

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ

JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA

Y RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO

EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TEMA DE INVESTIGACIÓN

**Aplicación de la Carta Democrática Interamericana:
propuestas para fortalecer el instrumento**

PRESENTADO POR

Renzo Rodríguez Toro

ASESORES

Tema de fondo: Ministro en el SDR Rolando Javier Ruiz Rosas Cateriano

Metodológico: Ph.D Milagros Aurora Revilla Izquierdo

Lima, 4 de noviembre de 2019

RESUMEN

El continente americano enfrenta amenazas no convencionales a la democracia como la subversión del orden democrático desde la legalidad sin legitimidad, la exacerbación de las brechas sociales y la inadecuada regulación del financiamiento de los partidos políticos, están mellando la democracia de algunos países de la región. La respuesta hemisférica desde la Organización de los Estados Americanos no ha sido efectiva en coadyuvar al restablecimiento de las democracias que se encuentran en riesgo, han sido gravemente alteradas o que han visto sus órdenes constitucionales rotos. La Carta Democrática Interamericana, instrumento capital para la defensa y promoción de la democracia ha dado respuestas efectivas a las crisis suscitadas desde su adopción en 2001. Sin embargo, casos recientes como los de Venezuela, Nicaragua y Honduras presentan desafíos más complejos que exigen modificaciones acotadas pero sustantivas al instrumento. Esta investigación analiza las anteriores propuestas de reforma planteadas desde la sociedad civil, la academia y desde la OEA para elaborar una propia de acuerdo a los objetivos de la política exterior del Perú.

ABSTRACT

The American continent faces unconventional threats to democracy, such as the subversion of the democratic order of legitimacy without legitimacy, the exacerbation of social gaps and the inadequate regulation of the financing of political parties, are undermining the democracy of some countries of the region. The hemispheric response of the Organization of American States has not been effective in helping to restore threatened, seriously changed or compromised democracies. The Inter-American Democratic Charter, a key instrument for the defense and promotion of democracy, has been an effective response to the crises that have occurred since its adoption in 2001. However, recent cases such as those of Venezuela, Nicaragua and Honduras have more complex challenges that require limited but substantial modifications to the instrument. This research analyzes previous reform proposals from civil society, academia and OAS institutions to develop its own according to Peru's foreign policy objectives.

ÍNDICE

RESUMEN.....	2
ABSTRACT	3
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I: Situación global de la democracia e historia de la defensa colectiva de la democracia en el sistema interamericano.....	9
1. Situación global de la democracia.....	9
2. La trayectoria democrática interamericana.....	11
3. La Organización de los Estados Americanos.....	14
4. La democracia y el principio de no Intervención en el sistema interamericano	19
5. El compromiso democrático de la política exterior peruana	23
CAPÍTULO II: Antecedentes y análisis de la Carta Democrática Interamericana	26
1. Antecedentes de la Carta.....	26
2. La Carta Democrática Interamericana: negociación y alcances	32
3. Fortalezas, debilidades y desafíos de la Carta Democrática Interamericana....	45
4. Análisis de los mecanismos para la prevención, defensa y restauración del orden democrático.....	50
5. Dificultades en la aplicación de la Carta Democrática Interamericana en los casos de Venezuela y Nicaragua	54
5.1. Venezuela	54
5.2. Nicaragua	61
CAPÍTULO III: Análisis de la problemática y propuestas de modificación para la Carta Democrática Interamericana.....	67
1. Propuestas de reforma desde la academia y la sociedad civil.....	67
2. Iniciativas de reforma desde la institucionalidad de la OEA.....	71
3. Factores que incidieron en la aplicación tardía de la Carta Democrática Interamericana.....	75
4. Propuesta de modificación para la Carta Democrática Interamericana.....	79
5. La necesidad de un mecanismo de seguimiento.....	93
6. La conveniencia para el Perú de impulsar un proyecto de modificación	99
CONCLUSIONES.....	102
BIBLIOGRAFÍA	105
ANEXOS.....	115

INTRODUCCIÓN

El Perú es un país defensor de la democracia, de los derechos humanos y del estado de derecho. Cuando estos elementos esenciales del orden constitucional fueron afectados, el Servicio Diplomático de la República, a través del entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Javier Pérez de Cuéllar y del embajador Manuel Rodríguez Cuadros, ideó, elaboró y negoció un proyecto de Carta Democrática Interamericana. El instrumento capital de la promoción y defensa de la democracia en el continente fue aprobado por unanimidad con el concurso de las voluntades de todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

El compromiso del Perú con la democracia es activo, consecuente y constituye uno de los pilares de su política exterior. En consecuencia, una profunda vocación democrática ha de ser inherente a quienes componen el Servicio Diplomático de la República. No se puede entender el ejercicio de la diplomacia peruana sin probidad, transparencia, justicia y respeto de las libertades y derechos fundamentales, que son los valores de la democracia.

La elección de llevar a cabo una investigación acerca de las modificaciones que se requerirían para otorgar mayor efectividad y oportunidad a la aplicación de la Carta Democrática Interamericana, se sustenta en la convicción de que este instrumento, que el Perú aportó al sistema interamericano, genera la responsabilidad de defenderlo y promover su actualización cuando lo exija el devenir de los acontecimientos.

El Perú no es ajeno a las crisis democráticas en Venezuela y Nicaragua, como tampoco lo fue al apoyar la aplicación de la Carta para restaurar la democracia en Bolivia (2003, 2005, 2008), Perú (2004), Ecuador (2005, 2010) y Honduras (2009), Nicaragua (2004, 2005, 2018) y Venezuela (2002, 2018). Sin embargo, las nuevas amenazas a la democracia, que motivaron la adopción del instrumento en 2001, se han vuelto más complejas y exigen respuestas

adecuadas desde la institucionalidad de la Organización de los Estados americanos.

Para responder a estos desafíos es pertinente actualizar la Carta Democrática Interamericana a través de modificaciones acotadas pero sustantivas: la introducción de criterios técnicos y jurídicos para sumar a la apreciación colectiva de los hechos vulnerantes de la democracia, la incorporación de elementos que aporten a la hermenéutica del instrumento con el fin de unificar su criterio interpretativo, la inclusión de elementos que deben ser garantizados para preservar la democracia representativa, la pertinencia de adecuar las legislaciones nacionales para hacer frente a los problemas derivados del financiamiento de partidos por fuentes ilícitas o réprobos y la creación de un mecanismo de seguimiento.

Considerando que el Perú tiene como objetivo de política exterior la defensa y promoción de la democracia y que ha sido gestor e impulsor de la Carta, es coherente y consecuente con el acervo democrático del Perú, la responsabilidad de acompañar la evolución del instrumento. La democracia que la Carta Interamericana defiende y promueve es esencial para los altos fines que persigue la Organización de los Estados Americanos, que son el desarrollo de sus pueblos con paz, justicia e igualdad en el derecho, para lo que la democracia representativa es condición indispensable. El compromiso del Perú con estos objetivos es inmanente, trascendente y duradero, y, su práctica, encargada al Servicio Diplomático de la República.

La promoción, defensa y fortalecimiento de la democracia es una política de Estado, como lo expresa la “Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración” establecida en el Acuerdo Nacional. En palabras del Embajador Javier Pérez de Cuéllar “El Perú asume la democracia como un valor de su propia cultura, como una aspiración y una convicción de su propia historia. Y lo hace también como un valor universal que promueve y fomenta”. Es propósito de este trabajo contribuir a la generación y al debate

de ideas para coadyuvar al éxito de la política exterior del Perú en cuanto a la defensa y promoción de la democracia en América y el mundo.

Desde la adopción de la CDI en el sistema interamericano, las dificultades para la democracia en la región se han hecho más complejas. Las amenazas al orden democrático ya no solo surgen de la ruptura del orden constitucional. Es cierto que casi han desaparecido los golpes de Estado militares, pero también que se ha intensificado la amenaza de que los procesos democráticos puedan ser subvertidos y vulnerados en el marco de la ley, creando dificultades para la defensa colectiva de la democracia.

El texto de la CDI, en particular el Capítulo IV, es fuente de diferencias interpretativas. Los artículos 18, 19, 20 y 21 que contienen los mecanismos de prevención, acción y sanción, se encuentran atados en cada una de sus funciones por la interpretación acerca de a qué se puede llamar una alteración del orden constitucional que afecte gravemente la institucionalidad democrática de los Estados. Esta es una coincidencia mayor entre los estudiosos de la Carta: la necesidad de establecer criterios objetivos y consensuados sobre qué situación o escenarios se considera que ponen en riesgo o altera gravemente el orden democrático. De esta dificultad interpretativa se desprende la pertinencia de mejorar la hermenéutica del instrumento.

Esta investigación se enfoca en la necesidad de realizar modificaciones acotadas pero sustantivas a los artículos en los que sería posible introducir criterios técnicos y jurídicos que puedan servir como elementos de información válidos para la apreciación colectiva de los hechos. En esa línea, también se plantea establecer criterios para la tipificación de la alteración o ruptura del orden democrático, lo que supone que algunos artículos sean modificados para que su redacción encuentre un correlato hermenéutico con los instrumentos interamericanos e internacionales que protegen los derechos y libertades fundamentales, necesarios para el ejercicio efectivo de la

democracia representativa. Se propone también un mecanismo de seguimiento para la Carta Democrática Interamericana.

Para el desarrollo del presente trabajo se ha dispuesto de la investigación cualitativa a fin de tratar las dificultades que afronta el instrumento. La primera parte de la investigación tiene un enfoque descriptivo para presentar con fidelidad el escenario político y jurídico que llevó a la adopción de la Carta. En cuanto a la problemática específica, se ha requerido un enfoque analítico que permita identificar los artículos susceptibles de reforma. El mismo método se ha empleado para construir la parte propositiva, en complemento con entrevistas a especialistas y actores involucrados en la negociación de la Carta y con otros que han presentado propuestas para su reforma.

La bibliografía consultada comprende el primer proyecto de Carta Democrática Interamericana, perteneciente al archivo del Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, las investigaciones de juristas y expertos en democracia y las resoluciones de la Asamblea General, el Consejo Permanente y otros órganos de la Organización de los Estados Americanos.

Para abordar la problemática de la Carta, conviene recordar la situación actual de la democracia, sus fundamentos y desafíos. En consecuencia, el Capítulo I aborda la situación de la democracia y su defensa colectiva en el sistema interamericano, para ello se trata del compromiso democrático y del principio de no intervención. El Capítulo II recoge los antecedentes, proceso de adopción y los aspectos jurídicos de la Carta, así como el análisis de sus mecanismos a la luz de los casos de Venezuela y Nicaragua. La parte propositiva se aborda en el Capítulo III, que comprende la síntesis de la problemática de la aplicación del Capítulo IV, al igual que las propuestas para su reforma.

CAPÍTULO I: Situación global de la democracia e historia de la defensa colectiva de la democracia en el sistema interamericano

1. Situación global de la democracia

La democracia no solo es el gobierno del pueblo, como se le definía en la Grecia de las ciudades-Estado, con sus dimensiones y problemas particulares. La democracia actual ha cambiado en respuesta a las diversas complejidades de orden político, económico y social de los últimos siglos. Para analizarla cabe partir de una aproximación desde el liberalismo como ideología consistente con los valores de la democracia y como proveedor del soporte histórico de los actuales Estados democráticos¹.

La particularidad de la democracia consiste en que es un ideal de gobierno que desafía la inercia de las conductas en los grupos humanos². El ideal democrático consiste en un orden colectivo estable e inclusivo. Solo se diferencia de otros regímenes y logra su forma actual cuando se reviste con los valores liberales de occidente. Desde que las potencias de ese hemisferio lideran el orden mundial, han llevado la democracia y los valores liberales a todas partes, América no fue la excepción.

El Democracy Index de 2018, reporta que, de los 167 países evaluados, 75 son democracias, 37 democracias imperfectas y 52 regímenes autoritarios. Las potencias de Europa occidental y luego los Estados Unidos han tenido éxito en propagar la democracia no solo como sistema de gobierno, sino también como un paquete integral de los valores liberales.

La imbricación entre liberalismo y democracia sustenta el ideal democrático que se ha probado sólido en Europa occidental, donde el estado de bienestar es mejor que en cualquier parte del mundo y en Estados Unidos, donde hoy lo es un poco menos. Los hechos duros contagian confianza y motivan

¹ Córdova, Luis. Liberalismo y democracia en la perspectiva de Norberto Bobbio, 2008.

² Sartori, Giovanni (2007) ¿Qué es la Democracia?

aspiraciones, de ahí que la mayoría de países sean democracias, proyecten serlo o pretenderlo.

Desde luego, estas preferencias pueden ser flexibles o cambiantes en respuesta a coyunturas internas o externas. Samuel Huntington identifica tres olas democráticas y dos contraolas, motivadas por hechos históricos como la desaparición o debilitamiento de las monarquías, la descolonización y la desintegración de la Unión Soviética³. Más tarde, se pensó que la Primavera Árabe era el nombre de la cuarta ola democratizadora, pero los resultados han sido dispares.

A pesar de que la primavera árabe tuvo resultados poco alentadores, el Democracy Index señala que en África la democracia ha tenido una modesta mejoría durante la última década en Mali, Benín, Ghana, Namibia, Botsuana y Sudáfrica. Se ha mantenido en Oceanía y el Este de Asia y también en la India. Mientras que en Medio Oriente y China continúan y se fortalecen los regímenes autoritarios. Los regímenes híbridos –que mezclan rasgos democráticos con populismos autoritarios- como Zambia, Tanzania, Kenia, Pakistán e Irak se mantienen, destacando Rusia y Turquía.

En Europa occidental la democracia se mantiene sólida, pudiendo contener la fuerza de partidos nacionalistas que cada vez ganan mayores preferencias electorales. En Francia, Alemania, España y Reino Unido los partidos nacionalistas euroescépticos han superado por poco el diez por ciento en las últimas elecciones de cada país; aún sin demasiada representación, se mantienen como fuerzas políticas activas y bien organizadas.

Respecto a América, el mismo índice para la democracia reporta que solo Uruguay y Costa Rica tienen democracias plenas, ubicándose entre los veinte primeros lugares. El resto de los Estados americanos son democracias imperfectas, que agrupan entre los puestos 21 y 75 a Chile (23), Estados

³ Huntington, Samuel (1993). La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX.

Unidos (25), Panamá (45), Argentina (47), Jamaica (47), Brasil (50), Colombia (51), Perú (59), República Dominicana (61), Ecuador (68), Paraguay (70) y México (71). Luego se hallan regímenes híbridos que combinan un gobierno autoritario con características democráticas formales; en este grupo del puesto 76 al 113 están: Bolivia (83), Honduras (85) y Haití (102). Los regímenes autoritarios de Nicaragua (122), Venezuela (134) y Cuba (142) se encuentran a la zaga.

Sin embargo, aunque las democracias se muestran robustas en los aspectos formales, la amenaza de que algunos partidos instrumentalicen el sentimiento nacionalista frente a vicisitudes coyunturales y se puedan valer del sistema democrático para imponer una agenda de intereses unilaterales, pone en riesgo el pluralismo inherente a la democracia. Los países de la Unión Europea se ven favorecidos porque este organismo supranacional e intergubernamental incluye a la democracia como un principio fundacional.

Los Estados Americanos también gozan de similar condición, pues la democracia se ha asimilado al sistema interamericano a través de diferentes instrumentos. La OEA, en su carta fundacional señala que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. Además, refiere que los altos fines que persiguen los Estados de América requieren de la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa. No obstante, sin importar la latitud, la democracia enfrenta diferentes desafíos y amenazas, propios de la complejidad de los acontecimientos mundiales.

2. La trayectoria democrática interamericana

La historia de la democracia en el continente no es la más auspiciosa cuando se refiere a lo acontecido en el siglo XIX e inicios del siglo XX. A menudo usada como medio para concretizar las ambiciones políticas de caudillos militares y los proyectos de las oligarquías decimonónicas, la democracia americana ha superado los retos del caos político, la guerra civil, los abusos

contra los derechos humanos y las dictaduras. Cuando el fascismo y el comunismo llegaron a la región, la democracia pudo erigirse como el sistema que defendía las libertades individuales y colectivas frente a las ideologías polarizantes que marcaron el último siglo.

Las democracias oligárquicas se debían al respaldo de electorados limitados en participación y representación, como los regímenes representativos limitados de Europa durante las tres primeras décadas del siglo XX. En la región, solo Argentina y Uruguay tenían democracias representativas, desde 1912 y 1918, respectivamente, pero solo con sufragio universal para varones. La Gran Depresión de 1929, significó un retroceso de la democratización durante la década siguiente, del desprestigio de políticos e instituciones y la pérdida de empleos favorecieron la aparición de ideologías antidemocráticas.

El mundo de posguerra vio un retorno de la ola democratizadora. Los apoyos financieros de los Estados Unidos a la reconstrucción en Europa y Asia propiciaron el viraje de las élites políticas hacia el sistema democrático. De igual manera, la política de contención del comunismo expresada en la doctrina Truman, contribuyó a la construcción de regímenes democráticos en América Latina y otras regiones. Aun así, durante las décadas de 1960 y 1970 surgieron regímenes militares sustentados por élites nacionalistas de derecha, que temían una nueva avanzada del comunismo impulsado por la Unión Soviética. La década de 1980 marcó la caída de los gobiernos militares y el inicio de la transición democrática para los países latinoamericanos.

Entre 1930 y 1990, los referentes de América Latina, Argentina, Brasil y México, así como los de Centroamérica y el Caribe, experimentaron más dificultades en la consolidación de sus democracias que Venezuela, Colombia, Uruguay y Costa Rica, que tuvieron prolongados periodos de estabilidad democrática. Fuera de la dictadura del general Pinochet, Chile, había tenido una consistente trayectoria democrática, que se consolidó con el retorno del gobierno civil en 1990.

Entre 1962 y 1964 tuvieron lugar ocho tomas del poder por los militares. Los golpes en Brasil, Argentina, Perú, Chile y Uruguay dieron pie a gobiernos civiles autoritarios o a regímenes militares que intentaron reconstruir el orden institucional. Entre 1960 y 1980, los regímenes autoritarios en la región sumaron entre 12 y 16. La mayoría tenía como proyecto transformar sus sociedades, el problema era que se excluía del proyecto nacional no solo a las antiguas oligarquías opositoras, sino también a las ciudadanías⁴.

La década de 1990 significó el retorno de la democracia para América Latina: todos los países, con la excepción de Cuba, tenían gobiernos escogidos a través de elecciones libres y de acuerdo a las disposiciones constitucionales. Aunque la calidad de la democracia aún fuera precaria, el compromiso democrático americano se vio consolidado en las décadas siguientes, aun con los problemas que enfrentaron Perú, Bolivia, Nicaragua, Honduras y Venezuela.

El caso del Perú es paradigmático por aglutinar problemas que eran comunes a los países de la región: graves convulsiones sociales, crisis económicas recurrentes y una clase política desligada de la realidad del país como conjunto. La vocación democrática del Perú emanaba de los valores liberales acogidos en los procesos de independencia y formación de las nacientes repúblicas latinoamericanas, pero no encontró acogida en un país donde las desigualdades lastraban cualquier proyecto político. Aun así, durante la década de 1990 la democracia se consolidó en la región por medio de elecciones libres y transiciones ordenadas.

Mientras que en Estados Unidos y Canadá la democracia continuaba inalterable, en Latinoamérica el proceso democratizador seguía su curso, pues las nuevas repúblicas tenían por base ideológica los valores liberales contagiados por las revoluciones estadounidense y francesa. Mirando al pasado, se podría inferir que el futuro político de Latinoamérica se basaría en

⁴ Hartlyn J., Valenzuela A (1997). La democracia en América Latina desde 1930.

el orden democrático, y, aunque el estado de la democracia en la región no es perfecto, sí es perfectible. Hoy los países americanos tienen compromisos democráticos asumidos en la Carta de la Organización de Estados Americanos y en la Carta Democrática Interamericana.

Los países del hemisferio presentan coincidencias en cuanto a las dimensiones formal y sustantiva de la democracia. La mayoría de los países tiene elecciones periódicas y transparentes, con pluralidad de candidatos y en respeto del Estado de Derecho. Los principios que se ven más afectados son la calidad del sistema representativo y la independencia de poderes. Para afrontar esos retos, los Estados americanos deben estar preparados con la voluntad de concertar esfuerzos y de hacer valer los instrumentos interamericanos para la defensa de la democracia.

3. La Organización de los Estados Americanos

La vocación solidaria y libertaria de América es antigua y trascendente. Los historiadores señalan como antecedentes del sistema interamericano al Congreso de Panamá de 1826 convocado por Simón Bolívar y al Primer Congreso Americano de 1847, convocado por Ramón Castilla, también al Segundo, que se sostuvo en Lima entre 1864 y 1865, para hacer frente al intento de España de recuperar sus colonias perdidas. Estos encuentros tuvieron como objetivo la defensa colectiva de las jóvenes repúblicas latinoamericanas. No fue hasta 1889, con la Primera Conferencia Internacional Americana que se llevó a cabo en Washington, que los Estados acordaron reunirse de manera periódica y establecer un sistema de instituciones y normas comunes⁵.

Los Estados Unidos convocaron a esta cumbre con el objeto de “discutir y recomendar a los respectivos Gobiernos la adopción de un plan de arbitraje para el arreglo de los desacuerdos y cuestiones que puedan en lo futuro

⁵ I Conferencia Panamericana. Washington, 1989.

suscitarse entre ellos; de tratar de asuntos relacionados con el incremento del tráfico comercial y de los medios de comunicación directa entre dichos países; de fomentar aquellas relaciones comerciales recíprocas que sean provechosas para todos y asegurar mercados más amplios para los productos de cada uno de los referidos países”. Los dieciocho Estados americanos que acudieron a esta reunión acordaron establecer la Unión Internacional de Repúblicas Americanas. El objetivo principal era “obtener la pronta y exacta publicación, a costa y en provecho común, de datos comerciales importantes”.

Más tarde, como resultado de la II Conferencia Panamericana de 1902⁶, llevada a cabo en Ciudad de México, no solo se crea la Organización Panamericana de la Salud, sino el Consejo Directivo de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, antecedente inmediato del consejo Permanente de la OEA. En 1906, los Estados americanos se reunieron en Río de Janeiro para sostener la III Conferencia Panamericana, en la que se acordó ampliar y fortalecer las atribuciones de la Oficina Internacional de Repúblicas Americanas.

A esta oficina, que más tarde sería la Secretaría General de la OEA, se le otorgaron competencias para compilar y clasificar todo lo relativo a los tratados y convenciones entre las Repúblicas Americanas y terceros países; coadyuvar a impulsar la ratificación de los acuerdos adoptados en las distintas conferencias; dar cumplimiento a las resoluciones producto de las mismas; proponer proyectos para las futuras reuniones; presentar una memoria de actividades e informes sobre los asuntos que se le hayan encomendado, y custodiar los archivos de las Conferencias Internacionales Americanas⁷. La oficina también contaba con un director y un presupuesto con cuotas proporcionales a cada país.

⁶ II Conferencia Panamericana. Ciudad de México, 1902.

