

secretario general, como mediador en el diálogo entre las partes. En dichos encuentros se ha mantenido la lógica del no reconocimiento del régimen de facto y se han buscado los canales para hallar una solución democrática y legítima²¹.

Conclusiones

1. Los retos que impone el actual período de transición internacional han llevado a la OEA a redefinir su agenda para el futuro inmediato, centrándose principalmente en dos temas importantes: Pobreza extrema y democracia.
2. Frente al proceso de democratización del continente se ha hecho evidente una "ola regresiva" que amenaza la estabilidad de algunos estados, como lo demuestran los hechos acaecidos en Surinam, Haití, Venezuela y Perú.
3. Todo hecho que conduzca a fortalecer los procesos democráticos en la región debe tener como norma de conducta el respeto al principio de no intervención, consagrado en la Carta de la OEA. Cualquier acto de fuerza en contra de alguno de los estados miembros, como forma de preservar la democracia, se constituiría en un grave precedente para la estabilidad de la Organización.
4. La aplicación de la resolución 1080 en el caso de Haití y las medidas adoptadas en la reunión ad hoc de ministros de Relaciones Exteriores, que condujeron a la imposición del embargo por parte de los estados miembros de la OEA, han abierto la posibilidad de adelantar contactos entre el gobierno legítimo del presidente Aristide y el régimen de facto.
5. La medida del embargo es un hecho de carácter político que ha forzado a las autoridades de facto a adelantar negociaciones con el gobierno legítimo. Su eficacia económica ha sido puesta en entredicho debido a las constantes violaciones.
6. La nueva etapa que se inicia con el envío de la misión de "presencia civil" y la actuación del señor Manley como representante del secretario general, conducirán a un arreglo para la actual crisis, atendiendo a lo adoptado en las resoluciones 1 y 2/91 y 3/92.
7. Por último, y tal como lo expresara la ministra de Relaciones Exteriores de Colombia en su intervención en la Asamblea de Nassau, frente a la necesidad de actuar en el momento en que se produzcan desmanes autoritarios de militares y civiles:

Todo ello será insuficiente, todo ello no pasará de ser un gesto desesperado y un recurso de última hora, si al mismo tiempo no se construyen día a día los fundamentos económicos, sociales, políticos e institucionales indispensables para garantizar la plena vigencia de la democracia y la cultura de la libertad.

21 Hasta el momento de escribir el presente artículo no se ha producido el primer encuentro entre el señor Manley y las partes implicadas en la crisis haitiana.