⁷ III Conferencia Panamericana. Río de Janeiro, 1906.

En 1910 se celebró en Buenos Aires la IV Cumbre Panamericana, en la que se acordó que “La Unión de las Repúblicas Americanas” se mantendría con el nombre de Unión Panamericana y que la dirección estaría a cargo del Consejo Directivo –más tarde Consejo Permanente- constituido por los Representantes Diplomáticos acreditados por los otros Gobiernos Americanos ante el Gobierno de Washington⁸. Otro punto a destacar es la creación del Director General de la Unión –luego Secretario General- nombrado por el Consejo Directivo y que tenía a su cargo la administración de la Unión Panamericana y la facultad de promover su más amplio desarrollo, de acuerdo con los estatutos y con las disposiciones del Consejo, ante el cual era responsable.

Durante trece años la Unión panamericana funcionó con base en las resoluciones adoptadas en Buenos Aires. En ese tiempo, la primera guerra mundial y la revolución rusa cambiaron el mapa político global. Era necesaria una nueva reunión, por lo que se dieron cita en Santiago de Chile en 1923 para celebrar la V Conferencia Internacional Americana. Las consecuencias de la Primera Guerra Mundial urgían a llevar a cabo una reorganización. De esta cita surgió una resolución sustantiva sobre la Organización de la Unión Panamericana y acerca de la constitución del Consejo Directivo.

En ella, los Estados americanos acuerdan confirmar la existencia de la Unión de las Repúblicas del Continente Americano, así como la de su órgano permanente. Además, se refuerza la disposición de la anterior conferencia acerca de las comisiones nacionales de exdelegados de la Unión, que debían funcionar en la capital de cada república americana, anexa a su Ministerio de Relaciones Exteriores. Por otro lado, fueron establecidas cuatro comisiones que daban a la organización dimensiones más allá de lo político y comercial, se acordó trabajar en temas de trabajo, sanidad y cooperación intelectual. Otras disposiciones registraban como derecho propio el tener una

⁸ IV Cumbre Panamericana. Buenos Aires, 1910.

representación ante la Unión y la facultad del Consejo Directivo de elegir a su presidente⁹.

La VI Conferencia Panamericana de La Habana en 1928, determinó que “la dirección de la Unión Panamericana la ejercerá un Consejo Directivo formado por los representantes que cada uno de los gobiernos americanos tenga a bien designar. Puede recaer la designación en los representantes diplomáticos de los respectivos países en Washington”. En otro punto refiere el modo de fijar las cuotas que correspondan a los gobiernos a fin de financiar el presupuesto de la organización¹⁰. En 1933, la VII Conferencia Panamericana de Montevideo¹¹ acordó dar mayor claridad a la redacción de algunos artículos, pero no introdujo ninguna modificación sustantiva a los acuerdos previos.

En ese mismo año, Buenos Aires acoge la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz¹², en la que se resaltó la necesidad de que para el oportuno cumplimiento de los convenios y resoluciones adoptados, se otorgara mayor amplitud a las funciones de la Unión Panamericana. En 1938, la VIII Conferencia Panamericana¹³ se celebró en Lima, de este encuentro destaca la decisión de otorgar al Consejo Directivo facultades para recomendar sobre las disposiciones administrativas más convenientes para el desempeño de la Unión. La conferencia de Lima también formuló normas relativas a las representaciones nacionales ante la organización.

Un año más tarde estalló la Segunda Guerra Mundial y las repúblicas americanas no fueron ajenas a la defensa de los valores compartidos que se veían amenazados. En 1945, emiten la Declaración de México, acerca de los problemas sobre la guerra y la paz, donde reafirman los principios del sistema

⁹ V Conferencia Panamericana. Santiago, 1923.

¹⁰ VI Conferencia Panamericana. La Habana, 1928.

¹¹ VII Conferencia Panamericana. Montevideo, 1933.

¹² Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz. Buenos Aires, 1933.

¹³ VIII Conferencia Panamericana. Lima, 1938.

interamericano, basados en la igualdad jurídica de los Estados, la soberanía, la no intervención, el respeto al derecho internacional, la proscripción de la guerra y el arreglo pacífico de las diferencias¹⁴. En cuanto a la democracia, el artículo 14 reconoce que la educación y el bienestar material son indispensables para su desarrollo.

En 1947, los Estados reunidos en Río de Janeiro firmaron el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca para hacer frente a los ataques armados contra cualquier Estado Americano y conjurar las amenazas de agresión contra cualquiera de ellos¹⁵. En coherencia con los compromisos asumidos en la Carta de las Naciones Unidas, los países del hemisferio condenan la amenaza o el uso de la fuerza y acuerdan recurrir a medios de solución pacífica de controversias. Igualmente, las partes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y, en consecuencia, cada una de dichas partes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

El mundo de posguerra daba el momento para la reconfiguración de los sistemas regionales: el compromiso de las Naciones Unidas y el inicio del mundo bipolar propiciaron la creación, durante la IX Conferencia Panamericana de 1948, de la Organización de los Estados Americanos a través de su carta fundacional. Se adoptaron también la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas. Los representantes reunidos en Bogotá dieron vida a los instrumentos fundacionales del actual sistema político y jurídico interamericano. También fueron suscritos el Convenio Económico de Bogotá y las Convenciones Americanas sobre Derechos Políticos y Civiles de la

¹⁴ Declaración acerca de los problemas sobre la guerra y la paz. Ciudad de México, 1945.

¹⁵ Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

Mujer. La conferencia produjo variedad de instrumentos en temas para el desarrollo político, económico y social. Igualmente, se dispuso la creación del Comité Jurídico Interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y se dispuso el fortalecimiento de la democracia¹⁶.

La X Conferencia Panamericana de 1954 en Caracas sería la última, desde entonces la OEA se reúne a través de Organismos y conferencias especializadas, las reuniones de ministros de relaciones exteriores, las de la Asamblea General y del Consejo Permanente. En este encuentro se aprobaron medidas relativas a la abolición de la segregación racial y al destierro del colonialismo en la región¹⁷. Más tarde, por iniciativa del Perú, la OEA adopta la Carta Democrática Interamericana, instrumento que vincula a los Estados con la preservación, promoción y fortalecimiento de la democracia.

4. La democracia y el principio de no Intervención en el sistema interamericano

La defensa de la democracia en el sistema interamericano se remonta a la Conferencia de Paz Centroamericana de 1907, donde Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador se acordaron no reconocer a los gobiernos que no asuman el poder a través de elecciones libres. Esta postura, impulsada por el diplomático ecuatoriano Carlos Tobar¹⁸, propone el no reconocimiento de los gobiernos de facto. El mismo tratado establece que ningún gobierno podrá en caso de guerra civil, intervenir en favor ni en contra del Gobierno del país donde la contienda tuviere lugar. Igualmente, los Estados se comprometieron

¹⁶ IX Conferencia Panamericana. Bogotá, 1948.

¹⁷ X Conferencia Panamericana. Caracas, 1954.

¹⁸ La Doctrina Tobar apoya el no reconocimiento de los gobiernos de facto. En 1930, la Doctrina Estrada, en oposición a la Doctrina Tobar, propondría la supresión del reconocimiento expreso hacia los gobiernos de facto, dejando a cada Estado en libertad de mantener o retirar a sus agentes diplomáticos del país donde hubiera ocurrido el acto contra el orden democrático. Ver Muñoz, Heraldo. "The OAS and Democratic Governance". *Journal of Democracy*, julio de 1993, p. 31.

a garantizar el principio de alternabilidad en el poder. Se empezaban a trazar los principios de la democracia en las Américas.

Luego Buenos Aires acoge la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz de 1936, en la que se reconoce la democracia como una causa común y un sistema afín a los principios compartidos. El acuerdo señala que existe una consistencia moral en todas las repúblicas americanas, basada en la igualdad y recíproco respeto a sus derechos de autonomía, independencia y libre desenvolvimiento. En consecuencia, también refiere que la existencia de intereses y principios comunes obliga a mantener una solidaridad continental como fundamento de las relaciones entre las repúblicas americanas. Esta coincidencia de principios armoniza con los ideales democráticos que más tarde serían consolidados en el continente.

Los Estados, reunidos en Ciudad de México, durante la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz de 1945, adoptaron una definición clara del concepto de acción colectiva, en respuesta a una realidad que ponía en evidencia que el principio de no intervención debía abandonar su rigidez para permitir una respuesta frente a las amenazas del sistema democrático en la región. Mediante el acuerdo, los Estados americanos reiteran su adhesión a los principios democráticos, que consideran esenciales para la paz y además señalan que la educación y el bienestar material son indispensables para el desarrollo de la democracia¹⁹.

De acuerdo al Canciller uruguayo Eduardo Rodríguez Larreta, que participó en la conferencia, de ella se desprende que la democracia en América adquiere un valor superior a otros sistemas políticos, ya que la democracia, la paz y los derechos humanos están imbricados y precisan de ser protegidos en el ámbito internacional. El principio de no intervención también es refrendado, pero Larreta consideraba que no podía invocarse con el fin de vulnerar con impunidad otros principios²⁰. La propuesta de Larreta estipulaba

¹⁹ Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, 1945.

²⁰ Sikkink, Kathryn. Op. cit., p. 719

que la intervención solo podría darse de manera colectiva desde la acción impulsada por un organismo internacional. Si bien la idea fue desaprobada por trece de los veintiún participantes, el Acta de Chapultepec y la Declaración de México establecieron una relación indisoluble entre la paz y los principios democráticos.

En 1947, los Estados americanos se reúnen en Río de Janeiro y firman el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que recoge la conexión entre paz y democracia como fundamentales para los pueblos del continente. Los párrafos del TIAR²¹ que hacen referencia a esta relación ponen de manifiesto:

Que la obligación de mutua ayuda y de común defensa de las Repúblicas Americanas se halla esencialmente ligada a sus ideales democráticos y a su voluntad de permanente cooperación para realizar los principios y propósitos de una política de paz.

Que la comunidad regional americana afirma como verdad manifiesta que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz, y que la paz se funda en la justicia y en el orden moral, y, por tanto, en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad.

Pero en el texto preliminar del TIAR pretendía ir más allá y asegurar una defensa colectiva frente a la ruptura democrática en cualquiera de los Estados americanos, lo que suponía dotar de flexibilidad al principio de no intervención. No obstante, las partes se opusieron a que el Art.6 incluyera la frase "o la estructura democrática de los gobiernos americanos", lo que suponía una razón para que los Estados convocaran al órgano de consulta a fin de acordar acciones en soporte del Estado vulnerado²².

²¹ Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

²² Caicedo Castilla, J.J. El Derecho Internacional en el Sistema Interamericano. Madrid: Cultura hispánica, 1979.

Estos instrumentos jurídicos se constituyen en antecedentes que demuestran que la defensa de la democracia era tema de preocupación y discusión a nivel continental aun antes de la adopción de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. De igual manera, se pone en evidencia que la defensa de la democracia en el hemisferio colisionaba con otro principio fundamental, el de no intervención.

La Carta de la OEA, establecida en Bogotá en 1948, señala en su preámbulo que la democracia es esencial para garantizar la protección de los derechos humanos, las libertades individuales y la justicia social para una cultura de paz. En tal sentido, la Carta expresa que: el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Los objetivos que la Carta presenta en su artículo 1 y que constituyen el espíritu de su creación son: lograr un orden de paz y justicia, fomentar la solidaridad, robustecer la colaboración entre los Estados, y defender su soberanía, integridad territorial y su independencia. Luego, el artículo 4, refiere que:

La Organización de los Estados Americanos, para defender los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece propósitos esenciales, a saber:

Afianzar la paz y la seguridad del continente; prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros; organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos y promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural.

Más adelante, la democracia representativa queda consagrada en el artículo 5, donde se afirma que La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa²³.

No obstante, se obvió la dificultad de asegurar su cumplimiento y las consecuencias jurídicas del quebrantamiento de la democracia. Su protección exigiría un desarrollo que durante décadas sería motivo de disquisiciones entre los Estados americanos, hasta la adopción de la Carta Democrática Interamericana y el perfeccionamiento que será necesario en el devenir de la historia americana.

5. El compromiso democrático de la política exterior peruana

Se trata de un compromiso fundacional, conductor y presente en la historia del Perú y en el ejercicio de su política exterior. Solo dos años después de la independencia, el marqués de Torre Tagle promulgaba la Constitución de 1823, que en su artículo 27 ya estipulaba que el gobierno del Perú es popular y representativo. A pesar de que la historia del Perú en el siglo XIX estuvo marcada por gobiernos militares y gobiernos civiles que tuvieron modestos resultados en promover la democracia, su defensa marcó la política interior y exterior del Perú durante el siglo XX.

En ese periodo, mostró su vocación democrática mediante el apoyo a una serie de instrumentos internacionales. Como miembro fundador de las Naciones Unidas, respaldó la inclusión de la democracia en la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 29 recoge los deberes y derechos de la persona que configuran una sociedad democrática: la declaración señala que “en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el

²³ Carta de la Organización de los Estados Americanos.

reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.

De igual manera, en la IX Conferencia Internacional Americana de 1948, el Perú apoyó la inclusión de la democracia en la redacción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que en su artículo XXVIII, señala que “los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático”. Los derechos y deberes expresados en la declaración contemplan el respeto a las libertades individuales, imprescindibles para el ejercicio de la democracia.

El Perú también respaldó la inclusión de la democracia como condición para la estabilidad y la paz en la región en la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Mediante el instrumento fundacional de la OEA, los Estados se comprometen a “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención” y establecen cuáles son las condiciones para el desarrollo democrático pleno del hemisferio, como la erradicación de la pobreza, el respeto a las libertades individuales y la justicia social. De la misma manera, se acuerdan los mecanismos de sanción frente a la ruptura del orden democrático en los Estados miembros.

La vocación democrática del Perú encuentra las palabras que mejor la expresan a través del célebre discurso de Raúl Porras Barrenechea, en la Reunión de Cancilleres de la OEA celebrada en San José de Costa Rica en 1960. Porras señala, en defensa de la solidaridad americana y en coherencia con la historia de la política exterior Perú, que:

La base sustantiva de la democracia y de la solidaridad que defiende el sistema Interamericano debe ser la libertad entendida como el respeto fundamental a la personalidad y a la dignidad humana, a la tolerancia como suprema virtud democrática, a la proscripción de toda estulticia o forma de

persecución de las ideas, ya que la democracia no puede defenderse sino con armas democráticas que son las de la inteligencia y la razón.

El espíritu democrático de la política exterior peruana impulsó durante las décadas siguientes la suscripción de resoluciones en la OEA para coadyuvar a la gobernabilidad democrática en región. Los detalles de estos documentos y de la Carta Democrática Interamericana, propuesta, elaborada y negociada por el Perú, se abordan a continuación.

CAPÍTULO II: Antecedentes y análisis de la Carta Democrática Interamericana

1. Antecedentes de la Carta

1.1. El Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano

Durante el vigésimo primer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA el 4 de junio de 1991, los Ministros de Relaciones Exteriores firmaron el "Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano". El fin de la guerra fría suponía nuevas responsabilidades para los Estados Americanos, llamados a concertar acciones a través de los organismos internacionales, así como en las instancias bilaterales y globales para afrontar los profundos cambios políticos y económicos. Pero en ese contexto de apertura de mercados y elecciones libres nada aseguraba que la tendencia hacia un sistema internacional más democrático se mantendría.

En este contexto, los Estados reconocen la necesidad de hacer más justo y democrático el sistema internacional por medio del impulso a la diplomacia multilateral y a las organizaciones internacionales, del pleno respeto al derecho internacional, al principio de no intervención, y al compromiso con la solución pacífica de controversias. Así es que, en atención a esta realidad compartida, se reconoce como prioritaria la consolidación y ejercicio efectivo de la democracia representativa, que es el sistema de gobierno reconocido en las américas.

Para la realización de estos objetivos se acuerda renovar la Organización de los Estados Americanos, con la finalidad de hacerla más efectiva en cuanto a promover los principios que la orientan y alcanzar sus metas. En consecuencia, los Estados deciden conceder prioridad en la agenda de ese decenio y en adelante, a la lucha contra la pobreza crítica para reducir las

brechas económicas y sociales, cuya reducción progresiva promoverá la participación política a través de la representación inclusiva y democrática.

De la misma manera, se reconoce que la voluntad popular encuentra su libre manifestación en la democracia representativa, que rige plenamente en el marco del respeto a la soberanía e independencia de los Estados, siempre en observancia de los derechos humanos y del ejercicio de las libertades fundamentales.

Para llevar a cabo estos objetivos, los países también acuerdan promover la apertura progresiva del comercio y la inversión, la reducción de las deudas nacionales y el acceso a la tecnología y la protección del medio ambiente, para lo que se acuerda incrementar la cooperación técnica y el intercambio del conocimiento científico. En esta tarea destaca la decisión de “adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa, de conformidad con la Carta de la OEA”²⁴.

Los pueblos de las Américas declararon que para asegurar el éxito del proceso de renovación que requería el sistema interamericano, era necesario renovar el firme compromiso con la democracia representativa y los derechos humanos, como condiciones esenciales para el desarrollo y la paz regional. El compromiso no ha perdido vigencia, aunque sí ha encontrado importantes desafíos recientes como las crisis de gobernabilidad democrática, en Venezuela y Nicaragua, así como en la precariedad de la institucionalidad democrática de otros Estados americanos.

1.2. Resolución 1080 sobre Democracia Representativa

Al día siguiente, la Asamblea General aprueba la Resolución 1080 - Democracia Representativa, de acuerdo a lo establecido en la Carta de la

²⁴ Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano (Santiago, 1991).

Organización de los Estados Americanos, acerca de la democracia como condición esencial para el desarrollo, la estabilidad y la paz en la región.

El documento expresa el consenso de que en el compromiso de promover y consolidar la democracia representativa en el marco del principio de no intervención y observando la existencia predominante de gobiernos democráticos en las Américas, los Estados afirman que es preciso dotar de aplicación efectiva al principio contenido en la Carta de la OEA, de que los altos fines que persigue la organización exigen que los Estados miembros se organicen políticamente sobre los principios y el ejercicio de la democracia representativa.

La promoción y consolidación de la democracia representativa quedan reconocidas como tarea central en la resolución de los problemas sociales, económicos y políticos que amenazan el desarrollo y seguridad de los gobiernos americanos.

La resolución determina instruir al Secretario General para que pida la convocatoria inmediata del 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 cualquiera de los Estados miembros de la Organización”²⁵. Se determina que el Consejo, en un plazo de diez días, analice el caso y determine la convocatoria de una reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores o de una sesión extraordinaria de la Asamblea General para realizar una apreciación colectiva y tomar las medidas necesarias con sujeción a la Carta de la OEA y al derecho internacional.

1.3. Protocolo de Washington

La Resolución 1080 había encomendado también al Consejo Permanente la elaboración de un plan para el incentivo, preservación y fortalecimiento de la

²⁵ AG/RES. 1080 (XXI-O/91) Democracia Representativa, 5 de junio de 1991.

democracia en América para los sucesivos periodos de sesiones, producto del debate de estas propuestas, se adopta el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-56) "Protocolo de Washington", que resuelve incorporar un nuevo artículo al Capítulo III de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. El numerado artículo 9 dispone que:

Un Miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado.

Esta incorporación refiere que la suspensión es aplicable solo cuando hayan sido agotadas las gestiones diplomáticas para restablecer el orden democrático en el país afectado. En cuanto a la decisión de sancionar, se establece que deberá ser tomada por los votos afirmativos de dos tercios de los Estados miembros y que su aplicación es inmediata. Aún con la suspensión en curso, el Estado sancionado deberá seguir cumpliendo sus obligaciones con la organización, mientras continúan nuevas gestiones diplomáticas para la recuperación de la democracia representativa. El levantamiento de la suspensión también se estipula por una mayoría de dos tercios en la Asamblea General.

También se modifica el texto del artículo II para dar consistencia a la promoción y consolidación de la democracia representativa con el afianzamiento de la paz hemisférica, la solución de problemas comunes de índole política, económica o jurídica, las acciones conjuntas para el desarrollo en todos los niveles y para con la erradicación de la pobreza crítica, que es un obstáculo insuperable para el ejercicio pleno de las libertades democráticas.

En cuanto al artículo 3, se reafirman los principios de sujeción al derecho internacional, del respeto a la soberanía e independencia de los Estados, de la buena fe para regir sus relaciones, del arreglo pacífico de controversias, de la cooperación y solidaridad continental, de la defensa de los derechos fundamentales de la persona y de la organización política de los Estados, dentro del sistema interamericano, sobre la base del ejercicio de la democracia representativa, no obstante:

Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados Americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales.²⁶

El artículo 33 también es modificado con el objetivo de precisar las áreas sustantivas para lograr la justicia, libertad y paz en las Américas. Los Estados convienen en que la reducción de la pobreza crítica, la participación efectiva de todos los pueblos en las decisiones que refieran a su desarrollo, son objetivos preponderantes, coadyuvantes e imprescindibles para el ejercicio pleno de la democracia representativa como el sistema conveniente a asegurar la igualdad de oportunidades, los derechos fundamentales y el acceso a la justicia, el desarrollo y el bienestar general de los pueblos.

1.4. Protocolo de Managua

Estas nuevas reformas a la Carta de la OEA dan impulso a la cooperación técnica para el desarrollo a través del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, al que se le atribuyen las tareas de elaborar un plan estratégico que formule directrices y articule políticas y programas para el desarrollo social y económico, con acento en la educación, el comercio, el

²⁶ Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-56) "Protocolo de Washington" (1992).

turismo, la integración y la preservación del medio ambiente. Para llevar a cabo estos planes, los Estados afirman que “el fortalecimiento de la conciencia cívica de los pueblos americanos es uno de los fundamentos del ejercicio efectivo de la democracia y la observancia de los derechos y deberes de la persona humana”²⁷.

1.5. Declaración de Quebec

La Cumbre de las Américas de 2001 puso en agenda cómo proseguiría el proceso de reformas de la OEA y de qué manera el hemisferio podría aprovechar las oportunidades y sortear los desafíos de la globalización. Se destaca en la declaración la importancia del respeto y observancia de los derechos humanos, instruyéndose a que se fortalezca el sistema que los garantiza a través de la Corte y Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La integración hemisférica, educación, salud, justicia e inclusión también ocupan parte sustantiva de la declaración y se mencionan como condiciones esenciales para el fortalecimiento de las sociedades democráticas

Pero y principalmente, se logró el objetivo del Perú de instruir a los Estados de América, a través del proceso de Quebec, a que “preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa”. El continente se ponía de acuerdo para elaborar un instrumento que hiciera frente a las diferentes formas de amenazas contra la democracia, lo que, más tarde ese mismo año, se materializaría en la Carta Democrática Interamericana. La firma de la Carta constituiría el reconocimiento de la necesidad de establecer un mecanismo para la promoción, preservación y restablecimiento de la institucionalidad democrática y del Estado de Derecho, que son propósitos comunes de los Estados americanos.

²⁷ Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-58) "Protocolo de Managua" (1993).

Los estados acuerdan que, si el objeto de las Cumbres de las Américas y el propósito que los reúne es el fortalecimiento de la democracia para el desarrollo de los pueblos, es consistente establecer una Cláusula Democrática para asegurar la preservación de la democracia en los Estados miembros. Así, también se determina suspender la participación en cualquier cumbre corriente y futura, de cualquier Estado miembro cuyo gobierno haya incurrido en la alteración o ruptura del orden democrático. Un “obstáculo insuperable”²⁸ ameritaría la suspensión, previo agotamiento de los mecanismos existentes en todos los niveles. Además, frente a estos casos, se acuerda la realización de reuniones de consulta para analizar la ruptura del sistema democrático en el país afectado.

La narrativa de la declaración deja en claro la relación intrínseca entre el ejercicio pleno de los derechos humanos y libertades fundamentales, con el ejercicio de la democracia representativa. Se reconoce que la prosperidad del continente será posible con el desarrollo de su potencial humano y con la creación de oportunidades económicas y circunstancias sociales posibilitadas por la preservación del orden democrático y el respeto a los derechos de la persona. En ese sentido, los Estados se comprometen a promover la participación efectiva de sus ciudadanos en el destino político, económico y social de sus países, en resguardo del principio de autodeterminación con respeto a los valores democráticos, libertades y derechos fundamentales compartidos por los pueblos americanos.

2. La Carta Democrática Interamericana: negociación y alcances

La Carta Democrática Interamericana se gestó en el Perú y es un aporte trascendental al sistema interamericano. El embajador Javier Pérez de Cuéllar, ministro de relaciones exteriores del gobierno transitorio de Valentín Paniagua, presentó por primera vez la idea de una Carta Democrática Interamericana ante el Congreso peruano durante la presentación del Consejo

²⁸ Declaración de Quebec, III Cumbre de las Américas, 2001.

de Ministros del Gobierno de Transición. El origen de la Carta se sustenta en la experiencia que significó para el Perú retornar a los cauces democráticos en el año dos mil, así como del análisis y recomendaciones que dejó la misión compuesta por el presidente de la Asamblea General y el Secretario General de la OEA para explorar opciones, junto al gobierno del Perú, que coadyuvasen a fortalecer la democracia, reformar el sistema electoral y las instituciones del sistema de justicia.

La experiencia peruana de retorno a la democracia tuvo la participación no solo de los actores internos, sino también el concurso de la Organización de los Estados Americanos, siendo ejemplo reciente de cómo los problemas internos de la democracia requieren la atención del país en cuestión y el apoyo de los mecanismos de preservación de la democracia previstos en el sistema interamericano. La crisis democrática del gobierno de Alberto Fujimori puso en relieve las vulnerabilidades a las que se enfrentaban las democracias de cara al siglo veintiuno. Desde finales del siglo veinte los golpes de Estado militares parecen cosas del pasado, pero otras formas de alteración y quiebre de la democracia han ocupado su lugar como nuevas amenazas.

Aunque los golpes de Estado clásicos parezcan lejanos, no lo es la posibilidad de alianzas entre gobiernos y sectores militares para subvertir el orden democrático, limitar el acceso a las libertades fundamentales de elección, expresión y acceso a la justicia, entre otras constitutivas para el ejercicio de la democracia. La desigualdad extrema de condiciones económicas, sociales y de oportunidades también continúa siendo un problema crónico para la democracia en las américas. La crisis que atraviesa Venezuela es ejemplo aciago de por qué la democracia en el hemisferio requirió en más de una decena de ocasiones la activación de la Carta como mecanismo de preservación y defensa de la democracia, así como de por qué su reforma es necesaria para dotarla de mayor efectividad en sus capacidades preventivas y sancionatorias.

El Primer Ministro y Canciller Javier Pérez de Cuéllar tenía como propósito de gobierno aplicar una diplomacia promotora de la democracia en la región, en coherencia con la trayectoria histórica del Perú sobre promoción y defensa de la democracia, en la coyuntura del retorno a la misma y con la responsabilidad de generar un aporte al sistema interamericano que emanara de la experiencia peruana. En ese caso, los mecanismos contenidos en la Resolución 1080 habían resultado insuficientes, era entonces necesario agrupar la normativa sobre protección de la democracia y reformarla de tal manera que pudiese dar una respuesta efectiva a los quiebres del orden institucional democrático devenidos de las nuevas amenazas a la democracia.

El caso del Perú había puesto en evidencia la necesidad de otorgar a la OEA mayores capacidades para que pueda desempeñar un rol más eficaz en la preservación de la institucionalidad democrática. En ese orden de ideas, se configuraba el momento oportuno para elaborar una Carta Democrática Interamericana que constituyera un aporte sustantivo a la defensa de la democracia como valor y sistema de gobierno compartido por los Estados Americanos en concordancia con la Carta de la OEA, el principio de no intervención y la normativa existente sobre la democracia representativa, su defensa y promoción.

En el documento publicado por la OEA en 2003, Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones, el Embajador y luego Ministro de Relaciones Exteriores, Manuel Rodríguez Cuadros, relata cómo se gestó la Carta desde el Perú. En el marco de las reflexiones acerca del retorno a la democracia, sobre las falencias de la normativa interamericana en el caso peruano y desde el análisis sobre la manera en que ésta había sido vulnerada durante el reciente gobierno dictatorial:

[...] surgió la idea de contar con un instrumento normativo específico sobre la promoción y protección de la democracia, que consolide los instrumentos existentes y establezca nuevos mecanismos, en un enfoque que considere a la democracia no sólo como un sistema político, sino como un derecho

humano o, en todo caso, como una obligación exigible en el sistema interamericano.

El Embajador Rodríguez Cuadros fue designado como Representante Permanente del Perú ante la Organización de los Estados Americanos con instrucción de impulsar la “reinserción democrática del Perú en el hemisferio, así como de elaborar y ejecutar una estrategia que posibilite una reincorporación activa de la democracia peruana en la comunidad de derechos humanos”. Además, se le encargaba “redactar el proyecto de Carta Democrática Interamericana y llevar a cabo una estrategia negociadora que en un plazo relativamente breve permitiera su adopción”.²⁹ La experiencia peruana debía constituir un aporte para la defensa de la democracia en el sistema interamericano y quedar plasmada en un instrumento que evite el quiebre de la institucionalidad democrática y el socavamiento de sus valores constitutivos.

Sin duda, la Organización de los Estados Americanos era el espacio para elevar la propuesta peruana, pero no el más propicio para negociarla en la fase inicial, donde se absolverían inquietudes y se ganarían adhesiones al proyecto. Rodríguez Cuadros explica la estrategia negociadora con la que se consiguió aprobar el texto de la Carta y luego negociarlo:

Tradicionalmente, en la Organización de los Estados Americanos los procesos negociadores pueden ser lentos y pesados. En algunos casos, durar años. Los procedimientos no ayudan a negociaciones ágiles y creativas. Para viabilizar la Carta Democrática era necesario buscar una estrategia negociadora heterodoxa.

No obstante que la Misión del Perú en la OEA tenía definidos todos los elementos que debían constituir el proyecto de texto de la Carta, no era conveniente desde el punto de vista negociador empezar el proceso de consultas poniendo el texto sobre la mesa. La naturaleza del tema, su complejidad política y su sensibilidad jurídica, indicaban que toda consideración temprana del texto podía bloquear la posibilidad de su adopción.

²⁹ Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones (2003).

Era necesario recurrir a una mayor imaginación negociadora. Y la única opción era, ciertamente, muy riesgosa. Propiciar un acuerdo para adoptar la Carta Democrática Interamericana, sin previamente haber discutido su contenido. No dejaba de existir algo de audacia en este planteamiento. Pero la masa crítica del consenso regional sobre la defensa de la democracia, así como respecto de la importancia y el éxito de la experiencia peruana, permitían con un mínimo de razonable expectativa explorar ese camino.

Esta estrategia propició agilidad en las acciones y en abril de 2001 se logró introducir en el proyecto de la Declaración de Quebec un párrafo que advertía a los jefes de Estado y de Gobierno acerca de las nuevas amenazas a la institucionalidad democrática y la conveniencia de instruir a sus Ministros de Relaciones Exteriores a negociar un proyecto de Carta Democrática Interamericana. Las comunicaciones entre la representación del Perú ante la OEA y la Cancillería peruana dan cuenta de las tempranas adhesiones de Estados Unidos, Canadá y Chile, responsables de coordinar la organización de la Cumbre de Quebec. También se había conseguido el respaldo de Costa Rica, México, Colombia y Ecuador luego de que resolvieran algunas dudas jurídicas por medio de consultas informales.

Durante la última reunión del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC) se aprobó el texto para que los Estados otorguen a la OEA el mandato de preparar la Carta, que debía establecer los principios, normas, enunciados, y otros instrumentos relativos a la democracia que promuevan los compromisos y los acuerdos comunes sobre la identidad democrática del hemisferio, que guiará las acciones conjuntas de los Estados americanos. Los negociadores peruanos lograron que el texto permanezca en el proyecto de declaración no obstante las inquietudes de algunos países como Venezuela, Brasil, Uruguay y Jamaica, a los que se les ofreció la seguridad de que los asuntos de fondo y de naturaleza jurídica se discutirían en la OEA con espíritu de comprensión y flexibilidad ³⁰.

³⁰ Cable DelePerú Washington (090) 23/02/01, Carta Democrática Interamericana.

No obstante, dos obstáculos importantes subsistían. Los Estados Unidos aún guardaban resquemor acerca de la naturaleza jurídica de la Carta, asumiendo que esa denominación podría darle el carácter de una convención internacional. Además, existían dudas respecto de la conveniencia de negociar un documento sin conocimiento previo de su contenido y acerca el alcance del compromiso que asumirán los Jefes de Estado y de Gobierno. Para despejar esas dudas se llevaron a cabo reuniones de consulta con el Embajador de Estados Unidos ante la OEA, Embajador Luis Lauredo, con la participación del equipo de asesores jurídicos de Washington.

Se logró esclarecer que el compromiso de negociar la Carta no era de naturaleza jurídica, sino política. Además, tampoco había implicancias jurídicas en cuanto al acuerdo de aprobar el instrumento sin haberse debatido, a razón de que no sería obligatorio para los Estados aceptar el instrumento si no veían sus intereses satisfechos en las negociaciones. Rodríguez Cuadros sustenta la conveniencia de insistir en dos asuntos importantes para la negociación: la aceptación del compromiso de lograr un instrumento interamericano para resguardar la democracia en el hemisferio y que éste lleve el nombre propuesto por el Perú, además de que se mantenga el espíritu del texto en el proyecto final de la Carta.

Comprometerse con el objetivo de contar con un nuevo instrumento regional en materia de preservación y defensa de la democracia no significaba hacerlo con uno específico y determinado. El compromiso era con la voluntad política de negociar el instrumento, su contenido sería el objeto de la negociación. Ciertamente, el problema estribaba en demostrar por qué el Perú insistía en que ese documento a negociar tuviese un nombre aun antes de la negociación. La respuesta fue porque ello denotaba una voluntad política decidida y le otorgaba a la iniciativa una mayor entidad política. En estos términos se obtuvo un acuerdo. A partir de ese momento, los Estados Unidos pasaron a otorgar un firme, creciente y coherente apoyo a la iniciativa y a las negociaciones ³¹.

³¹ Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones, (2003).

Absueltas las dudas, los Estados Unidos se sumaron a los respaldos que el Perú ya había obtenido de Canadá y Argentina. Poco después de las consultas, el Embajador Lauredo, publica un artículo en el Miami Herald titulado *Democracy aided by OAS'role in Peru crisis*³², en el que reconoce que las amenazas a la democracia son menos visibles que antes y que como resultado, existe un consenso de que la OEA debería asumir un rol más efectivo y proactivo en la defensa de estas nuevas amenazas. Destaca también la urgencia de responder a los desafíos que enfrentan las instituciones democráticas para satisfacer las expectativas de transparencia, equidad social y justicia. Lauredo señala que la historia del Perú, de crisis y redención democrática es la misma del hemisferio, y que Estados Unidos respalda el esfuerzo que lidera el Perú para hacer de las aspiraciones democráticas de los Estados Americanos una realidad.³³

El párrafo que establecía el mandato de preparar una Carta Democrática Interamericana quedó incluido en la Declaración de Quebec, aprobada en la III Cumbre de las Américas el 22 de abril de 2001. El único país en reservar su posición fue Venezuela, que ya en las negociaciones sobre el texto del mandato había requerido que en la Carta se sustituya el término democracia representativa por democracia participativa. Más adelante, la aparente dicotomía encontraría arreglo por medio de consultas con la delegación venezolana, con quienes se resolvió reconocer que la representación es una condición funcional de la democracia y la participación una calidad de la misma.³⁴ La inclusión de este párrafo en la declaración constituyó el punto de partida oficial para la aprobación de la Carta.

Las amenazas contra la democracia, hoy en día, asumen variadas formas. Para mejorar nuestra capacidad de respuesta a estas amenazas, instruimos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen

³² Miami Herald, 3 de abril de 2001.

³³ Cable DelePerú Washington (164) 11/04/01, Carta Democrática Interamericana.

³⁴ La Carta Democrática Interamericana reconoce esta relación en sus artículos 2 y 6.

una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa ³⁵.

El siguiente paso sería obtener la aprobación de la Carta durante el XXXI Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, a celebrarse en junio de ese año en San José de Costa Rica³⁶. Enseguida, se acordó inscribir en la agenda del Diálogo de Cancilleres de la próxima asamblea, el tema “Proyecto de Carta Democrática Interamericana”. Su inclusión en la agenda para la reunión de San José posibilitó que el proyecto fuese aprobado por consenso, a pesar de que aún no había sido aprobado formalmente por los jefes de Estado o de Gobierno, primó la hipótesis de que su aprobación se produciría necesariamente, lo que requirió de esfuerzos explicativos por parte de los negociadores peruanos³⁷.

Tras la aprobación de la Declaración de Quebec, la delegación del Perú hizo llegar a los Jefes de Estado y de Gobierno una Ayuda Memoria y el primer proyecto de Carta Democrática Interamericana³⁸. El documento explicaba la necesidad de sistematizar las normas, prácticas y mecanismos para la preservación, defensa y promoción de la democracia. Para dar respuesta a las nuevas amenazas, también convenía adecuar la Resolución 1080 y el Protocolo de Washington a esta realidad; es en ese sentido que se explica la necesidad de contar con un instrumento que de coherencia a los mecanismos de promoción y defensa de la democracia.

Esa coherencia también debía hallar correlato con las aspiraciones democráticas del hemisferio y con los derechos y libertades fundamentales contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El resultado sería la adopción de un instrumento que otorgue seguridad política

³⁵ La delegación de Venezuela desea reservar su posición acerca de los párrafos 1 y 6 de la Declaración de Quebec, por cuanto a juicio de nuestro Gobierno la democracia debe ser entendida en su sentido más amplio y no únicamente en su carácter representativo.

³⁶ Cable DelePerú Washington (168) 15/04/01, Carta Democrática Interamericana.

³⁷ Cable DelePerú Washington (173) 18/04/01, Carta Democrática Interamericana.

³⁸ Carta Democrática Interamericana Ver.01. Archivo del Embajador Manuel Rodríguez Cuadros.

y jurídica para responder de manera eficaz y flexible a las vulneraciones de la institucionalidad democrática.

Si bien el sistema ya poseía mecanismos para responder a quiebres democráticos como los golpes de Estado clásicos, las nuevas amenazas no suponían necesariamente una interrupción abrupta del orden constitucional, pero si escenarios como el deterioro institucional, la manipulación de los procesos electorales o la restricción de derechos y libertades que permitan el ejercicio pleno de la democracia. Para ello debían proponerse criterios orientados a asegurar que el sistema pueda ser protegido mediante la acción colectiva eficaz en el marco del instrumento que sería la Carta Democrática Interamericana.

El proceso negociador debía llevarse a cabo en el marco de la OEA. Pero era necesario superar la rigidez propia de las sesiones formales del Consejo Permanente. La fórmula fue constituir al propio Consejo en un grupo de trabajo informal. Esto permitía mantener el nivel de representación y decisión del Consejo y, al mismo tiempo, evitar la inconveniencia de negociar en sesiones formales ³⁹.

En junio, durante la Asamblea General de San José, el Perú ya había consolidado la adhesión de Estados Unidos, Canadá, Argentina y Costa Rica, que con anterioridad habían respaldado el mandato de Quebec, de manera informal se llamó a este grupo *Amigos de la Carta Democrática Interamericana*. Partiendo de la propuesta original del Perú, los cinco países elaboraron un texto que armonizaba sus pareceres y respetaba el espíritu del proyecto peruano.

Previamente a la Cumbre de San José, el Perú había presentado al Consejo Permanente el proyecto de Carta Democrática Interamericana consensuado por los amigos de la Carta. De esta manera, las negociaciones en el Consejo Permanente ganaron viabilidad a través de la acción conjunta. El peso de la

³⁹ Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones (2003).

representación de estos países constituyó un núcleo promotor dentro del grupo de trabajo informal en que se había constituido el Consejo Permanente.

El texto acordado reflejó el consenso acerca de la necesidad del instrumento y sobre la aprobación de los mecanismos contenidos, preservando el fondo y forma del proyecto original. No obstante, una disposición que estipulaba la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para aportar una opinión técnica y jurídica, que sumase a la apreciación colectiva del quiebre de la institucionalidad democrática, fue eliminada por falta de consenso.

El proyecto original del Perú regulaba de una manera más explícita, también, la hipótesis de la suspensión del gobierno que incurra en una alteración del orden de la institucionalidad democrática y, desde el punto de vista hermenéutico, establecía criterios para tipificar la alteración, entre otros la afectación grave de la vigencia de las libertades fundamentales, de los derechos humanos y de los estándares internacionales en materia de elecciones libres y justas⁴⁰.

Las negociaciones exigían más tiempo y la Carta no se aprobó en San José, pero se llegó a un acuerdo reflejado en la AG/RES.1838/XXXI-O/01⁴¹, que encomendaba al Consejo Permanente la negociación final del proyecto presentado en conjunto por el Perú con el patrocinio de los Amigos de la Carta. La resolución de la Asamblea General dispuso:

- a) Reafirmar la voluntad de todos sus Estados Miembros para adoptar una Carta Democrática Interamericana con la finalidad de promover y consolidar la democracia representativa como el sistema de gobierno de todos los Estados Americanos.

⁴⁰ Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones, (2003).

⁴¹ Resolución AG/RES. 1838/XXXI-O/01 del 05 de junio del 2001, Washington, OEA, 2001.

- b) Aceptar el Proyecto de Carta Democrática Interamericana adjunto que servirá como el documento de base para su consideración final por los Estados Miembros.
- c) Encomendar al Consejo Permanente que proceda a fortalecer y ampliar, a más tardar el 10 de septiembre de 2001, el proyecto de Carta Democrática Interamericana, de conformidad con la Carta de la OEA, tomando en cuenta las consultas que los gobiernos de los Estados Miembros realicen de conformidad con sus procedimientos constitucionales y sus prácticas democráticas.
- d) El proyecto de Carta Democrática Interamericana se hará de conocimiento público para facilitar la opinión de la sociedad civil de conformidad con las directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en actividades de la OEA.
- e) Encomendar al Consejo Permanente que convoque un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, a celebrarse en la ciudad de Lima, Perú a más tardar el 30 de septiembre de 2001.

Recogiendo estas consideraciones, se acordó elaborar un cronograma para la parte final de las negociaciones. En sesión del Consejo Permanente del 27 de junio, se aprobó la iniciativa del Perú de convocar una Asamblea general Extraordinaria a realizarse en Lima en septiembre, con el fin de aprobar la Carta Democrática Interamericana en seguimiento de lo dispuesto en la Resolución 1838 de la XXXI Asamblea General de la OEA.⁴² El 11 de junio comenzaron las negociaciones formales dentro del Consejo Permanente con

⁴² Cable DelePerú Washington (269) 27/06/01, Carta Democrática Interamericana.

la certeza de que la Carta había dejado de ser la propuesta de un país para convertirse en una aspiración regional ⁴³.

Sin embargo, durante las negociaciones surgieron cuatro cuestiones sustantivas que dominaron las consultas⁴⁴:

- a) La orientación y las características de los mecanismos de acción colectiva para la defensa y preservación de la democracia, particularmente los que implicaban la sanción de suspensión.

Sobre este punto, Rodríguez Cuadros explica que se decidió adoptar un enfoque constructivo “que asume la sanción como una opción que sólo se aplica en la medida en que el orden democrático alterado o interrumpido no sea posible de restablecer por los buenos oficios”. Los cuatro mecanismos de preservación y defensa de la democracia que fueron motivo de la discusión serán abordados más adelante en el mismo capítulo.

- b) La definición de la democracia como un derecho humano.

La posición del Perú se tuvo que flexibilizar para acoger las que no compartían el mismo enfoque doctrinal y elaborar un texto que recogiese un parecer consensuado. El texto aprobado refiere que “los pueblos de América tienen derecho a la democracia, y sus gobiernos la obligación de protegerla y defenderla”. Rodríguez Cuadros refiere que “de esta manera quedó consagrada la democracia como un derecho colectivo de los pueblos, recogiendo la inspiración del proyecto peruano y, al mismo tiempo, se perfeccionó su reconocimiento como una obligación vinculante y un bien jurídico protegido por la acción colectiva (artículos 1 y 2)”⁴⁵.

- c) La cuestión de la dicotomía democracia representativa-democracia participativa.

⁴³ Cable DelePerú Washington (290) 09/07/01, Carta Democrática Interamericana.

⁴⁴ Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones (2003).

⁴⁵ Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones (2003).

Se resolvió en consultas con la representación de Venezuela a través del intercambio y acuerdo respecto de cuestiones conceptuales y a la luz del derecho constitucional y la teoría política. De esta manera, se convino en mantener el término democracia representativa.

- d) La apreciación jurídica sobre la compatibilidad de las decisiones del proyecto con las normas establecidas en la Carta de la OEA, así como la naturaleza jurídica del instrumento a través del cual se aprobaría la Carta.

Temprano en las negociaciones la representación del Uruguay había llamado la atención sobre este tema. Con ellos se convino en que “la fórmula más adecuada para conseguir este objetivo común era aprobar la Carta Democrática Interamericana en aplicación del principio del desarrollo progresivo del derecho internacional. Esto era posible a partir de la constatación que las normas generales de la Carta de la OEA, en materia de preservación y defensa de la democracia, otorgaban la opción de conferir a las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana la calidad de constituir un desarrollo de las mismas”⁴⁶. La propuesta fue aprobada y se incluyó un considerando en la Carta, quedando de la siguiente manera:

Teniendo en cuenta el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida.

De esta forma, refiere Rodríguez Cuadros, “las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana se incorporan a las de la Carta de la OEA y adquieren un carácter vinculante. La aprobación unánime del texto refuerza este criterio”.

⁴⁶ *Ibidem*.

Además, se discutió el rango o jerarquía que debía tener la Carta, es decir, si debía aprobarse como resolución o si requería el formato de reforma de la Carta de la OEA. Los países que durante las negociaciones habían demostrado dificultad para convivir con la idea de la Carta optaron por la reforma, mientras que los que copatrocinaron la propuesta peruana respaldaron el formato de resolución de la Asamblea General ⁴⁷.

El 6 de septiembre, el Consejo Permanente aprobó la Carta Democrática Interamericana y acordó formalizar su aprobación en la Asamblea General Extraordinaria de Lima, que se celebró los días 10 y 11 de septiembre de 2001⁴⁸. La Carta fue aprobada por unanimidad, lo que representa la voluntad de todo el hemisferio en incorporar las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana al marco normativo de la OEA, revistiendo a sus mandatos de carácter vinculante.

3. Fortalezas, debilidades y desafíos de la Carta Democrática Interamericana

La Carta recoge la voluntad de los pueblos de América de reconocer como un derecho a la democracia y la obligación de sus gobiernos a promoverla y defenderla⁴⁹. Desde un enfoque progresivo del desarrollo del derecho, toma las normas, declaraciones y principios de la Organización de los Estados Americanos para adoptar un instrumento que defienda y promueva las altas e históricas aspiraciones democráticas del hemisferio. A entender de Luis Almagro, Secretario General de la OEA, la Carta es la “Constitución de las Américas”, pues no se trata de un documento impuesto, sino de la

⁴⁷ Cable DelePerú Washington (322) 07/08/01, Carta Democrática Interamericana.

⁴⁸ Cable DelePerú Washington (359) 06/09/01, Carta Democrática Interamericana.

⁴⁹ Salas C. Armando (2014). La Carta Democrática Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

cristalización de la voluntad unánime de los Estados que decidieron adoptar principios comunes en cuanto a la identidad y aspiraciones continentales.⁵⁰

El derecho a la democracia queda vinculado a la visión compartida de que “la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”⁵¹. Los Estados han definido en la Carta, los principios que ellos consideran como elementos esenciales de la democracia representativa, propiciando la preservación y observancia de estos elementos para su ejercicio pleno:

El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos⁵².

A través de la Carta, los Estados convienen en que “la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos”. Igualmente, aceptan que la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos.

Como medio para preservar el ejercicio de los derechos democráticos, la Carta faculta a que cualquier persona o grupo de personas, acuda ante las instancias del sistema interamericano de derechos humanos para denunciar la violación de sus derechos y procurar que sean restablecidos. Así, se fortalece y hace expresa la imbricación entre la democracia y los derechos humanos consagrados en las convenciones interamericanas e

⁵⁰ Almagro L. (11 de septiembre de 2016) Quince años de la Carta Democrática. El País. Recuperado de:

https://elpais.com/internacional/2016/09/11/actualidad/1473611608_069771.html

⁵¹ Carta Democrática Interamericana, 2001.

⁵² Ibidem

internacionales, como condición esencial de los órdenes democráticos de los países de América.

La Carta también distingue los componentes esenciales para ejercer la democracia: la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. Con el fundamento de que estos elementos son imprescindibles para el ejercicio de la democracia, los Estados hacen suya la responsabilidad de obligar a sus gobiernos a actuar de acuerdo a estas premisas que configuran el orden democrático y del estado de derecho.

El instrumento supone avances importantes e imperecederos en la preservación y fortalecimiento de la institucionalidad democrática, pero también se le ha atribuido capacidad sancionatoria colectiva en respuesta a los posibles quiebres del orden democrático institucional en los Estados miembros de la OEA. Tomando como base la Cláusula Democrática contenida en la Declaración de Quebec y en respeto del principio de no intervención, la Carta estipula procedimientos y mecanismos acordados para coadyuvar al restablecimiento de la democracia en un Estado si este lo solicitara, lo que está plasmado en los artículos 17, 18 y 20. Solo en el supuesto de que ninguna de las acciones de la OEA sea efectiva para prevenir un quiebre del orden democrático, la organización estará facultada a iniciar los procedimientos contenidos en los artículos 19 y 21, que establecen sanciones con base en la apreciación colectiva de la Asamblea General.

A través de los artículos 17 y 18 se evidencia la voluntad de los Estados de contar, además de con un mecanismo reactivo, con capacidad preventiva para evitar o restablecer el deterioro del orden democrático y evitar el quiebre institucional. El primero, faculta a un Estado miembro para que, a través del Secretario General o del Consejo Permanente, pueda solicitar asistencia para el fortalecimiento del orden democrático. El segundo, faculta a que, con el consentimiento del Estado en cuestión, el Secretario General o el Consejo

Permanente puedan realizar visitas y gestiones diplomáticas con la finalidad de elaborar un informe sobre la situación y ponerlo a consideración del Consejo para la adopción de medidas orientadas a la preservación y fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Otros aspectos sustantivos para la vida democrática en la región también son recogidos en la Carta. Las misiones de observación electoral, necesarias para constatar la probidad del elemento representativo de la democracia, se estipulan como factor que transparenta el ejercicio electoral a solicitud de los Estados. Además, la Carta los compromete a promover la cultura democrática y la participación de la ciudadanía en su ejercicio y vigilancia, en el entendido de que solo el quehacer pleno y extendido de la democracia podrá lograr que las sociedades integren los valores democráticos y observen una conducta que permita consolidar la democracia como el régimen político del hemisferio.

Dos debilidades afectan la efectividad de la Carta en sus capacidades de preservación y apreciación colectiva para la adopción de medidas correctivas o sancionatorias. La primera es la falta de un elemento técnico jurídico que contribuya a la apreciación colectiva acerca de si se produjo una grave alteración o ruptura del orden democrático.

El primer proyecto de Carta Democrática Interamericana⁵³ presentado por el Perú, contenía un dispositivo que añadía esta dimensión de análisis técnico jurídico a la apreciación colectiva del Consejo Permanente y de la Asamblea General. De esta manera, ambas instancias políticas quedarían vinculadas por un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “sobre la situación de los derechos humanos, particularmente sobre las libertades individuales y el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos en el país miembro afectado⁵⁴”.

⁵³ Carta Democrática Interamericana Ver.01. Archivo del Embajador Manuel Rodríguez Cuadros.

⁵⁴ Misión del Perú ante la OEA; Ayuda Memoria y proyecto de Carta Democrática Interamericana. Quebec, 22 de abril de 2001.

No se logró el consenso para aprobar este dispositivo y desde entonces la apreciación colectiva respecto de si se produjo una grave alteración o ruptura del orden democrático responde a las valoraciones políticas de cada Estado en la Asamblea General y en el Consejo Permanente. Aunque los Estados convinieron más de una decena de veces en aplicar la Carta, las diferencias apreciativas y características políticas de cada situación de alteración o ruptura democrática han dificultado su aplicación en los casos más complejos.

El proyecto peruano también contenía disposiciones más explícitas sobre la alteración del orden democrático en relación a la suspensión del gobierno que haya incurrido en ese supuesto. Los criterios propuestos por el Perú coinciden con el espíritu de la Carta y su naturaleza que se halla vinculada a la preservación de los elementos constitutivos de la democracia representativa y la garantía de los derechos y libertades fundamentales para el ejercicio pleno de la democracia.

En ese entonces tampoco se obtuvo consenso sobre la necesidad de incluir mecanismos que aseguren los compromisos asumidos en la Carta. El carecer de una normativa que disponga los mecanismos de seguimiento y evaluación de las obligaciones y decisiones orientadas a la preservación, defensa y promoción de la democracia, resulta inconveniente para afrontar los problemas, debilidades y amenazas transversales y latentes.

El principal desafío que encuentra la Carta es la voluntad de los Estados de actualizarla para que el hemisferio pueda seguir contando con un instrumento flexible, eficaz y adaptable que contenga los mecanismos y dispositivos para resguardar y fortalecer la democracia como una aspiración común e histórica de los Estados americanos.

4. Análisis de los mecanismos para la prevención, defensa y restauración del orden democrático

Las funciones de prevención, reacción y sanción están expresadas en el Capítulo IV, que ha sido el principal objeto de debate de la Carta. Se ha escrito acerca de la necesidad de cambiar su redacción para incluir criterios más específicos respecto de cuándo se configura una alteración o quiebre del orden democrático; que otros poderes del Estado además del Ejecutivo puedan solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática; y acerca de crear figuras o instituciones complementarias que contribuyan a fortalecer la Carta o a llenar supuestos vacíos. Esta investigación, como se sustentará en el siguiente capítulo, considera inconvenientes las propuestas de reforma que suponen grandes dificultades políticas y la creación de nuevas instancias o figuras burocráticas.

La función preventiva se expresa en los primeros artículos del Capítulo IV. A entender de algunos autores, estos artículos precisan de la introducción de criterios expresos y directrices interpretativas para determinar cuándo el proceso político institucional democrático está en riesgo. Pedro Nikken refiere que a falta de una definición de qué es y cómo se configura este supuesto, “debería tratarse de una situación que amenace los elementos esenciales o los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, definidos en los artículos 3 y 4 de la misma CDI”⁵⁵. En ese sentido y con anterioridad, Rodríguez Cuadros había señalado que estas y otras disposiciones que otorgaban claridad y calidad procedimental a los artículos del Capítulo IV, ya habían sido considerados por el Perú en el proyecto original de Carta Democrática Interamericana⁵⁶, documento que sirve de base para esta

⁵⁵ Nikken P. (2006). Análisis de las definiciones conceptuales básicas para la aplicación de los mecanismos de defensa colectiva de la democracia previstos en la Carta Democrática Interamericana.

⁵⁶ Carta Democrática Interamericana, 2001.

investigación. Los Estados plasmaron la función preventiva de la Carta en el artículo 17:

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

Se deduce de este artículo que el Estado afectado deberá aprobar las medidas y métodos dispuestos por la OEA para preservar y fortalecer la institucionalidad democrática. Puesto que cada situación reviste una complejidad particular, el artículo no especifica qué tipo de medidas serán dispuestas, aunque “pueden consistir por ejemplo en una misión de evaluación, en la formulación de recomendaciones a los poderes públicos y a los actores sociales para superar los riesgos, en programas de cooperación institucional, asistencia técnica, entre otros”⁵⁷.

La función preventiva viene del hecho de que los quiebres de la institucionalidad democrática si bien pueden ser repentinos, también se deben al deterioro causado por las nuevas amenazas a la democracia o su debilidad estructural. Siendo que el artículo 17 está orientado a prevenir el riesgo de que se deteriore o rompa el orden democrático, el artículo 18 contempla las medidas que se podrán adoptar en caso se haya producido, efectivamente, una situación que amenace el orden democrático:

Quando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y,

⁵⁷ Ayala Corao C. (2006). Defensa Colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos. Comisión Andina de Juristas.

en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

Las medidas que se dispondrán en este caso quedan a criterio y deliberación del Consejo Permanente. En respeto del principio de no intervención, se convino en que solo con el consentimiento previo del gobierno afectado, será posible iniciar las acciones que configuran la capacidad preventiva de la Carta. Se ha propuesto que ambos artículos puedan ser invocados por los poderes legislativo y judicial para evitar un “contrasentido democrático” en que sea el Ejecutivo quien ponga en riesgo la institucionalidad democrática, pero este trabajo sustenta que la representación exterior de los Estados a través de su poder Ejecutivo es una atribución soberana y que, en ese sentido, las relaciones interestatales en el sistema interamericano deben sustentarse en el principio de representación de entidades políticas iguales.

La función reactiva queda recogida en el artículo 20, que en su primer párrafo establece los procedimientos para evitar que la alteración del orden constitucional escale hacia la toma de medidas sancionatorias. Con el hecho ya producido, cualquier Estado miembro o el Secretario General, podrá solicitar que se convoque al Consejo Permanente para que realice una evaluación colectiva de la situación y proponga las medidas convenientes. En concreto, se refiere que se dispondrán las gestiones diplomáticas pertinentes para retornar a la institucionalidad democrática. En ese orden de ideas, el artículo 20 detalla la función reactiva:

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

La presunta alteración del orden democrático institucional requerirá ser debatida en los espacios políticos de la OEA, sin embargo, se precisa de un

componente jurídico y técnico que coadyuve a tomar la decisión política, como se sustentará más adelante.

Los artículos 19 y 21 estipulan la función sancionadora. El artículo 19, que se remonta a la Resolución 1080, contiene la “Cláusula Democrática”, por la que:

[...] la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.

Los artículos 20 y 21 establecen los criterios para la activación de la Cláusula democrática, en tal sentido, para la suspensión se requiere contar con la aprobación de dos tercios de la Asamblea General. Igualmente, en atención al artículo 20, deben haberse agotado y sido infructuosas, las gestiones diplomáticas orientadas al restablecimiento del orden democrático institucional. La aplicación de la Cláusula Democrática debe entenderse como la máxima sanción en el marco de las funciones de la Carta, que responden al principio de gradualidad.

El artículo 21 contempla la sanción de acuerdo a la Cláusula Democrática, es decir, la suspensión del Estado respecto del que hayan fracasado las gestiones de tipo preventivo y reactivo para evitar el deterioro o el quiebre democrático y lograr su restablecimiento. Establece también que la Asamblea General deberá constatar que se ha producido la ruptura del orden democrático para tomar la decisión de suspender a ese Estado de la participación en los espacios de la OEA.

La aplicación de la medida es inmediata y el Estado objeto de la sanción deberá seguir cumpliendo con las obligaciones emanadas de su condición como miembro. Igualmente, la organización continuará llevando a cabo las gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia. Se ha

escrito en extenso sobre la necesidad de resolver las supuestas falencias procedimentales de la Carta, pero más allá de estas consideraciones, esta investigación considera la importancia de aportar elementos para la tipificación de la alteración de la institucionalidad democrática como elemento central para contribuir a la efectividad de la Carta.

5. Dificultades en la aplicación de la Carta Democrática Interamericana en los casos de Venezuela y Nicaragua

5.1. Venezuela

Desde que en 1999 Hugo Chávez llegara al poder y emprendiera la Revolución Bolivariana, la polarización política y social se agudizó gradualmente durante los siguientes veinte años, encontrando su punto de quiebre con la reelección de Nicolás Maduro el 20 mayo de 2018, para el periodo 2019-2025. La Organización de los Estados Americanos, determinó que el proceso electoral careció de legitimidad por no haber tenido la participación de todos los actores políticos y haberse llevado a cabo sin las garantías para un proceso transparente, libre y justo que cumpliera con los estándares democráticos internacionales⁵⁸. Aquel proceso electoral, fue descrito así por Luis Almagro, Secretario General de la OEA:

Las elecciones de ayer en Venezuela fueron un ejercicio sin las mínimas garantías para el pueblo, se celebraron con una falta generalizada de libertades públicas, con candidatos y partidos proscritos y con autoridades electorales carentes de cualquier credibilidad, sujetas al poder ejecutivo. Las elecciones se celebraron con más de 300 presos políticos en las cárceles y con el Estado usando todos los recursos a su disposición para la farsa⁵⁹.

⁵⁸ AG/RES. 2929 (XLVIII-O/18) Resolución sobre la situación en Venezuela, 5 de junio de 2018.

⁵⁹ Mensaje del Secretario General de la OEA sobre elecciones en Venezuela, 21 de mayo de 2018.

Las elecciones libres son componente esencial de la democracia y una es constitutiva de la otra, la reelección de Maduro demostró que es posible celebrar elecciones sin libertad ni transparencia, socavando los elementos de la democracia representativa. El Secretario General pidió la celebración de nuevos comicios y la liberación de los presos políticos, pero el régimen fue inflexible y las gestiones diplomáticas resultaron infructuosas. La situación había degenerado con celeridad en el último año del primer gobierno de Maduro, propiciando un deterioro económico, social y político que motivó el éxodo de cuatro millones de venezolanos, originando la crisis migratoria más grande que ha tenido que afrontar el continente, en particular los países sudamericanos. El informe de 2017 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación en Venezuela, da cuenta de la ruptura de la institucionalidad democrática, del Estado de derecho y de las violaciones a los derechos humanos⁶⁰.

Los informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2017⁶¹ y 2018⁶² coinciden en constatar que el régimen de Maduro ha vulnerado los derechos económicos y sociales a la salud y alimentación; los derechos civiles y políticos al restringir la libertad de expresión, perseguir a los opositores políticos y reprimir con excesivo uso de la fuerza las manifestaciones contra el gobierno, además de realizar acciones de represión selectiva, detenciones arbitrarias y torturas. En atención a estos informes, el Consejo Permanente ha pedido una investigación independiente, exhaustiva y creíble para lo que se exige el acceso inmediato y sin obstáculos de la Comisión⁶³.

⁶⁰ CIDH, Informe País: Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela, 2017.

⁶¹ ACNUDH, Informe Anual. Violaciones de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin, 2018.

⁶² ACNUDH, Informe Anual. Situación de los derechos humanos en Venezuela, 2019.

⁶³ CP/RES. 1133. Resolución sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, 28 de agosto de 2019.

El 5 de junio de 2018, los países del Grupo de Lima y los Estados Unidos propusieron una resolución que condenaba las elecciones en que Nicolás Maduro fue reelecto presidente y que instaba a que restaure la autoridad del parlamento. Mediante la resolución fue aprobada con 19 votos a favor, cuatro en contra y 11 abstenciones, la Asamblea General decidió iniciar la aplicación de la Carta Democrática a Venezuela, tomando como base las vulneraciones a los derechos humanos y libertades fundamentales, la no reconsideración por parte del gobierno de Venezuela de celebrar elecciones libres, el rechazo de asistencia humanitaria, la emigración descontrolada y el deterioro cada vez mayor de las condiciones de vida.

La invocación de la Carta también se fundamenta en la suspensión de funciones de la Asamblea Nacional y la arrogación de sus poderes por parte del Tribunal Supremo de Justicia, lo que para la Organización de los Estados Americanos configura una alteración del orden constitucional⁶⁴. La OEA urgió al gobierno venezolano a adoptar las medidas necesarias para asegurar la separación e independencia de poderes, permitir el ingreso de ayuda humanitaria, restaurar la autoridad de la Asamblea Nacional y restituir el Estado de derecho. En consecuencia, se decidió “aplicar, en estricto apego al texto y espíritu de la Carta Democrática Interamericana, los mecanismos para la preservación y la defensa de la democracia representativa previstos en sus artículos 20 y 21”⁶⁵.

Pero la Carta fue invocada a destiempo, los dos tercios de los votos requeridos para aprobar la convocatoria a una Asamblea General Extraordinaria y aprobar la suspensión, no fueron alcanzados. Además, Venezuela ya había iniciado su proceso de retiro de la OEA en abril de 2017. Cuando el régimen llevó a cabo las elecciones de mayo de 2018, sin garantías democráticas de ningún tipo, ya era demasiado tarde: la necesidad del gobierno de sostener

⁶⁴ CP/RES. 1078. Resolución sobre los sucesos recientes en Venezuela, 3 de abril de 2017.

⁶⁵ AG/RES. 2929. Resolución sobre la situación en Venezuela, 5 de junio de 2018.

su reelección ilegítima dificultó que las gestiones diplomáticas para restaurar la institucionalidad democrática resultaran positivas.

El artículo 20 de la Carta señala que, ante el fracaso de las gestiones o urgencia del caso, el Consejo Permanente debe convocar a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para tomar las decisiones que se estimen apropiadas y dar nuevo impulso a las gestiones diplomáticas. La postura inflexible del gobierno, opuesta en ese entonces a cualquier negociación, frustró el éxito de las gestiones. El período extraordinario para reforzarlas o votar la suspensión de acuerdo al artículo 21 no fue convocado porque las correlaciones de fuerzas no habían sido propicias y la mayoría calificada de dos tercios no alcanzó los 24 votos requeridos para ejecutar la sanción y aplicar plenamente la Carta.

El entrampamiento parecía insalvable mientras el deterioro del Estado, la represión violenta y la crisis humanitaria se agudizaban. En este escenario, el Consejo Permanente decidió no reconocer la legitimidad del período del régimen de Nicolás Maduro a partir del 10 de enero de 2019 y llamó a la realización de nuevas elecciones con todas las garantías democráticas y la presencia de observadores internacionales ⁶⁶.

El desgaste del gobierno y las protestas populares llevaron a que el 11 de enero, el diputado del partido Voluntad Popular, Juan Guaidó, que había sido electo presidente de la Asamblea Nacional días antes, anunciara que asumiría el cargo de presidente encargado de la república a la luz de los artículos 233, 333 y 350 de la Constitución venezolana. El 23 de enero Guaidó juramentó como presidente encargado y encabezó una serie de protestas que dieron visibilidad a su elección en el mundo.

Pero los atropellos al Legislativo democráticamente electo se remontan al 2016, cuando el Tribunal Supremo de Justicia declaró en desacato a la Asamblea Nacional con mayoría opositora. Un año más tarde, el régimen

⁶⁶ CP/RES. 1117. Resolución sobre la situación en Venezuela, 10 de enero de 2019.

decidió convocar a elecciones para formar una Asamblea Constituyente en la que obtuvo amplia mayoría. Con la juramentación de Guaidó como presidente interino, Venezuela quedó en una situación caótica, con dos poderes paralelos en busca de legitimidad.

El apoyo del Grupo de Lima y de Estados Unidos, propició que más de cincuenta países reconocieran al gobierno de Guaidó como el legítimo de Venezuela. En febrero de ese año se organizó una campaña internacional para hacer entrar al país la ayuda humanitaria. El régimen decretó el cierre temporal de las fronteras con Colombia y Brasil, los objetivos no se cumplieron y la convulsión política y social se incrementó, generando levantamientos militares aislados que fueron aplastados con celeridad.

El 27 de marzo de 2019, el Consejo Permanente renovó el llamado al gobierno venezolano de que se abstenga de bloquear el ingreso de ayuda humanitaria, sustentando la solicitud en el informe del Comité Jurídico Interamericano⁶⁷, que afirma “que la necesaria ayuda humanitaria enviada a la República Bolivariana de Venezuela no viola el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados y, por lo tanto, cualquiera fuere el Estado de su procedencia, debe ser aceptada y distribuida de forma equitativa entre la población venezolana”⁶⁸.

Aduciendo que el respaldo a Guaidó era una forma de injerencia en los asuntos soberanos, el gobierno venezolano rompió relaciones con los Estados Unidos exigiendo el retiro de sus diplomáticos. La administración de Donald Trump respondió a través de un comunicado del Departamento de Estado que “Estados Unidos mantiene relaciones diplomáticas con Venezuela y nuestras relaciones con Venezuela se llevarán a cabo a través del gobierno del presidente interino Guaidó, quien invitó a nuestra misión a permanecer en Venezuela”.

⁶⁷ CP/RES. 1123. Ayuda humanitaria en Venezuela, 27 de marzo de 2019.

⁶⁸ CJI/DEC. 01 (XCIV-O/19), 22 de febrero de 2019.

Entre los países americanos surgió un debate jurídico acerca del reconocimiento de los gobiernos, generando la escisión respecto del marco legal en que se apoyaría el retorno a la democracia de Venezuela. México y Uruguay no reconocieron a Guaidó y decidieron apoyar al Grupo de Contacto Internacional para la crisis en Venezuela, integrado por la Unión Europea y representantes de España, Portugal, Italia, Francia, Alemania, Reino Unido, Países Bajos y Suecia, paralelo al Grupo de Lima, que dio reconocimiento unánime al presidente interino.

Con anterioridad, el Consejo Permanente ya había reconocido a la Asamblea Nacional como la autoridad constitucional democráticamente electa⁶⁹, en consecuencia, se aceptó al representante permanente designado de la Asamblea Nacional hasta que se celebren nuevas elecciones y el nombramiento de un gobierno democráticamente electo⁷⁰.

En mayo, el régimen detuvo de manera ilegal y arbitraria a doce diputados de la Asamblea Nacional, vulnerando su derecho a la inmunidad parlamentaria, lo que constituyó una nueva vulneración al Estado de derecho y la separación e independencia de poderes. Una resolución del Consejo⁷¹ llamó la atención de estos hechos a poco menos de un mes del periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General. Considerando el agravamiento de la crisis, el encuentro celebrado entre el 26 y 27 de junio decidió:

Reafirmar la vigencia de la Carta Democrática Interamericana como instrumento para la promoción y defensa de los valores y principios de la democracia representativa a nivel nacional y regional; y encomendar al Consejo Permanente que promueva la realización de una sesión extraordinaria como parte de la continuación del diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana en la protección y preservación de la democracia en el hemisferio, y que informe a la Asamblea General, en su quincuagésimo periodo ordinario de sesiones, sobre los resultados de esa sesión extraordinaria⁷².

⁶⁹ CP/RES. 1117. Resolución sobre la situación en Venezuela, 10 de enero de 2019.

⁷⁰ CP/RES. 1124. Resolución sobre la situación en Venezuela, 9 de abril de 2019.

⁷¹ CP/RES. 1127. Violación de la inmunidad parlamentaria en Venezuela, 13 de mayo de 2019.

⁷² AG/RES. 2931. Fortalecimiento de la Democracia, 27 de junio de 2019.

No fue posible aplicar efectivamente los artículos 20 y 21 de la Carta, pero si bien el gobierno de Maduro no pudo ser suspendido, el proceso de retiro de la OEA, que inició en 2017 y que debía materializarse en abril de 2019, tampoco pudo darse. Con el reconocimiento de la Asamblea General como única autoridad democráticamente electa y la aceptación de su representante ante la OEA, Venezuela quedó dentro de la organización. Las resoluciones anteriores encontraron la oposición persistente de Bolivia y Nicaragua, las reservas de México y Uruguay, y el respaldo hacia el oficialismo de Trinidad y Tobago, Dominica, Grenada, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Barbados.

El régimen, con las menguadas rentas del petróleo, pero con sólido soporte militar, y, aún con el reconocimiento de la mayor parte de la comunidad internacional, resistió la presión diplomática del Grupo de Lima y las sanciones selectivas impuestas por los Estados Unidos en contra de altos funcionarios del gobierno, incluido el propio Nicolás Maduro. El régimen parecía invulnerable y el 30 de abril el gobierno de la oposición llamó a un golpe de Estado militar que no logró sus objetivos, pero que puso en evidencia que ninguna de las partes tenía el poder para imponer una solución unilateral.

El régimen constató que su permanencia es inviable y el gobierno de Guaidó que carece de legitimidad plena para invocar el uso extremo de la fuerza. En este escenario, Noruega, país con tradición en el ejercicio de la diplomacia democrática⁷³ y el Grupo Internacional de Contacto, auspiciaron el proceso de diálogo que se está llevando a cabo en Oslo y Barbados sin resultados auspiciosos.

Si bien las fuerzas políticas podrían lograr algunas de sus aspiraciones a través del diálogo de Oslo, el pueblo venezolano continúa sufriendo el agravamiento de la crisis humanitaria. En razón de este escenario, el Consejo Permanente ha exigido el acceso inmediato y sin obstáculos de la Comisión

⁷³ Valle Riestra J. (1987). Diplomacia Democrática y Derechos Humanos.

Interamericana de Derechos Humanos a Venezuela para que realice una investigación independiente, exhaustiva y creíble que permita llevar a la justicia a los autores materiales e intelectuales de las violaciones de derechos humanos⁷⁴.

La aplicación plena y oportuna de las funciones preventivas, reactivas y sancionadoras de la Carta Democrática habría coadyuvado a evitar el quiebre democrático, a atenuar sus consecuencias y a restablecer el orden institucional. Los Estados americanos, conscientes de la importancia de la Carta como instrumento para la preservación y fortalecimiento de la democracia, han dispuesto que el Consejo Permanente convoque a una sesión extraordinaria en el segundo semestre de 2019, en la que se continúe el diálogo para mejorar la efectividad de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana y se informe sobre sus resultados a la Asamblea General en su periodo ordinario de sesiones en 2020⁷⁵.

5.2. Nicaragua

En abril de 2018 el presidente Daniel Ortega emprendió una cuestionada reforma del Seguro Social que fue rechazada en las calles por grupos de activistas y estudiantes universitarios. El gobierno dispuso la dispersión de las protestas con las fuerzas policiales, permitiendo el uso excesivo de la fuerza, provocando la muerte de tres personas y decenas de heridos. La represión violenta provocó que sectores de la sociedad civil y partidos opositores se movilizaran en las calles para pedir la renuncia del presidente. Con los oficios de la Conferencia Episcopal de Nicaragua se instaló una mesa de diálogo entre el gobierno y la oposición, quienes demandaron a Ortega el cese de la represión y su abdicación del poder. El diálogo fue roto cuando el oficialismo alegó un intento de golpe de Estado financiado desde el exterior.

⁷⁴ CP/RES. 1133. Situación de los derechos humanos en Venezuela, 28 de agosto de 2019.

⁷⁵ AG/RES. 2931. Fortalecimiento de la Democracia, 27 de junio de 2019.

Las movilizaciones sociales se reanudaron entre mayo y julio, siendo esta vez reprimidas por la policía y grupos paramilitares. Las protestas, que se extendieron de Managua a otras ciudades del país, resultaron en la muerte de otros diez manifestantes y cientos de heridos. El descontrol generado desembocó en incendios, saqueos y ataques a líderes opositores. Frente a las graves acusaciones de exceso en el uso de la fuerza, el gobierno invitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) para evaluar la situación y realizar un informe. No obstante, en julio, los Estados Unidos sancionaron a funcionarios leales al presidente Ortega por su participación en graves violaciones de los derechos humanos. Las protestas ciudadanas continuaron, y ese mismo mes, 36 universitarios fueron heridos y otros dos, abatidos por la policía.

El 18 de julio, el Consejo Permanente de la OEA, tomando en cuenta la situación crítica de los derechos humanos, certificada por el informe de final de la CIDH, titulado “Graves violaciones de derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua”, exhortó al gobierno a implementar las recomendaciones de la Misión de Observación electoral de 2016 y programar un calendario electoral en el marco de la mesa de diálogo nacional⁷⁶. Se dispuso además continuar apoyando la labor del Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (MESENI), enviado por la OEA para seguir el proceso de diálogo, que tiene los siguientes mandatos:

- a) acompañar y asistir a la Comisión de Verificación y Seguridad (CVS) instituida en el marco de la Mesa de Diálogo Nacional; b) monitorear la situación de los derechos humanos en Nicaragua, de conformidad con el alcance y mandato de la misma CIDH; c) brindar asistencia técnica y fortalecer las capacidades de la sociedad civil; d) dar seguimiento a las medidas cautelares otorgadas en este contexto; e) dar seguimiento a las recomendaciones realizadas por la CIDH derivadas de su visita al país, como las Observaciones Preliminares y el Informe Graves violaciones a

⁷⁶ CP/RES. 1108 (2172/18). La situación en Nicaragua, 18 de julio de 2018.

los derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua⁷⁷.

Tras la expulsión de la OACNUDH en agosto, a la que el presidente Ortega calificó de "instrumento de muerte, terror y mentira", el Consejo Permanente dispuso la creación de un Grupo de Trabajo para Nicaragua, con el mandato de "contribuir a la búsqueda de soluciones pacíficas y sostenibles a la situación que se registra en Nicaragua, incluso por medio de consultas con el Gobierno de Nicaragua⁷⁸. Pese a los esfuerzos de la OEA y del Diálogo Nacional, las protestas continuaron y la represión violenta se agravó. El 28 de septiembre, el gobierno prohibió las protestas ciudadanas, contraviniendo los derechos constitucionales de libertad de reunión y manifestación pacífica. La reacción de los líderes opositores se manifestó en una nueva coalición, la Unidad Nacional Azul y Blanco (UNAB). Días más tarde, 38 opositores fueron arrestados en Managua.

La CIDH informa que, desde el inicio de las protestas hasta el octubre de 2018, se produjeron 325 muertos y más de 2000 heridos a causa de la represión del Estado; además, da cuenta de 52000 nicaragüenses emigrados a Costa Rica. En contraste, el gobierno reportó solo 198 víctimas entre muertos y heridos.

En diciembre la situación se deterioró rápidamente: Estados Unidos impuso sanciones a funcionarios cercanos a Ortega y familiares del presidente implicados en casos de corrupción y violación de los derechos humanos; acto seguido, el gobierno expulsó a la misión de seguimiento de la CIDH, al MESENI y a diversas organizaciones independientes defensoras de los derechos humanos. Diciembre culminó con la intervención de cuatro medios de comunicación y la persecución de periodistas.

⁷⁷ CIDH. Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua. Balance preliminar de resultados, 24 de junio de 2018.

⁷⁸ CP/RES. 1109 (2175/18) Grupo de trabajo para Nicaragua, 7 de agosto de 2018.

Entre febrero y abril de 2019 se produjo un periodo de distensión en el marco de la instalación de una segunda mesa de diálogo entre el gobierno y la oposición, que tenía por objetivos la liberación de los presos políticos; la restitución de las libertades individuales; una reparación justa para las víctimas de la represión y un plan de reforma electoral. Se ordenó la excarcelación de 200 presos políticos, pero la distensión fue rota cuando el gobierno puso en marcha una impopular reforma tributaria, que aunada a la reforma de la Seguridad Social –arguyó la oposición- afectaría gravemente la economía de país. El diálogo se rompió el 3 de abril sin llegar a acuerdos sobre la reforma electoral y las reparaciones para las víctimas de la represión. A pesar de que se había acordado levantar la prohibición a las manifestaciones públicas, el gobierno la mantiene.

El Consejo Permanente se pronunció el 21 de mayo a través de una resolución⁷⁹ que demanda la liberación de todos los presos en arreglo a lo acordado en la mesa de diálogo y exhorta al gobierno de Nicaragua a otorgar las garantías necesarias para el trabajo efectivo de la CIDH y el MESENI. Asimismo, pidió permitir la colaboración del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral con el objeto de dar curso a las medidas institucionales necesarias que garanticen elecciones libres, justas, transparentes y legítimas. De la misma manera, se solicitaron garantías para la libertad y de expresión y de prensa, así como para el regreso y permanencia sin represalias de las personas forzadas a abandonar Nicaragua a causa de la crisis. El Consejo reafirmó que continuará con la apreciación colectiva sobre la situación en Nicaragua, en concordancia con la Carta Democrática Interamericana.

El 28 de junio, la Asamblea General de la OEA, a iniciativa del Secretario General Luis Almagro, decidió aplicar la Carta Democrática Interamericana a Nicaragua⁸⁰ al amparo de la vulneración de los componentes fundamentales

⁷⁹ CP/RES. 1128 (2231/19) La situación en Nicaragua, 21 de mayo de 2019.

⁸⁰ AG/RES. 2943 (XLIX-O/19). La situación en Nicaragua, 28 de junio de 2019.

de la democracia participativa, según el artículo 4 de la Carta y por las limitaciones a la libertad de prensa y la represión a la manifestación pacífica. De esta manera, continuando el proceso y los pasos establecidos en los artículos 18, 19 y 20 de la Carta Democrática Interamericana y la apreciación colectiva en curso sobre la situación en Nicaragua, la Asamblea General señaló que:

Las violaciones graves a los derechos humanos, a la libertad de expresión y de prensa en Nicaragua a partir de abril de 2018, y la falta de avance en reformas electorales que garanticen elecciones libres, justas, transparentes y legítimas, conducen a una alteración del orden constitucional que afecta gravemente el orden democrático en los términos del artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana, que deben seguir siendo analizados.

La Asamblea General determinó instruir al Consejo Permanente a que nombre una comisión que, en el marco del artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana, realice gestiones diplomáticas al más alto nivel para procurar una solución pacífica y efectiva a la crisis política y social en Nicaragua y que rinda un informe en un plazo máximo de 75 días.

La aplicación de la Carta Democrática Interamericana y la creación de la comisión especial fueron aprobadas por 21 votos en el Cuadragésimo Noveno Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General. No obstante, el presidente Ortega refirió que "Nicaragua no reconoce ningún grupo de trabajo o comisión que no hemos solicitado". El cambio en la correlación de fuerzas dentro de la OEA fue determinante para la aprobación de la aplicación de la Carta, ya que Nicaragua perdió el apoyo de El Salvador, con la asunción del presidente Nayib Bukele y de Venezuela con la representación en la OEA del gobierno interino de Juan Guaidó.

Sin embargo, la comisión nunca pudo operar. En septiembre, cuando debían llevarse a cabo las reuniones con el oficialismo, la oposición y representantes de la sociedad civil, el gobierno de Nicaragua prohibió el acceso de los siete diplomáticos de diversos países que la componían. Las gestiones

diplomáticas dispuestas por el artículo 20 resultaron infructuosas, lo que facultaría al Consejo Permanente a convocar a un periodo extraordinario de sesiones para adoptar las acciones que estime adecuadas, incluyendo las gestiones diplomáticas. La Resolución de la Asamblea General sobre la Situación en Nicaragua del 28 de junio, señala que una vez recibido el informe de la comisión, el Consejo Permanente podrá convocar a una sesión extraordinaria de la Asamblea General para adoptar las medidas que sean necesarias.

Esta disposición abre el camino a la aplicación del artículo 21 que contempla la suspensión inmediata si se constata que se ha producido una ruptura del orden democrático. Si bien la represión violenta ha menguado, no ha sido así respecto de las vulneraciones contra la libertad de prensa, expresión y reunión. El Consejo Permanente aún no ha convocado a una Asamblea Extraordinaria, siguiendo el procedimiento gradual del artículo 20 de la Carta Democrática.

CAPÍTULO III: Análisis de la problemática y propuestas de modificación para la Carta Democrática Interamericana

1. Propuestas de reforma desde la academia y la sociedad civil

En los casi veinte años que lleva activa la Carta Democrática Interamericana ha sido objeto de numerosos debates desde la academia y la sociedad civil sobre la eficacia de su aplicación. En concreto, las propuestas de reforma han girado en torno a cuatro aspectos: mejorar la aplicación del Capítulo IV, establecer mecanismos de seguimiento sobre los procesos democráticos, crear figuras, instancias o instrumentos complementarios para potenciar la efectividad de la Carta y la propuesta de tener una convención interamericana sobre democracia.

No obstante, es preciso señalar que las propuestas de reforma planteadas desde ese ámbito suelen ser lúcidas y audaces, pero soslayan las dinámicas propias de las relaciones internacionales y negociaciones diplomáticas en los espacios de la OEA. Aquello, resta viabilidad a algunas propuestas que difícilmente encontrarían a un Estado dispuesto a hacer suya una causa demasiado compleja, además de encontrar la coyuntura propicia o la correlación de fuerzas adecuada para su planteamiento.

Este trabajo considera que las modificaciones que requiere la Carta deben ser planteadas a partir del análisis político y diplomático acerca de la viabilidad para que puedan ser negociadas en espacios de alto nivel donde se reduzca la incertidumbre y el horizonte temporal de las negociaciones. Las modificaciones deben ser acotadas pero sustantivas y susceptibles de ser negociadas en espacios formales e informales dentro de la institucionalidad de la OEA.

La mayoría de propuestas se ha centrado en la necesidad de añadir criterios específicos en los artículos del Capítulo IV para determinar si se ha producido una grave alteración del orden democrático o una ruptura de la

institucionalidad democrática. Se ha señalado que es idóneo especificar, de acuerdo al principio de gradualidad, las gestiones diplomáticas que habrían de llevarse a cabo en un orden secuencial, se arguye también que la Carta debería tener criterios detallados para determinar si se ha producido una grave alteración o ruptura del orden democrático, y aún más allá: formular de manera expresa, qué escenarios o hechos configuran tales afectaciones a la democracia, con el objetivo de mejorar la oportunidad de su aplicación⁸¹.

También se ha propuesto que otros poderes del Estado o la sociedad civil puedan invocar la Carta además del Gobierno⁸², planteamiento razonable, pero que por el momento supone variedad de complejidades, como se ha expresado en los informes del Comité Jurídico Interamericano⁸³.

Otros autores estiman que no bastan las misiones de observación electoral o los informes del Secretario General para monitorear la aplicación de las acciones y recomendaciones que se hayan acordado impartir desde la invocación de la Carta, sino que es necesario establecer mecanismos de seguimiento, control y evaluación de los mismos⁸⁴. La proposición de un relator o alto comisionado para la democracia supondría una sesión de facultades soberanas que podría implicar un largo y complejo proceso de negociación.

La creación de instrumentos, figuras u organismos complementarios también se ha propuesto desde la academia. Desde luego, se ha planteado la adopción de una convención interamericana sobre democracia, que debería englobar todos los criterios que aún se precisa introducir en la Carta, así como las

⁸¹ Rosas Díaz, Adriana (2016). La OEA y la promoción de la democracia en el hemisferio: análisis de la aplicación del capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana. Tesis para obtener el grado de magíster en diplomacia y relaciones internacionales. Academia Diplomática del Perú.

⁸² Ramacciotti, Beatriz (2009). Democracia y Derecho Internacional en Las Américas.

⁸³ Comité Jurídico Interamericano (2011). La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano (1946-2010).

⁸⁴ Larrain Hernán (2010). La Carta Democrática Interamericana: Realidad y desafíos a 10 años de su adopción. Seminario Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

especificidades y la síntesis de la jurisprudencia interamericana sobre democracia. Sin embargo, esa gran convención podría ser una expectativa cuyo marco esencial ya se encuentra en la Carta Democrática. Solo una coyuntura extraordinaria y el concurso de voluntades de los Estados para negociar esta convención en un proceso largo y azaroso podría concretizar la adopción de un instrumento de esa naturaleza.

Según las propuestas, dicha convención debería aumentar las capacidades del Secretario General para iniciar de oficio los mecanismos de preservación y defensa de la democracia, permitir que los tres poderes del Estado puedan invocar la Carta, determinar con precisión cuándo se ha producido una alteración o ruptura del orden democrático, y establecer mecanismos de prevención, reacción, sanción y seguimiento. Se arguye que esta convención añadiría carácter vinculante al sistema interamericano de defensa de la democracia⁸⁵, pero se olvida que la Carta Democrática Interamericana ya es vinculante desde el desarrollo progresivo del derecho internacional y por la aceptación unánime de los Estados de que los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

Igualmente, otros autores han estimado conveniente proponer la creación de un comisionado u ombudsman para la democracia, como encargado de acopiar y canalizar las inquietudes de la sociedad civil y fomentar su participación como insumo para robustecer el sistema democrático y advertir de sus falencias y amenazas. Para apoyar esta figura, se refiere que no se necesita construir desde cero un sistema que ya tiene cimientos y piedra angular, sino que se requiere ampliarlo y fortalecerlo.

Para ello, se argumenta que la figura del relator para la democracia podría ser insertada dentro de un mecanismo mayor al que podría denominarse como

⁸⁵ Castañeda J. (2011). Visiones y experiencias sobre la gobernabilidad democrática en América Latina. La Carta Democrática Interamericana: realidad y desafíos. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Secretaría Técnica para la Preservación de la Democracia, un órgano autónomo en el marco del sistema interamericano, que realice informes técnicos acerca del estado de la institucionalidad democrática en los países del hemisferio y canalice las inquietudes y aportes de la sociedad civil.

Esta idea encuentra dificultades cuando se evidencia que, para que el relator pueda hacer uso efectivo de sus facultades, debe tener una invitación permanente de todos los Estados para realizar sus funciones de monitoreo, seguimiento y evaluación⁸⁶. Esta investigación considera que el carácter político de dicha figura haría compleja la negociación para adoptarla y elegirla, así como el efectivo ejercicio de sus funciones.

Se ha planteado también la creación de un instituto interamericano para la Democracia para dar mayor sustento técnico a las decisiones políticas que se tomen en el sistema interamericano. Este proyecto contempla que el instituto, conformado por una junta de notables, elabore informes técnicos no vinculantes por los que sea posible recoger información objetiva acerca el estado de la democracia en los países miembros de la OEA. Las dificultades políticas de este planteamiento revisten tal complejidad que restan de operatividad a esta fórmula. Una propuesta sensata y acotada es la del ex Canciller del Perú, Rafael Roncagliolo, quien refiere lo siguiente:

Se puede tener una instancia de monitoreo de la democracia a la cual algunos gobiernos estén invitados, y que esto sirva de emulación hasta llegar el momento que pueda incorporarse en un mecanismo de la OEA. Si queremos empezar por tener el acuerdo de todos los Estados, probablemente vamos a quedar paralizados de manera permanente. Entonces se puede pensar en este camino inverso, y aunque sean 2, 3, 4 los Estados que empiece a aceptar este monitoreo de la democracia en forma permanente, esto va a emular al resto y vamos a poder llegar por otro camino a lo mismo⁸⁷.

⁸⁶ Santistevan de Noriega J. (2011). A diez años de vigencia de la Carta Democrática Interamericana: ¿Se debe crear un Ombudsman para la democracia en el Sistema Interamericano?

⁸⁷ Roncagliolo R. (2010). La Carta Democrática Interamericana: Realidad y desafíos a 10 años de su adopción. Seminario Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Considero que esta idea es complementaria a las reformas propuestas por esta investigación y que el Perú podría proponer un mecanismo de seguimiento de la democracia en el escenario posterior a la adopción de las modificaciones a la Carta Democrática Interamericana.

2. Iniciativas de reforma desde la institucionalidad de la OEA

El Comité Jurídico Interamericano presentó en 2014 el documento “La Democracia Representativa en las Américas: Primer informe preliminar”, un estudio para considerar los progresos alcanzados por la OEA en cuanto a la preservación, fortalecimiento y promoción de la democracia. En la sesión del Comité del año anterior, el entonces Secretario General José Miguel Insulza, propuso que el objeto del informe fuera la implementación de la Carta Democrática Interamericana. El documento se desarrolló a través de dos ejes: primero, la inexistencia de distinción entre los principios de la Carta Democrática Interamericana y el principio de no intervención, y, segundo, la democracia de origen en cuanto a su dimensión integral y sustantiva.

El informe destaca la necesidad de “eliminar el consentimiento del Estado para la actuación del Secretario General a través del artículo 110 de la Carta de la OEA”. El criterio era mejorar las capacidades preventivas de la Carta propiciando la creación de alertas tempranas y la implementación de mecanismos de seguimiento. Además, se incluyeron otras propuestas como “la formulación de informes anuales; evaluaciones generales; creación de un puesto de relator especial para la democracia o un alto-comisionado”.

Frente a la diversidad de propuestas, el informe coincidió en señalar la urgencia de precisar cuáles son los momentos y circunstancias en que la democracia se hallaría en peligro, señalando que las imprecisiones facilitan la subjetividad de la apreciación colectiva del hecho concernido, dificultando la oportunidad y eficacia del instrumento. De otro lado, se refiere como un desafío la capacidad de acceder a la Carta, por cuanto que el gobierno, desde

una interpretación amplia y en circunstancias inusuales, podría recaer en otro poder del Estado.

El presidente del Comité en ese momento, el brasileño Joao Baena Soares, afirmó que “se debe analizar la Carta Democrática Interamericana en conjunto con los otros instrumentos para tener una visión general y global, incluyendo las resoluciones aprobadas en el seno del Comité Jurídico”. En 2015, durante el 87º Período Ordinario de Sesiones del Comité Jurídico Interamericano en Río de Janeiro, se llevó a cabo un debate que “ permitió constatar que no hay consenso para modificar la Carta de la OEA o la Carta Democrática Interamericana; y que se debe focalizar los trabajos en los aspectos preventivos⁸⁸

En el periodo de sesiones del siguiente año, el doctor Hernán Salinas Burgos, como miembro del comité y relator del tema, presentó un segundo informe sobre la democracia representativa en las américas con énfasis en los mecanismos de prevención contenidos en los artículos 17 y 18. Sobre esta función, se propuso dotar al Secretario General de herramientas que podrían mejorar su participación en la función preventiva:

Se podría crear una unidad que pueda realizar la función de recabar y recibir información. También dentro de este marco podría existir la figura de relatores ad hoc para estimular el mantenimiento del orden democrático. De hecho, desalentó la creación de estructuras independientes, porque pueden ser factores que obstaculicen las acciones del Secretario General, o tener visiones distintas⁸⁹.

En la misma sesión, la doctora Ruth Correa Palacio, refirió que, en su interpretación, la Carta parece no dar el espacio para ampliar las competencias del Secretario General. Más bien advierte que la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos podrían tener un rol acerca de

⁸⁸ CJI, 89º Período ordinario de sesiones. Informe anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General, 2016.

⁸⁹ CJI, 88º Período ordinario de sesiones. Informe anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General, 2016.

los actos que vulneren los derechos humanos en el marco de la protección al ejercicio efectivo de la democracia. La intervención de la Comisión como aportante de información válida, fue un elemento que el Perú ya había propuesto en el proyecto original de Carta Democrática Interamericana

El doctor Salinas, encargado de la elaboración de estos informes, señaló que las limitaciones de la Carta son más políticas que jurídicas, y, que, aunque el instrumento tenga ambas dimensiones, estos límites políticos pueden verificarse en la práctica. En ese sentido, afirma que el “Comité Jurídico debe plantear soluciones que sean realistas o que tengan cierta viabilidad política”.

En estos informes también se ha propuesto la creación de una sección adscrita a la Secretaria General y a la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, que potencie la función preventiva de la Carta, captando información de los distintos sectores del país afectado. También se ha indicado la posibilidad de que los Estados acuerden la realización de evaluaciones inter-partes, que faciliten el seguimiento de los procesos democráticos en el hemisferio. El objetivo es otorgar a la sociedad civil y a otros sectores del Estado la posibilidad de acceder al sistema de protección de la democracia representativa.

En cuanto a las propuestas para modificar el texto de la Carta, se ha descartado la necesidad de definir con rigidez las situaciones que configuren una amenaza, grave alteración o ruptura de la democracia, ya que podrían limitar la aplicación de la Carta Democrática Interamericana. Lo que sí apoya el informe es la necesidad de establecer criterios sobre los elementos y componentes esenciales de la democracia representativa, contemplados en los artículos 3 y 4. En esa línea, se indica que la introducción de criterios para determinar las situaciones que afecten el orden democrático y permitan la activación oportuna de los artículos 18, 20 y 21, podrían coadyuvar a los órganos facultados por la Carta a tomar las decisiones pertinentes.

Con independencia de las propuestas, el doctor Salinas, encargado del informe, es consistente en señalar que:

La distinción entre prevención e intervención se apoya en el compromiso jurídico de los Estados a favor de los derechos humanos y de la democracia representativa. La acción colectiva de la Organización dentro del marco jurídico contemplado en la misma Carta Democrática por medio de herramientas y mecanismos de prevención no implica que haya intervención, puesto que al final serán los órganos políticos los que actúen, en función de la información que pueda ser remitida por estas herramientas propuestas.

El segundo informe refiere la necesidad de fortalecer las capacidades preventivas de la Carta y destaca de entre las propuestas anteriores, que el Secretario General ya cuenta con las capacidades reconocidas en la Carta de la OEA y en la Carta Democrática Interamericana, para desplegar iniciativas en materia de acción preventiva, como el acopio de información, la interposición de buenos oficios y otras gestiones diplomáticas. Indica el informe que “siendo la Carta de la OEA el tratado fundante de la CDI, las facultades del Secretario General que esta última le otorga, deben ser interpretadas en armonía con las facultades que la Carta le otorga, como asimismo con las referidas facultades inherentes”. Aun así, en el caso de Venezuela, el margen de acción del Secretario General quedó agotado.

Las conclusiones del tercer informe reafirman lo anterior y además señalan la conveniencia de clarificar cómo se constituye la situación que pone en riesgo el proceso democrático de un país, la alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático y la ruptura del orden democrático. Para ello se propone que la fórmula sea “el enunciado de criterios o pautas en vez de definiciones más elaboradas y rígidas, adaptables a situaciones nuevas, que permitan respuestas graduales y flexibles de la OEA”.

El comité termina por resaltar que estos criterios o pautas tienen que ser elaborados tomando como base los elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia representativa establecidos en los artículos

3 y 4 de la Carta. Hasta la fecha ninguna de las propuestas ha sido implementada y los sucesos acaecidos en Venezuela desde 2016 a la fecha dan prueba de la necesidad de fortalecer las capacidades del instrumento, en particular su función preventiva. Es a razón de estos apremios que la Asamblea General ha encomendado al Consejo Permanente la realización de una sesión extraordinaria como continuación del diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana, de la que el Consejo tendría que dar cuenta en 2020 durante el quincuagésimo período ordinario de sesiones⁹⁰.

3. Factores que incidieron en la aplicación tardía de la Carta Democrática Interamericana

La Carta fue invocada en cuatro momentos en la crisis de Venezuela, pero nunca con la oportunidad para ser aplicada plenamente. Durante los años 2013 y 2014, luego de haber asumido el poder a través de un proceso electoral cuestionado, el gobierno de Nicolás Maduro trataba de controlar la crisis política y social por medio de la conculcación de derechos y libertades fundamentales, constitutivas del orden democrático. Los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para esos años alertaron sobre el deterioro del estado de derecho y la vulneración de derechos civiles y políticos, que impedían el ejercicio pleno de la democracia representativa.

Sin embargo, aun siendo los informes de la comisión elementos válidos de información para el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA, no fueron considerados en las sesiones de esos años para invocar la activación de la Carta Democrática Interamericana. Debido a la correlación de fuerzas en la OEA, los informes que ya advertían del deterioro de la democracia en Venezuela fueron soslayados.

⁹⁰ AG, Cuadragésimo noveno período ordinario de sesiones. 26 a 28 de junio de 2019.

Esta investigación advierte la pertinencia de que los informes anuales de la CIDH sean incluidos en el texto de la Carta Democrática Interamericana como elementos de información válidos para la apreciación colectiva de los hechos que pusieran en riesgo el proceso democrático constitucional, que hayan propiciado una alteración del orden constitucional o una ruptura del orden democrático. La validez expresa de los informes como elementos para la apreciación de la situación concernida, podría incidir en su ponderación.

En orden de fortalecer las capacidades preventivas para la defensa de la democracia, es conveniente introducir en el texto de la Carta que los informes de las misiones de observación electoral sean también estipulados como elementos válidos para la apreciación colectiva de los hechos que hayan producido situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, como refiere el artículo 18 de la Carta, que contempla las acciones preventivas frente al deterioro de la democracia.

La pregunta acerca de qué configura una situación que produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático o una ruptura del orden democrático, como señalan -en ese orden- los artículos 19 y 20 de la Carta, ha sido objeto de debate desde su primera aplicación en 2002. Desde entonces, la opinión de que es necesario introducir criterios de tipificación para estos supuestos ha sido mayoritaria.

Aunque con enfoques diferentes, se coincide en señalar la idoneidad de establecer con mayor especificidad cuáles son los elementos que garantizan el ejercicio pleno de la democracia representativa, más allá de los contenidos en el artículo 3 como elementos esenciales. El proyecto original del Perú de Carta Democrática Interamericana ya recogía estos elementos al detalle, pero fueron recortados en el proceso de negociación. El artículo 6 del título Democracia y Derechos Humanos de esta primera versión señalaba que solo con las excepciones reguladas en la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, el ejercicio efectivo de la democracia debía garantizar plenamente⁹¹:

La protección del derecho a la libertad personal, las garantías judiciales, el principio de legalidad y de retroactividad, la libertad de conciencia y religión, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho de reunión, la libertad de asociación, la igualdad ante la ley, la protección judicial, el derecho a la propiedad intelectual, el derecho de circulación y residencia, así como los derechos políticos inherentes al régimen democrático: el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; el derecho de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

En ese sentido, el artículo 3 de la Carta expone los elementos esenciales de la democracia representativa: respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales; acceso al poder con sujeción al estado de derecho, celebración de elecciones periódicas, libres y justas, un régimen político plural y la separación e independencia de poderes. Cada uno de los elementos esenciales de la democracia representativa es constitutivo para su funcionamiento, el artículo 2 indica que “el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos”, se colige que la ausencia, total o parcial, del ejercicio efectivo de la democracia representativa, socavaría el estado de derecho y el orden constitucional los Estados.

Desde este enfoque, para determinar si se ha producido una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático o una ruptura del orden democrático, se debe haber afectado total o parcialmente el ejercicio efectivo de la democracia representativa, sin el que no es posible

⁹¹ Carta Democrática Interamericana Ver.01. Archivo del Embajador Manuel Rodríguez Cuadros.

garantizar la vigencia del estado de derecho ni la legitimidad del régimen constitucional.

Por lo expuesto, esta investigación encuentra que, para constatar la existencia de estos hechos mediante la apreciación colectiva, es preciso especificar y ampliar los elementos que garantizan el ejercicio efectivo de la democracia representativa, constatando la afectación o desaparición de los mismos sería posible tipificar con mayor celeridad y oportunidad las alteraciones graves o rupturas del orden democrático. Los informes de la CIDH y de las misiones de observación electoral servirían como elementos válidos de información para determinar estos supuestos.

Con el propósito de mejorar la hermenéutica del instrumento también es pertinente uniformizar el lenguaje utilizado para definir los supuestos que harían necesaria una apreciación colectiva del hecho que afectó, alteró gravemente o rompió el orden democrático. Durante la negociación de la Carta, el representante permanente ante la OEA, Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, consideró que podrían mencionarse como ejemplos de la alteración de la institucionalidad democrática:

La disolución inconstitucional del congreso o parlamento, el no reconocimiento de una elección libre y justa, la realización de elecciones con elementos ciertos de fraude o con condiciones inequitativas que alteren sus resultados, la eliminación de la división de poderes o la existencia de una situación de violaciones masivas de los derechos humanos y supresión o restricción de las libertades individuales, esencialmente el ejercicio de los derechos políticos⁹².

Se trata de reforzar la estructura hermenéutica del instrumento de manera que la interpretación de cada artículo acerca de los mecanismos de prevención, reacción y sanción encuentren un correlato explícito en los artículos

⁹²Consejo Permanente, acta de la sesión ordinaria celebrada el 11 de julio de 2001. Intervención del representante permanente del Perú, embajador Manuel Rodríguez Cuadros.

precedentes, a fin de tipificar la afectación, grave alteración o ruptura del orden democrático, de manera que se reduzcan las variables que afecten la oportunidad de la aplicación de estos mecanismos, propias del carácter político de la apreciación colectiva del hecho concernido y de la correlación de fuerzas en ese momento.

4. Propuesta de modificación para la Carta Democrática Interamericana

Esta investigación considera que al análisis de lo expuesto es necesario elaborar y negociar un proyecto de resolución que presente modificaciones acotadas pero sustantivas la Carta Democrática Interamericana, para que los Estados miembros de la OEA puedan actuar de manera oportuna y efectiva frente a las nuevas amenazas a la democracia. En esencia, son las mismas que motivaron la aprobación de la Carta, pero han adoptado nuevas e imprevisibles formas de socavar la institucionalidad democrática y el orden constitucional de los Estados. Prueba de ello son los acontecimientos recientes en Venezuela y Nicaragua.

El proyecto original de Carta Democrática Interamericana presentado por el Perú contenía elementos que aportaban criterios técnicos, jurídicos y hermenéuticos que suplían los temas que han sido considerados susceptibles de reforma. Un análisis comparativo entre los artículos de la Carta y el proyecto original permitirá observar con detalle por qué algunos elementos de esa primera versión y otros razonados a partir de esta investigación, podrían ser incluidos en la propuesta de modificación.

Carta Democrática Interamericana	Carta Democrática Interamericana Ver.01
CONSIDERANDO que la solidaridad y la cooperación de los Estados americanos requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa y que el crecimiento económico y el	Que, la solidaridad y la cooperación de los Estados americanos requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa; y que la eliminación de la pobreza crítica es parte

desarrollo social basados en la justicia y la equidad y la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente;	esencial de la promoción y consolidación de la democracia, conforme se establece en los incisos d y f del artículo 3 de la Carta de OEA;
--	--

Con el objetivo de unificar el criterio interpretativo de la Carta y apuntalar el hecho de que se trata de un instrumento concebido en el marco del desarrollo progresivo del derecho, conviene añadir al texto que la solidaridad entre los Estados Americanos se fundamenta en el ejercicio efectivo de la democracia representativa, como señala el inciso d del artículo 3 y que la eliminación de la pobreza crítica es una responsabilidad compartida y factor esencial para la consolidación de la democracia, como refiere el inciso f del mismo artículo. En ese sentido, el hecho de especificar que estos compromisos se encuentran contenidos en la Carta de la OEA y que fueron aprobados y ratificados con la voluntad de todos los Estados americanos, contribuye a mejorar el criterio interpretativo de la Carta. El añadido de esta referencia reforzaría el vínculo de la Carta con su documento marco:

CONSIDERANDO que la solidaridad y la cooperación de los Estados americanos requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa y que el crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia y la equidad y la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente, conforme se establece en los incisos d y f del artículo 3 de la Carta de OEA;

El título acerca de la democracia y los derechos humanos presentaba un desarrollo acucioso que conectaba con mayor detalle y explicitud al ejercicio de la democracia representativa con los derechos humanos y libertades fundamentales, que son inherentes para la democracia representativa. La propuesta original, además, señalaba que la democracia era un derecho humano de los habitantes de América. Esta investigación suscribe esa idea

como el eje esencial para la protección de la democracia, partiendo del hecho de que la Carta ya señala que “la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos”.

Carta Democrática Interamericana	Carta Democrática Interamericana Ver.01
<p>II. La democracia y los derechos humanos</p> <p>Artículo 7</p> <p>La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.</p>	<p>II. La democracia y los derechos humanos</p> <p>Artículo 4</p> <p>La democracia es un derecho humano de los habitantes de las Américas y de sus pueblos, que otorga a los individuos la facultad de exigir un sistema político, basado en el estado de derecho, que garantice la realización de las libertades fundamentales y de los derechos fundamentales.</p>

Es propicia una nueva redacción que provea un sustento legal, convencional y universal a la democracia como un derecho cuya afectación y realización puedan ser evaluadas a la luz de los criterios objetivos provistos por el marco internacional e interamericano de los derechos humanos y por el sistema regional de protección de los derechos democráticos. En ese orden de cosas, para apreciar si se ha afectado el orden democrático, la vulneración de los derechos humanos con relación al ejercicio efectivo de la democracia, ofrece mayor viabilidad para la constatación de los hechos en cuestión, lo que reforzaría el potencial de acción oportuna de la Carta. Se propone la síntesis de ambos textos para una actualización del artículo 7:

La democracia es un derecho de los habitantes de las Américas, indispensable para la realización de las libertades fundamentales y los derechos fundamentales consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos. Estos derechos universales, indivisibles e interdependientes, garantizan a las personas la facultad de exigir un

sistema político, basado en el estado de derecho, que garantice el ejercicio efectivo de la democracia como el sistema político elegido por los países americanos.

Como ya se ha expuesto, ha sido debate dentro y fuera de los espacios de la OEA, la dificultad para determinar cuándo se ha producido una afectación, grave alteración o ruptura del orden democrático. Si bien la Carta aporta en el artículo 3 los elementos de la democracia representativa y en el artículo 4 sus componentes, la dificultad para determinar cuándo estos han sido afectados, alterados o quebrados deviene de lo complejo que resulta verificar certera y oportunamente cuando estos elementos han sido vulnerados en su generalidad o especificidades.

El proyecto original, que señala los elementos y componentes para el ejercicio de la democracia representativa, añadía los elementos que deben ser garantizados para preservarla. Al respecto, el Comité Jurídico Interamericano coincide en señalar que “en atención a la complejidad de esta norma, podría explorarse la posibilidad de abordar cada uno de esos elementos de la democracia en disposiciones separadas”⁹³, lo que suma a la razonabilidad de entrar al detalle.

Carta Democrática Interamericana	Carta Democrática Interamericana Ver.01
<p>Artículo 3</p> <p>Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen</p>	<p>Artículo 6</p> <p>El ejercicio efectivo de la democracia debe garantizar plenamente, y sólo con las excepciones reguladas en la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, la protección del derecho a la libertad personal, las garantías judiciales, el principio de legalidad y de retroactividad, la libertad de conciencia y religión, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho de reunión, la libertad de</p>

⁹³ Comité Jurídico Interamericano (2011). La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano (1946-2010).

<p>plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.</p> <p>Artículo 4 Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.</p>	<p>asociación, la igualdad ante la ley, la protección judicial, el derecho a la propiedad intelectual, el derecho de circulación y residencia, así como los derechos políticos inherentes al régimen democrático: el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; el derecho de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.</p>
---	---

La introducción de estos elementos que garantizan el ejercicio efectivo de la democracia completaría una terna de criterios de tipificación para determinar la activación de los artículos del capítulo IV, que contienen las acciones preventivas, reactivas y sancionatorias para la preservación, defensa y restablecimiento de la democracia. La evaluación de los artículos 3 y 4 permite -aunque no con la precisión que exige la problemática real- determinar el estado de la democracia en un país, por ello se propone especificar las garantías exigibles para sostener a los elementos y componentes de la democracia y constatar si están siendo vulnerados, a fin de tomar medidas oportunas en prevención, reacción o sanción, con base en criterios que permitan dar una respuesta oportuna pero gradual y flexible, una vez que se haya certificado que en un país el proceso democrático se haya en peligro o se ha quebrado, de acuerdo a la ponderación de los elementos esenciales, los elementos de garantía y los componentes fundamentales para el ejercicio efectivo de la democracia representativa.

Esta investigación coincide con la opinión del Comité Jurídico Interamericano, que señala la necesidad de “determinar criterios o pautas respecto a los elementos esenciales y componentes fundamentales del ejercicio de la democracia establecidos en los artículos 3 y 4 de la Carta” con el objeto de realizar un análisis del caso a la luz de los criterios que permitan determinar en qué grado se ha producido una vulneración al orden democrático, para aplicar los mecanismos contenidos en los artículos 18, 19, 20 y 21. Es preciso establecer un vínculo entre el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el Estado de derecho, que se sustenta, según refiere la Carta, en la “observancia de todos los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma”.

Precisados los elementos esenciales, elementos de garantía y componentes de la democracia, se facilitaría el análisis colectivo de la situación que haya socavado estos criterios constitutivos, que deben hallar un correlato con los artículos del capítulo IV acerca de los mecanismos que se podrían activar.

Pero la capacidad para que la Carta pueda ser aplicada en forma plena y oportuna también exige la incorporación de ejemplos sobre la vulneración de los criterios que sustentan el ejercicio de la democracia representativa. La adición de estos supuestos fácticos sería oportunidad para mejorar el lenguaje de la Carta y darle la uniformidad que el texto requiere, a fin de reducir la pérdida de oportunidad originada en sus complejidades interpretativas. Es posible apreciar las limitaciones de los mecanismos de reacción y sanción al análisis de las versiones primera y última del instrumento, así como la supresión de otros elementos de carácter procesal.

Carta Democrática Interamericana	Carta Democrática Interamericana Ver.01
Artículo 20	Artículo 14
En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático,	Cuando se produzcan situaciones en las que se altere gravemente la institucionalidad democrática, se afecte la realización de elecciones

<p>cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.</p> <p>El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.</p> <p>Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.</p> <p>Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.</p>	<p>libres y justas o la vigencia de las libertades fundamentales y los derechos civiles y políticos, el Consejo Permanente podrá ser convocado por el Secretario General o cuando menos por un Estado miembro, para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar medidas dirigidas al restablecimiento de la institucionalidad democrática.</p> <p>El Consejo Permanente, a su vez, podrá solicitar la convocatoria de una reunión extraordinaria de la Asamblea General o una reunión ad hoc de los Ministros de Relaciones Exteriores.</p> <p>Artículo 15</p> <p>El Consejo Permanente, la Asamblea General y/o la reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores adoptarán las medidas que estimen adecuadas en función de la situación existente, incluyendo, entre otras, la interposición de buenos oficios, el envío de una misión ad hoc o establecimiento de mecanismos para promover el diálogo entre las partes concernidas.</p>
---	---

El artículo 20 refiere a la alteración de la democracia a través de los términos: “alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático” y luego “normalización de la institucionalidad democrática”, mientras que la versión primera alude sólo a “la alteración grave de la institucionalidad democrática” y al “restablecimiento de la institucionalidad democrática. Este trabajo considera que la uniformidad del proyecto original

en cuanto a redacción aporta claridad y ofrece un hilo lingüístico que otorga mayor coherencia y facilidad de interpretación a los mecanismos del capítulo IV.

De otro lado, se expresan ejemplos no taxativos referentes a los elementos esenciales, elementos de garantía y componentes fundamentales de la institucionalidad democrática y el ejercicio efectivo de la democracia representativa, que la sostiene. Tomando elementos de ambas versiones y sobre la base de esta investigación se propone esta nueva redacción del artículo 20:

En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración grave de la institucionalidad democrática, que afecte la realización de elecciones libres y justas, la independencia de poderes, la vigencia de los derechos y libertades fundamentales o se haya constatado la existencia de violaciones masivas de los derechos humanos, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente dirigidas al restablecimiento de la institucionalidad democrática.

El Consejo Permanente, a su vez, podrá solicitar la convocatoria de una reunión extraordinaria de la Asamblea General para adoptar las medidas que estimen adecuadas en función de la situación existente. El Consejo Permanente y/o la Asamblea General, podrán disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, el envío de una misión ad hoc o el establecimiento de mecanismos para promover el diálogo entre las partes concernidas con la finalidad de promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para adoptar las decisiones que se estimen apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

El proceso para activar el mecanismo de sanción requiere también de la introducción de elementos que provean de criterios técnicos y jurídicos a la apreciación colectiva del hecho concernido. En ese sentido, se propone la recuperación del artículo 13 del primer proyecto de Carta Democrática Interamericana⁹⁴, referido a que los órganos de la OEA encargados de realizar la apreciación colectiva del hecho, cuenten con un elemento válido de información a través de un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Se propone también que el más reciente informe de la misión de observación electoral enviada al país miembro afectado se recoja como un elemento válido de información para la apreciación colectiva del hecho.

La incorporación de estos insumos aportaría criterios técnicos y jurídicos para ponderar el grado de afectación al ejercicio efectivo de la democracia representativa, sumando a la oportunidad con que tienen que ser aplicados los mecanismos de prevención, reacción y sanción para el restablecimiento de la democracia.

Por medio de un contraste entre ambas versiones es posible constatar que en la versión actual de la Carta la apreciación del hecho que haya afectado, alterado gravemente o quebrado la institucionalidad democrática, tiene una dimensión exclusivamente política y que, a consideración de las falencias devenidas de esa característica, es necesario que figuren en el texto del Capítulo IV elementos que aporten criterios técnicos y jurídicos que coadyuven a reducir la incertidumbre de la apreciación política, que se encuentra siempre en función de la correlación de fuerzas del momento. La incorporación de esos elementos aportaría insumos basados en lo más cercano a la realidad objetiva para reducir la incertidumbre del concurso de voluntades en la apreciación del hecho concernido.

⁹⁴ Carta Democrática Interamericana Ver.01. Archivo del Embajador Manuel Rodríguez Cuadros.

Carta Democrática Interamericana	Carta Democrática Interamericana Ver.01
<p data-bbox="316 376 472 409">Artículo 21</p> <p data-bbox="316 450 842 1003">Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.</p> <p data-bbox="316 1039 842 1294">El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.</p> <p data-bbox="316 1330 842 1550">Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.</p>	<p data-bbox="866 376 1023 409">Artículo 11</p> <p data-bbox="866 450 1393 1256">En el caso que se produzca una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros, el Secretario General o por lo menos un país miembro, pueden solicitar una reunión urgente del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación, conforme al procedimiento establecido en la Resolución 1080 (XXI/91). El Consejo Permanente podrá, a su vez, pedir la convocatoria de una reunión ad hoc de los Ministros de Relaciones Exteriores o un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días.</p> <p data-bbox="866 1292 1023 1326">Artículo 12</p> <p data-bbox="866 1364 1393 1917">Al mérito de la evolución de la situación y de la apreciación colectiva efectuada por los países miembros del Consejo Permanente, la Asamblea General extraordinaria y/o la reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores, se podrá decidir la suspensión a que se refiere el Artículo 9 y/o las acciones de buenos oficios u otras que, en función de las especificidades de la situación, pueda adoptar la Asamblea General extraordinaria o la reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores.</p>

	<p>Artículo 13</p> <p>Como un elemento de información válido para la apreciación colectiva de la situación concernida, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con la celeridad que la urgencia requiera, pondrá a disposición de la Asamblea General extraordinaria y/o de la reunión ad hoc de consulta un informe sobre la situación de los derechos humanos, particularmente sobre las libertades individuales y el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos en el país miembros afectado.</p>
--	---

Con base en lo expuesto se propone una redacción actualizada del artículo 21 del Capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana:

Quando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones constate que se ha producido la ruptura de la institucionalidad democrática en un Estado miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros.

Como un elemento de información válido para la apreciación colectiva de la situación concernida, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con la celeridad que la urgencia requiera, pondrá a disposición de la Asamblea General extraordinaria un informe sobre la situación de los derechos humanos, particularmente sobre las libertades individuales y el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos en el país afectado. El más reciente informe de la misión de observación electoral llevada a cabo en ese país será también un elemento válido para la apreciación colectiva de la situación concernida.

La suspensión, conforme al procedimiento establecido en la Resolución 1080 (XXI/O/91), entrará en vigor de inmediato. El Estado que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado miembro afectado.

Se considera también prioritaria la actualización del Capítulo V acerca de las misiones de observación electoral. En la versión actual no se estipulan los criterios con los que se llevarán a cabo las misiones para constatar la legitimidad y justicia de los procesos electorales. Es una necesidad acuciante la introducción de estos criterios que aportarían un elemento clarificador a la interpretación del texto. La propuesta original del Perú no era ajena a este razonamiento y más bien lo planteaba de una manera que guarda correlato jurídico y hermenéutico con la totalidad del instrumento.

<p>V. La democracia y las misiones de observación electoral</p> <p>Artículo 24</p> <p>Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral.</p> <p>Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA. La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se las dotará de los recursos necesarios. Las mismas se</p>	<p>V. La democracia y las misiones de observación electoral</p> <p>Artículo 21</p> <p>Las misiones de observación electoral se conducirán desde un punto de vista técnico y jurídico con sujeción a las disposiciones contenidas en la Carta de la OEA, las resoluciones de la Organización relativas a la democracia representativa y las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, especialmente las relativas a la vigencia de las libertades individuales, los derechos civiles y los derechos políticos.</p>
--	--

<p>realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada. Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los informes sobre sus actividades.</p>	
--	--

Sería conveniente la recuperación del artículo 21 del proyecto original del Perú que encontraría lugar entre los primeros párrafos del texto del artículo 24:

Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral.

Las misiones de observación electoral se conducirán desde un punto de vista técnico y jurídico con sujeción a las disposiciones contenidas en la Carta de la OEA, las resoluciones de la Organización relativas a la democracia representativa y las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, especialmente las relativas a la vigencia de las libertades individuales, los derechos civiles y los derechos políticos. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada.

Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los informes sobre sus actividades.

Otro problema acuciante para el ejercicio de la democracia representativa es el financiamiento y fiscalización de las campañas electorales y de las actividades político-partidarias, los recientes casos de corrupción devenidos de la escasa o inadecuada regulación al respecto y de la falta de transparencia, han socavado la legitimidad de agrupaciones políticas electas, lo que ha debilitado la institucionalidad democrática en países donde se ha

revelado el financiamiento ilegal a cambio a prebendas. Este problema concierne al artículo 3 de la Carta Democrática, que señala como uno de los elementos esenciales de la democracia representativa el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y al artículo 5, que refiere se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

En la Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas, adoptada por unanimidad por el Consejo Interparlamentario en 1994, se establecen derechos y responsabilidades de los Estados respecto de los procesos electorales. Se refiere que deben “facilitar la formación y el libre funcionamiento de los partidos políticos, reglamentar la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, asegurar la separación del partido y el Estado y establecer las condiciones equitativas de competencia en las elecciones legislativas”. En consecuencia, es una necesidad acuciante la modificación acotada, pero sustantiva del artículo 5, que señala que:

El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

Se propone introducir en la redacción la pertinencia de adecuar las legislaciones nacionales para hacer frente a los problemas derivados del financiamiento de partidos por fuentes ilícitas o réprobas. En concreto, cambiar “Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de” por “Es pertinente adecuar las legislaciones nacionales para atender los problemas derivados de” los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

Los cambios propuestos para el proyecto de resolución de modificación de la Carta Democrática Interamericana tienen por esencia contribuir a la aplicación plena y oportuna de las funciones de preservación, prevención, defensa, fortalecimiento y restablecimiento de la democracia, que constituyen el espíritu del instrumento que vela por la integridad del sistema político elegido por los Estados americanos.

5. La necesidad de un mecanismo de seguimiento

Tomando en cuenta que los Estados miembros de la OEA tienen el derecho a la democracia y la obligación de promoverla y defenderla, y, entendiendo que el principio de no intervención no es obstáculo para que los Estados honren los compromisos asumidos por la expresión de sus voluntades; el establecimiento de un mecanismo de seguimiento de la Carta Democrática Interamericana sería una renovación de la voluntad de fortalecer el instrumento para coadyuvar a la realización plena de los derechos y obligaciones de los miembros de la OEA con la democracia.

Si bien la Carta contempla mecanismos de prevención, reacción y sanción, la falta de un mecanismo de seguimiento y aplicación genera que ante su incumplimiento se rompa el principio tácito de gradualidad de las acciones, provocando que se activen los mecanismos de sanción, determinados por la apreciación colectiva de los hechos. El principio de no intervención no es obstáculo para que todos los Estados americanos, que votaron de manera unánime para otorgar al sistema interamericano un instrumento que consagre, defienda y promueva la democracia, puedan compartir información acerca del estado de sus democracias.

La publicación de IDEA Internacional en el marco de los diez años de la Carta, *La Democracia en el marco de la Carta Democrática Interamericana: una reflexión desde la academia y la sociedad civil*, ya daba cuenta de este problema:

Originalmente, en la versión que propuso el Perú, los incumplimientos a la Carta eran materia de la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, esto no fue aceptado en la asamblea de la OEA con el argumento de que se iba a politizar demasiado el trabajo de la Comisión, así como el propio seguimiento y aplicación de la Carta. Como consecuencia de esa objeción, nos hemos quedado sin un mecanismo de seguimiento específico; entonces, la Carta no tiene una corriente de interpretación de su contenido como la tiene, por ejemplo, la Convención Americana de Derechos Humanos, a través de los informes y recomendaciones que formula la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como las opiniones consultivas y las sentencias que emite la Corte Interamericana, que conforman una jurisprudencia que va enriqueciendo el contenido de la Convención Americana.

Para dar respuesta a estas carencias es necesario proponer un nuevo mecanismo que conduzca a la consolidación del derecho a la democracia en el hemisferio y al cumplimiento de las obligaciones para asegurar el ejercicio pleno de ese derecho. De la misma opinión es el anterior Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, quien respalda la conveniencia de formular un mecanismo de seguimiento para el desempeño de la democracia que evite cualquier carácter invasivo y que más bien se base en una evaluación “inter pares”. El ex Ministro de Relaciones Exteriores, Diego García Sayán, abona a esta idea cuando señala la urgencia de crear un sistema de alerta temprana que provea de insumos para identificar situaciones de riesgo, a través del análisis periódico del estado de las democracias. En esa línea, el Embajador Hugo de Zela, advierte que es conveniente llegar a consensos para sugerir mecanismos que puedan mejorar la aplicación de la Carta, en especial acerca de la prevención de crisis democráticas, para evitar que estas ocurran.

La OEA ya cuenta con mecanismos de seguimiento para fortalecer la observancia y el cumplimiento de otros instrumentos interamericanos, aún en materias sensibles como lucha contra la corrupción, los derechos de la mujer y el control de drogas, de lo que se desprende la factibilidad de contar con un mecanismo análogo para la democracia. Los mecanismos de seguimiento vigentes, tienen como principio el que los Estados deban rendirse cuenta entre sí, con el objetivo de evaluar y analizar el progreso de sus compromisos. Los

existentes son: el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC); Mecanismo de Evaluación Multidimensional (MEM) para el control y abuso de drogas; Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) sobre los derechos de la mujer; Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC); y el Sistema de Implementación y Seguimiento de las Cumbres de las Américas (SISCA). El proyecto de un mecanismo de seguimiento para la Carta Democrática Interamericana debe recoger los mejores aspectos de estos mecanismos.

El informe final del Dialogo sobre la Eficacia de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana, aprobado por el Consejo Permanente en 2011, resalta la importancia de fortalecer la capacidad, los mecanismos y la acción preventivos de la OEA. Entre las propuestas destaca la creación de un sistema que elabore informes periódicos sobre el estado de la democracia en la región, que podrían ser la base para un sistema de alerta temprana con el objetivo de impulsar el rol, mecanismos e instrumentos de la OEA para acompañar a los países en sus procesos de fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Un mecanismo de seguimiento de la Carta Democrática debería reforzar sus capacidades preventivas, función que, de acuerdo a los informes aprobados por el Consejo Permanente, el Comité Jurídico Interamericano y la opinión de expertos en democracia, precisa ser dotada de un mecanismo que la haga más efectiva. Para este fin, algunos Estados propusieron la creación de un sistema de alertas tempranas; desde luego, los insumos y bases del funcionamiento de este sistema, serían los que sustenten el mecanismo de seguimiento de la Carta.

Como otros mecanismos, pero adecuado a las particularidades de la defensa y promoción de la democracia, este debería encontrar sus bases en el intercambio de avances, experiencias y buenas prácticas de gobernabilidad democrática; la elaboración de un compendio de buenas prácticas; la entrega de informes regulares, sistematizados y actualizados sobre el estado de la

democracia; la conformación de un sistema de revisión inter-pares; y hasta la posibilidad de implementar un barómetro democrático. Un mecanismo así constituido permitiría identificar temprana y oportunamente las amenazas que acechan contra los procesos de gobernabilidad democrática en los países, y, las tendencias, actos y circunstancias que atentan contra los elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia⁹⁵.

El mecanismo estaría basado en la interacción permanente de los Estados miembros a través de sus representantes que, reunidos en sucesivas rondas, analizarían los informes anuales presentados por cada país y por la sociedad civil acerca del estado de sus democracias. En un procedimiento análogo al que se realiza el MESICIC, primero los informes serían evaluados por un grupo de dos países para ser luego sometidos a la aprobación de la Conferencia de los Estados parte en pleno. Los informes, elaborados por un comité de expertos, deberían tener como directriz reforzar los mandatos incluidos en la Carta Democrática Interamericana, con el propósito de velar por el cumplimiento de las obligaciones acordadas, de formular recomendaciones, proponer medidas y posteriormente, supervisar su puesta en marcha⁹⁶.

Desde luego, la base del mecanismo sería consensual y cooperativa, siendo su motor la voluntad de los Estados de hacer públicos los avances, fortalezas, debilidades y desafíos de sus democracias e implementar las recomendaciones emanadas de los informes de cumplimiento. Para estos efectos, representantes o expertos de los dos países que hicieron la evaluación preliminar del informe de un tercero, también llevarían a cabo la función de elaborar el informe de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el informe aprobado por el pleno de la Conferencia de los Estados parte. Para ello, sería adecuado que esos mismos representantes

⁹⁵ Consejo Permanente (2011). Informe final del diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana.

⁹⁶ Arrighi, Jean Michel (2015). La OEA y el Derecho Internacional.

podrían, con la invitación y consentimiento del Estado en evaluación, realizar una visita para conocer la situación de la democracia en ese país, a través del contacto con diversos actores del gobierno y de la sociedad civil.

Tanto el informe de recomendaciones como el informe de seguimiento serían puestos en conocimiento de la Secretaría General para su publicidad, difusión y ponderación con informes de otros órganos de la OEA que, por su naturaleza, también abarcan la evaluación de distintos elementos y componentes de la democracia representativa, como lo son los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el más reciente de la Misión Electoral del Departamento para la Cooperación y Observación electoral, respecto del país evaluado.

El mecanismo de seguimiento de la Carta Democrática daría especial atención a las situaciones críticas de deterioro de la democracia, con la finalidad de prevenir una grave alteración del orden constitucional o la ruptura del orden democrático. A través de este mecanismo -refiere el informe final del diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana- sería posible sistematizar y facilitar la elaboración de informes periódicos sobre el estado de la democracia en la región y en cada país en particular, haciendo uso de parámetros y lineamientos acordados por los propios Estados miembros de la OEA, en apego a los elementos esenciales de la democracia y componentes fundamentales para su ejercicio. El mecanismo de seguimiento de la Carta también se podría nutrir del Programa Interamericano de Datos Abiertos.

La última resolución de la Asamblea General sobre el fortalecimiento de la democracia⁹⁷ ha encomendado al Consejo Permanente, a la Secretaría General y a los demás órganos de la OEA, que sigan trabajando en la implementación de los mandatos aplicables y vigentes contenidos en las resoluciones anteriores relativas al fortalecimiento de la democracia de la

⁹⁷ AG/RES.2931. Fortalecimiento de la Democracia, 27 de junio de 2019.

Asamblea General. Igualmente, ha exhortado a los Estados a que “continúen contribuyendo al logro de los objetivos acordados mediante el desarrollo y ejecución de actividades, la presentación de informes, el intercambio de información, la adopción de medidas políticas, la cooperación y la asistencia mutua”. Además, dispone el seguimiento de los mandatos contenidos en la Carta Democrática Interamericana, cuyos procedimientos y métodos podrían estar contenidos en el proyecto de mecanismo de seguimiento, que esta investigación estima complementario y necesario para efectivizar las disposiciones y aspiraciones hemisféricas sobre la democracia.

La Asamblea ha encomendado al Consejo Permanente que promueva la realización de una sesión extraordinaria como parte de la continuación del diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana y que informe a la Asamblea General en su quincuagésimo periodo de sesiones sobre los resultados de esa reunión.

En ese escenario, se estima conveniente para el Perú, elaborar un proyecto de mecanismo de seguimiento de la Carta Democrática Interamericana y buscar adhesiones tempranas para someterlo a consideración de la Asamblea General.

De la misma manera, las observaciones y recomendaciones desarrolladas en este capítulo quedan a consideración del Ministerio de Relaciones Exteriores como insumo para la posible elaboración de un proyecto de resolución que modifique acotados pero sustantivos aspectos de la Carta Democrática Interamericana, con el objetivo de cumplir con los altos fines de la Organización de los Estados Americanos, el compromiso democrático hemisférico y la vocación democrática del Perú.

6. La conveniencia para el Perú de impulsar un proyecto de modificación

En el último punto del capítulo I se abordó el compromiso democrático de la política exterior peruana, que como reza el Acuerdo Nacional, es una Política Exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración⁹⁸. La vocación democrática del Perú en el plano internacional no es nueva y ha sido constantemente alimentada por la misma vocación de los funcionarios de su servicio diplomático. El hito más importante del Perú en cuanto a la promoción y defensa de la democracia fue la elaboración y negociación de la Carta Democrática Interamericana.

El Perú la elaboró en un momento en que era preciso renovar esa vocación democrática, pero también demostrarla al exterior, lo que se plasmó en la proposición de un instrumento para promover y defender el sistema que la OEA considera como indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo y que constituye la base los regímenes de los Estados Americanos.

La crisis de Venezuela ha puesto a prueba a los mecanismos para defender y restaurar la democracia. Es oportuno observarlos y proponer su actualización para que puedan dar respuesta efectiva a las amenazas contra la democracia, que son cada vez más complejas. Como creador e impulsor de la Carta, es razonable que el Perú lidere la modificación del instrumento. Es razonable suponer que la propuesta encontraría apoyo entre los integrantes del Grupo de Lima.

La conveniencia de este proyecto también se enmarca en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) de Relaciones Exteriores 2015-2021, documento que identifica como tendencia mundial el impulso a la presión internacional para exigir el respeto a los valores democráticos y a los derechos humanos. El proyecto de reforma de la Carta es coherente con la tendencia de promover la democracia y reforzarla para el beneficio de los intereses y

⁹⁸ Acuerdo Nacional, Sexta Política de Estado.

convicciones del Perú en cuanto a su desarrollo y a la visión que promueve en la comunidad internacional. La Visión del sector refleja estas aspiraciones:

El Perú es una potencia regional emergente, cuya política exterior, sustentada en los valores democráticos y en el Derecho Internacional, lo ha convertido en un actor influyente de América Latina, con proyección a la región de la Cuenca del Pacífico, en el tratamiento de los principales temas de la Agenda Internacional⁹⁹.

Esta visión es coherente con el objetivo estratégico de posicionar al Perú a nivel regional y global como potencia regional emergente en los ámbitos multilateral y global, que reconoce como objetivo prioritario:

Fortalecer la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos en todas las instancias internacionales. Articular una acción exterior concertada en los ámbitos bilateral y multilateral, orientada a fortalecer la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos mediante la participación activa y propositiva de nuestro país tanto a nivel bilateral como en mecanismos regionales, así como en el seno de organismos multilaterales globales, en cuyos marcos sean abordados los temas mencionados con la finalidad de ejercer un rol activo y proyectar la imagen de país promotor de la democracia y respetuoso de los derechos humanos¹⁰⁰.

La visión y objetivos del sector en cuanto a la democracia, ocupan el primer lugar en la prioridad de las acciones de la ruta estratégica para alcanzar los objetivos del Perú en el plano regional y global. Es así que se contempla como primera acción estratégica “Fortalecer la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos en todas las instancias internacionales”.

La promoción y defensa de la democracia es componente fundamental de la política exterior del Perú, es conveniente por tanto y en atención a la coyuntura, proponer la actualización de la Carta Democrática Interamericana

⁹⁹ Visión del Sector. Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) de Relaciones Exteriores 2015-2021.

¹⁰⁰ Objetivo Estratégico N°1. Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) de Relaciones Exteriores 2015-2021.

a través de un planteamiento enfocado en efectivizar sus mecanismos. Esta iniciativa coadyuvaría al posicionamiento del Perú no solo como un país defensor de la democracia, sino como proponente de su salvaguarda para el beneficio regional y nacional.

CONCLUSIONES

A nivel global y regional la democracia se está viendo debilitada, amenazada o vulnerada en casos diversos y particulares. El incremento de las asimetrías sociales, la instrumentalización política de los nacionalismos, la corrupción nacional y transnacional, la percepción de crecimiento económico sin desarrollo, la proliferación de autoritarismos competitivos y democracias iliberales, las migraciones descontroladas, la incertidumbre económica mundial y la exaltación de la soberanía en desmedro de los compromisos democráticos, se encuentran entre los factores que ponen en riesgo a la democracia.

La vocación democrática del continente americano, no sin reveses, se ha sobrepuesto en tiempos de crisis y perdura en la coyuntura actual; sin embargo, se ha visto debilitada, gravemente alterada o quebrada en algunos países. A pesar de las dificultades y la poca efectividad para dar respuesta, los Estados americanos están llevando a cabo acciones en defensa de la democracia dentro y fuera de la institucionalidad de la OEA y en arreglo al principio de no intervención. El Perú se ha sumado a estos esfuerzos en ejercicio de la vocación democrática de su historia, valores y objetivos de política exterior.

La Carta Democrática Interamericana es el instrumento que subsume y sintetiza las aspiraciones democráticas de las américas. Aprobada por unanimidad, los Estados manifestaron su voluntad de adoptar este instrumento que recoge las disposiciones en defensa y promoción de la democracia contenidas en anteriores instrumentos y en la misma Carta de la OEA. La propuesta de una Carta Democrática Interamericana fue liderada, elaborada y negociada por el Perú, por lo que es consecuente el compromiso con su seguimiento y fortalecimiento.

Los complejos desafíos que enfrenta la democracia en la región han devenido en situaciones que han puesto en riesgo, alterado gravemente o roto el orden

democrático de algunos países, casos en los que la Carta ha respondido mediante la aplicación de sus mecanismos de prevención, reacción y sanción, logrando la recuperación del orden democrático. No obstante, durante los últimos años, en casos como los de Nicaragua, Honduras y Venezuela, la Carta Democrática ha encontrado desafíos que limitan su efectividad, por lo que surge la necesidad de proponer modificaciones acotadas pero sustantivas para asegurar su aplicación plena y oportuna.

Desde la academia, la sociedad civil y la OEA se ha coincidió en la necesidad de modificar algunos aspectos de la Carta democrática para inspirarle mayor efectividad. De la misma manera, han convenido en que las principales dificultades del instrumento son la falta de precisión de algunos términos relativos a los mecanismos de sanción; la pertinencia de introducir criterios técnicos y jurídicos que sumen a la apreciación colectiva de los hechos, eminentemente política, y, la necesidad de contar con alguna forma de seguimiento de los compromisos asumidos en la Carta.

Con el objetivo de proveer al Ministro de Relaciones Exteriores y a quienes componen el Servicio Diplomático de la República, de una investigación que pueda servir como insumo para las acciones de política exterior que el Perú decida tomar en relación a la defensa y promoción de la democracia, esta tesis propone un conjunto de modificaciones acotadas pero sustantivas a la Carta Democrática Interamericana:

La introducción de elementos que aporten a la hermenéutica del instrumento con el fin de unificar su criterio interpretativo; la inclusión de elementos que deben ser garantizados para preservar la democracia representativa; la inserción de criterios técnicos y jurídicos para aportar a la apreciación colectiva, eminentemente política, del hecho que haya puesto en riesgo el proceso democrático de un país, lo haya alterado gravemente o quebrado; la pertinencia de adecuar las legislaciones nacionales para hacer frente a los problemas derivados del financiamiento de partidos por fuentes ilícitas o

réprobas; y, finalmente, la creación de un mecanismo de seguimiento para la Carta Democrática Interamericana.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Nacional, Sexta Política de Estado.

Almagro L. (2016) Quince años de la Carta Democrática. El País.

Recuperado de:

<https://elpais.com/internacional/2016/09/11/actualidad/14769771.html>

Almagro L. (2018). Mensaje del Secretario General de la OEA sobre elecciones en Venezuela, 21 de mayo.

Arrighi, Jean Michel (2015). La OEA y el Derecho Internacional.

Ayala Corao C. (2006). Defensa Colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos.

Caicedo Castilla, J.J. El Derecho Internacional en el Sistema Interamericano. Madrid: Cultura hispánica, 1979, p. 464.

Carta Democrática Interamericana Ver.01. Archivo del Embajador Manuel Rodríguez Cuadros.

Castañeda J. (2011). Visiones y experiencias sobre la gobernabilidad democrática en América Latina. La Carta Democrática Interamericana: realidad y desafíos. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Comité Jurídico Interamericano (2011). La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano (1946-2010).

Comité Jurídico Interamericano, (1998). La democracia en el sistema interamericano CJI/RES.5 (LII/98).

Consejo Permanente de la OEA (2003). Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones.

Consejo Permanente, acta de la sesión ordinaria celebrada el 11 de julio de 2001. Intervención del representante permanente del Perú, embajador Manuel Rodríguez Cuadros.

Córdova, Luis (2018). Liberalismo y democracia en la perspectiva de Norberto Bobbio.

Dahl, Robert. (2012). La Democracia.

De Noriega Santisteban, J. (2013). A diez años de vigencia de la Carta Democrática Interamericana: ¿Se debe crear un Ombudsman para la democracia en el Sistema Interamericano? Revista Foro Jurídico Núm. 12.

De Zela, Hugo (2012). 10 Años de la Carta Democrática Interamericana. Discurso en el marco de la VI Cumbre de las Américas.

Diamond, L. (2002) Thinking about hybrid regimes, Journal of Democracy.

Díaz C., Cano M. América y el principio de la democracia: la Carta Democrática Interamericana. Revista de Estudios Jurídicos. Universidad de Jaén, España nº 10, 2010.

Díaz Rosas, Adriana (2016). La OEA y la promoción de la democracia en el hemisferio: análisis de la aplicación del capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana. Tesis Academia Diplomática del Perú.

Domínguez Vera, Luis Fernando (2015). Propuesta de Mejora para la Defensa Colectiva de la Democracia en la Organización de los Estados Americanos. Tesis Universidad Complutense de Madrid.

Donoso Capponi, María Fernanda (2012). Carta Democrática Interamericana: Origen y Análisis de su Aplicación. Tesis Universidad de Chile.

Elorrieta Muñiz, C. (2012). Reflexiones en torno al décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana.

García Castillo, Calos Enrique (2006). Evolución del Sistema Interamericano de Promoción y Defensa de la Democracia y análisis de la Carta Democrática Interamericana. Tesis Academia Diplomática del Perú

González M.C., Liendo N.A. La defensa colectiva de la democracia en América Latina: ¿por qué?, ¿cómo?, ¿cuándo? Análisis Político nº 91, Bogotá, septiembre-diciembre, 2017.

Gros Espiell H (1984). La Democracia en el Sistema Interamericano de promoción y protección de los derechos humanos. Homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Hartlyn J., Valenzuela A (1997). La democracia en América Latina desde 1930.

Huntington, Samuel (1993). La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA (2011). La democracia en el marco de la Carta Democrática Interamericana.

Larrain Hernán (2010). La Carta Democrática Interamericana: Realidad y desafíos a 10 años de su adopción. Seminario Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Meza Salazar, Sergio (2002). La democracia y el Sistema Interamericano: de la Carta de la OEA a la Carta Democrática interamericana. Revista Agenda Internacional Vol. 8, Núm. 16.

Miró Quesada Rada, F. (2007), Del ágora ateniense al ágora electrónica. El futuro de la democracia.

Misión del Perú ante la OEA: Ayuda Memoria y proyecto de Carta Democrática Interamericana, Quebec, 22 de abril de 2001.

Munck G. Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación. Revista Ciencia Política nº30, Universidad del Sur de California, 2010.

Muñoz H. El derecho a la democracia en las Américas. Revista del Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile nº109, 1995.

Negro Alvarado, Dante Mauricio (2017). La Democracia en el Sistema Interamericano: Una Aproximación a la Carta Democrática Interamericana a Dieciséis Años de su Adopción. Revista Derecho y Sociedad, Núm. 50.

Nikken P. (2006). Análisis de las definiciones conceptuales básicas para la aplicación de los mecanismos de defensa colectiva de la democracia previstos en la Carta Democrática Interamericana.

Ortiz C. (2014). Régimen Democrático Interamericano. Naturaleza, Obstáculos y Perspectivas. Lima.

Ortiz-Brennan, B. (2011). Implicancias de la Carta Democrática Interamericana. Lima, Asociación Transparencia.

Paniagua V. Democracia representativa versus autocracia representativa. Revista Themis n°36, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997.

Perina R. (2012). Los desafíos de la Carta Democrática Interamericana.

Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) de Relaciones Exteriores 2015-2021.

PNUD (2004). La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.

Prado, J. del. Las Naciones Unidas y su democratización. Agenda Internacional n°7, 2000.

Ramaciotti B. (2009). Democracia y Derecho Internacional en las Américas.

Rodríguez Cuadros M. (2001). Discurso dado durante el XVIII periodo de extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones. Washington.

Salas A. (2014). La Carta Democrática Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Salomón M. (2001). El debate sobre “La paz democrática”: una aproximación crítica. *Revista de Estudios Políticos*.

Sartori G. (1993). ¿Qué es la democracia? México: Instituto Federal Electoral.

Secretaría General de la OEA, (2011). Décimo Aniversario de la Carta Democrática Interamericana: Un compromiso hemisférico con la democracia.

Seminario de la Universidad de Chile, (2011). La Carta Democrática Interamericana: Realidad y desafíos a 10 años de su adopción.

Valle Riestra J. *Diplomacia Democrática y Derechos Humanos*, 1987.

Vera Esquivel, Germán (2014). La carta democrática interamericana y el rol de la OEA en el siglo XXI. Tesis Universidad Complutense de Madrid.

Vía E. (2011). Fortalezas y debilidades de la Carta Democrática Interamericana: una perspectiva jurídica. *La Carta Democrática Interamericana: Realidad y desafíos a diez años de su adopción*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Villavicencio Morales, Andrea María (2015). La Carta Democrática Interamericana: los supuestos que afectan la institucionalidad democrática y sus mecanismos de defensa. Tesis Pontificia Universidad Católica del Perú.

ACNUDH, Informe Anual. Situación de los derechos humanos en Venezuela, 2019.

ACNUDH, Informe Anual. Violaciones de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin, 2018.

AG, Cuadragésimo noveno período ordinario de sesiones. 26 a 28 de junio de 2019. Medellín, Colombia.

Carta de la Organización de los Estados Americanos

Carta Democrática Interamericana.

CIDH, Informe País: Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela, 2017.

CJI, 88º Período ordinario de sesiones. Informe anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General, 2016.

CJI, 89º Período ordinario de sesiones. Informe anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General, 2016.

Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano (Santiago, 1991)

Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano. AG/RES. 1080 (XXI-O/91) Democracia representativa (1991).

Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz. Buenos Aires, 1933.

Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, 1945.

Consejo Permanente (2011). Informe final del diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana.

Declaración acerca de los problemas sobre la guerra y la paz. Ciudad de México, 1945.

Declaración de Quebec, III Cumbre de las Américas, 2001.

I Conferencia Panamericana. Washington, 1989.

II Conferencia Panamericana. Ciudad de México, 1902.

III Conferencia Panamericana. Río de Janeiro, 1906.

IV Cumbre Panamericana. Buenos Aires, 1910.

V Conferencia Panamericana. Santiago, 1923.

VI Conferencia Panamericana. La Habana, 1928.

VII Conferencia Panamericana. Montevideo, 1933.

VIII Conferencia Panamericana. Lima, 1938.

IX Conferencia Panamericana. Bogotá, 1948.

X Conferencia Panamericana. Caracas, 1954.

Informe del presidente del grupo de trabajo encargado de estudiar el proyecto de Carta Democrática Interamericana. Grupo de Trabajo encargado de estudiar el Proyecto de Carta Democrática Interamericana (2001).

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador". Asamblea General de OEA, XVIII período extraordinario de sesiones (1988).

Protocolo de Managua sobre reformas a la carta de la Organización de los Estados Americanos (A-58). Asamblea General de OEA, XIX período extraordinario de sesiones (1993).

Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-50) "Protocolo de Cartagena de Indias". Asamblea General - Decimocuarto período extraordinario de sesiones (1985).

Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-56) "Protocolo de Washington". Decimosexto período extraordinario de sesiones de la asamblea general, (1992).

Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-56) "Protocolo de Washington" (1992).

Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-58)

Resolución de San José de Costa Rica: Carta Democrática Interamericana. Asamblea General de OEA, cuarta sesión plenaria (2001).

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Río de Janeiro, 1947.

Cable DelePerú Washington (090) 23/02/01, Carta Democrática Interamericana.

Cable DelePerú Washington (164) 11/04/01, Carta Democrática Interamericana.

Cable DelePerú Washington (168) 15/04/01, Carta Democrática Interamericana.

Cable DelePerú Washington (173) 18/04/01, Carta Democrática Interamericana.

Cable DelePerú Washington (269) 27/06/01, Carta Democrática Interamericana.

Cable DelePerú Washington (290) 09/07/01, Carta Democrática Interamericana.

Cable DelePerú Washington (322) 07/08/01, Carta Democrática Interamericana.

Cable DelePerú Washington (359) 06/09/01, Carta Democrática Interamericana.

AG/RES.2931. Fortalecimiento de la Democracia, 27 de junio de 2019.

AG/RES. 1080 (XXI-O/91) Democracia Representativa, 5 de junio de 1991.

AG/RES. 1838/XXXI-O/01 del 05 de junio del 2001, Washington, OEA, 2001.

AG/RES. 2929 (XLVIII-O/18) Resolución sobre la situación en Venezuela, 5 de junio de 2018.

AG/RES. 2929. Resolución sobre la situación en Venezuela, 5 de junio de 2018.

AG/RES. 2931. Fortalecimiento de la Democracia, 27 de junio de 2019.

AG/RES. 2931. Fortalecimiento de la Democracia, 27 de junio de 2019.

AG/RES. 2943 (XLIX-O/19). La situación en Nicaragua, 28 de junio de 2019.

CP/RES. 1133. Resolución sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, 28 de agosto de 2019.

CP/RES. 1078. Resolución sobre los sucesos recientes en Venezuela, 3 de abril de 2017.

CP/RES. 1117. Resolución sobre la situación en Venezuela, 10 de enero de 2019.

CP/RES. 1123. Ayuda humanitaria en Venezuela, 27 de marzo de 2019.

CP/RES. 1117. Resolución sobre la situación en Venezuela, 10 de enero de 2019.

CP/RES. 1124. Resolución sobre la situación en Venezuela, 9 de abril de 2019.

CP/RES. 1127. Violación de la inmunidad parlamentaria en Venezuela, 13 de mayo de 2019.

CP/RES. 1133. Situación de los derechos humanos en Venezuela, 28 de agosto de 2019.

CP/RES. 1108 (2172/18). La situación en Nicaragua, 18 de julio de 2018.

CP/RES. 1109 (2175/18) Grupo de trabajo para Nicaragua, 7 de agosto de 2018.

CP/RES. 1128 (2231/19) LA SITUACIÓN EN NICARAGUA, 21 de mayo de 2019.

CIDH. Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua. Balance preliminar de resultados, 24 de junio de 2018.

CJ/DEC. 01 (XCIV-O/19), 22 de febrero de 2019.

ANEXOS

Carta Democrática Interamericana

LA ASAMBLEA GENERAL,

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención;

RECONOCIENDO los aportes de la OEA y de otros mecanismos regionales y subregionales en la promoción y consolidación de la democracia en las Américas;

RECORDANDO que los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada del 20 al 22 de abril de 2001 en la ciudad de Quebec, adoptaron una cláusula democrática que establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas;

TENIENDO EN CUENTA que las cláusulas democráticas existentes en los mecanismos regionales y subregionales expresan los mismos objetivos que la cláusula democrática adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Quebec;

REAFIRMANDO que el carácter participativo de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en el Hemisferio;

CONSIDERANDO que la solidaridad y la cooperación de los Estados americanos requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa y que el crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia y la equidad y la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente;

REAFIRMANDO que la lucha contra la pobreza, especialmente la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados americanos;

TENIENDO PRESENTE que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia;

REAFIRMANDO que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y reconociendo la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia;

CONSIDERANDO que la educación es un medio eficaz para fomentar la conciencia de los ciudadanos con respecto a sus propios países y, de esa forma, lograr una participación significativa en el proceso de toma de decisiones, y reafirmando la importancia del desarrollo de los recursos humanos para lograr un sistema democrático y sólido;

RECONOCIENDO que un medio ambiente sano es indispensable para el desarrollo integral del ser humano, lo que contribuye a la democracia y la estabilidad política;

TENIENDO PRESENTE que el Protocolo de San Salvador en materia de derechos económicos, sociales y culturales resalta la importancia de que tales derechos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar el régimen democrático representativo de gobierno;

RECONOCIENDO que el derecho de los trabajadores de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses es fundamental para la plena realización de los ideales democráticos;

TENIENDO EN CUENTA que, en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, los Ministros de Relaciones Exteriores expresaron su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención; y que la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) estableció, consecuentemente, un mecanismo de acción colectiva en caso de que se produjera una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización, materializando así una antigua aspiración del Continente de responder rápida y colectivamente en defensa de la democracia;

RECORDANDO que, en la Declaración de Nassau (AG/DEC. 1 (XXII-O/92)), se acordó desarrollar mecanismos para proporcionar la asistencia que los Estados Miembros soliciten para promover, preservar y fortalecer la

democracia representativa, a fin de complementar y ejecutar lo previsto en la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91);

TENIENDO PRESENTE que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/DEC. 4 (XXIII-O/93)), los Estados Miembros expresaron su convencimiento de que la democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión renovada e integral de la solidaridad americana, y que de la puesta en marcha de una estrategia inspirada en la interdependencia y complementariedad de esos valores dependerá la capacidad de la Organización de contribuir a preservar y fortalecer las estructuras democráticas en el Hemisferio;

CONSIDERANDO que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, los Estados Miembros expresaron su convicción de que la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno;

TENIENDO PRESENTE que los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas, en ocasión del trigésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General, en San José de Costa Rica, dando cumplimiento a la expresa instrucción de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Tercera Cumbre, celebrada en la ciudad de Quebec, aceptaron el documento de base de la Carta Democrática Interamericana y encomendaron al Consejo Permanente su fortalecimiento y ampliación, de conformidad con la Carta de la OEA, para su aprobación definitiva en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en la ciudad de Lima, Perú;

RECONOCIENDO que todos los derechos y obligaciones de los Estados Miembros conforme a la Carta de la OEA representan el fundamento de los principios democráticos del Hemisferio; y

TENIENDO EN CUENTA el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida,

RESUELVE:

Aprobar la siguiente

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

I La democracia y el sistema interamericano

Artículo 1

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

Artículo 2

El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Artículo 3

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 4

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

Artículo 5

El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la

problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

Artículo 6

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

II

La democracia y los derechos humanos

Artículo 7

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

Artículo 8

Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo.

Los Estados Miembros reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el Hemisferio.

Artículo 9

La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

Artículo 10

La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio.

III

Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza

Artículo 11

La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

Artículo 12

La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Los Estados Miembros de la OEA se comprometen a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del Hemisferio. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia.

Artículo 13

La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio.

Artículo 14

Los Estados Miembros acuerdan examinar periódicamente las acciones adoptadas y ejecutadas por la Organización encaminadas a fomentar el diálogo, la cooperación para el desarrollo integral y el combate a la pobreza en el Hemisferio, y tomar las medidas oportunas para promover estos objetivos.

Artículo 15

El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.

Artículo 16

La educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías.

IV

Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática

Artículo 17

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

Artículo 18

Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

Artículo 19

Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, la ruptura del orden democrático o una alteración del

orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.

Artículo 20

En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Artículo 21

Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.

El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.

Artículo 22

Una vez superada la situación que motivó la suspensión, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá proponer a la Asamblea General el levantamiento de la suspensión. Esta decisión se adoptará por el voto de los dos tercios de los Estados Miembros, de acuerdo con la Carta de la OEA.

V

La democracia y las misiones de observación electoral

Artículo 23

Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos.

Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito.

Artículo 24

Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral.

Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA. La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se las dotará de los recursos necesarios. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada.

Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los informes sobre sus actividades.

Artículo 25

Las misiones de observación electoral deberán informar al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, si no existiesen las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas.

La OEA podrá enviar, con el acuerdo del Estado interesado, misiones especiales a fin de contribuir a crear o mejorar dichas condiciones.

VI

Promoción de la cultura democrática

Artículo 26

La OEA continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el Hemisferio, considerando que la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos. La OEA mantendrá consultas y cooperación continua con los Estados Miembros, tomando en cuenta los aportes de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en esos ámbitos.

Artículo 27

Los programas y actividades se dirigirán a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil. Se prestará atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social.

Artículo 28

Los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática.

AG/RES. 2931 (XLIX-O/19)

FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

(Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 27 de junio de 2019)

LA ASAMBLEA GENERAL,

REAFIRMANDO las normas y principios generales del derecho internacional y la Carta de la Organización de los Estados Americanos;

CONSCIENTE de que la Carta de la Organización de los Estados Americanos establece en su preámbulo “que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región” y establece que uno de los propósitos esenciales de la Organización es “promover y consolidar la democracia representativa dentro del principio de la no intervención”;

RECORDANDO las resoluciones AG/RES. 2703 (XLII-O/12), AG/RES. 2768 (XLIII-O/13), AG/RES. 2853 (XLIV-O/14), AG/RES. 2891 (XLVI-O/16), AG/RES. 2894 (XLVI-O/16), AG/RES. 2905 (XLVII-O/17), AG/RES. 2927 (XLVIII-O/18) y todas las resoluciones anteriores aprobadas sobre este tema;

VISTO el “Informe anual del Consejo Permanente a la Asamblea General junio 2018-junio 2019” (AG/doc.5649/19 add. 1), en particular la sección que se refiere a las actividades de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP); y

CONSIDERANDO que los programas, actividades y tareas establecidas en las resoluciones de competencia de la CAJP coadyuvan al cumplimiento de propósitos esenciales de la Organización de los Estados Americanos (OEA) consagrados en su Carta,

I. ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS

RESUELVE:

1. Encomendar al Consejo Permanente, a la Secretaría General y a los demás órganos comprendidos en el artículo 53 de la Carta de la

Organización de los Estados Americanos, que continúen trabajando en la implementación de los mandatos aplicables y vigentes contenidos en resoluciones anteriores de la Asamblea General asignadas a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP), salvo que en determinada resolución se exprese lo contrario.

2. Exhortar a los Estados Miembros a que continúen contribuyendo al logro de los objetivos establecidos en dichas resoluciones mediante el desarrollo y la ejecución de actividades, la presentación de informes, el intercambio de información, la adopción de medidas y políticas, así como la cooperación, el apoyo y la asistencia mutua; y encomendar a la Secretaría General que brinde el apoyo necesario para tales efectos.

i. Seguimiento de la Carta Democrática Interamericana

COMPARTIENDO la convicción de que la democracia es una de las más preciadas conquistas de nuestra región y que la transmisión pacífica del poder por vías constitucionales y con apego a los preceptos constitucionales de cada uno de nuestros Estados es producto de un proceso continuo e irreversible sobre el que la región no admite interrupciones ni retrocesos;

DESTACANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos establece en su preámbulo “que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región” y que uno de los propósitos de la OEA es “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención”;

RECORDANDO TAMBIÉN que la Carta Democrática Interamericana reafirma que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática y reconoce la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la consolidación de la democracia [AG/RES. 2835 (XLIV-O/14)];

REAFIRMANDO que “son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de

derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”;

REAFIRMANDO TAMBIÉN que “son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los Gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”;

RECORDANDO que la Carta Democrática Interamericana establece que “la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio; y

REAFIRMANDO todos los mandatos contenidos en la resolución AG/RES. 2835 (XLIV-O/14), “Promoción y fortalecimiento de la democracia: Seguimiento de la Carta Democrática Interamericana”,

RESUELVE:

1. Reafirmar la obligación de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos de promover y defender la democracia en la región, como condición esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

2. Continuar promoviendo esfuerzos para fortalecer las instituciones, valores, prácticas y gobernabilidad democráticos, combatir la corrupción, consolidar el Estado de derecho, lograr el pleno goce y ejercicio efectivo de los derechos humanos y reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

3. Solicitar a la Secretaría General que continúe realizando programas de capacitación para la promoción de los principios, valores y

prácticas de la cultura democrática de acuerdo con los artículos 26 y 27 de la Carta Democrática Interamericana, así como para mejorar el conocimiento y promover la práctica de este instrumento interamericano en los países del Hemisferio que así lo soliciten. Asimismo, encomendar a la Secretaría General que continúe apoyando al Consejo Permanente y a los Estados Miembros, que lo soliciten, en la ejecución del Programa Interamericano sobre Educación en Valores y Prácticas Democráticas.

4. Reafirmar la vigencia de la Carta Democrática Interamericana como instrumento para la promoción y defensa de los valores y principios de la democracia representativa a nivel nacional y regional; y encomendar al Consejo Permanente que promueva la realización de una sesión extraordinaria como parte de la continuación del diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana en la protección y preservación de la democracia en el hemisferio, y que informe a la Asamblea General, en su quincuagésimo período ordinario de sesiones, sobre los resultados de esa sesión extraordinaria.