

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 TESIS:

“La incidencia de la Carta Democrática Interamericana en la democracia: propuesta de estrategia para el Perú ante crisis democráticas en el Hemisferio”

PRESENTADO POR:

Santiago Germán Sánchez-Checa García-Godos

ASESORES:

Asesora académica: Mg. Josefina del Prado

Asesora metodológica: Dra. Ofelia Carmen Santos Jiménez

Lima, noviembre de 2022



ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

FORMULARIO DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN DE TESIS EN EL REPOSITORIO DIGITAL DE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

1. DATOS DEL AUTOR DE LA TESIS

Apellidos y nombres: **Santiago Germán Sánchez-Checa García-Godos**

DNI N°: 76386689

2. IDENTIFICACIÓN DE LA TESIS

Título de la tesis: **La incidencia de la Carta Democrática Interamericana en la democracia: propuesta de estrategia para el Perú ante crisis democráticas en el Hemisferio**

Asesor Académico: Magíster Josefina del Prado Chávez Herrera

Asesor Metodológico: Doctora Ofelia Carmen Santos Jiménez

Año: 2022

3. GRADO O TÍTULO

Bachiller (a) () Licenciado (a) () Maestro (a) ()

4. LICENCIA Y AUTORIZACIÓN

A través del presente documento declaro que la tesis indicada en el numeral 2 es una creación de mi autoría y de mi exclusiva titularidad y que no infringe derechos de autor o de terceros, sobre la base de lo cual otorgo a la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, licencia para reproducirla en cualquier tipo de soporte y en más de un ejemplar, sin modificar su contenido, con el único objeto de su preservación.

Asimismo,

- () Autorizo el depósito inmediato de mi tesis en el Repositorio Digital de la Academia Diplomática, donde será de libre acceso y consulta.
- (X) Autorizo que se deposite mi tesis a partir del 19/12/2022 en el Repositorio Digital de la Academia Diplomática, donde será de libre acceso y consulta.
- () No autorizo que mi tesis se deposite en el repositorio digital de la Academia Diplomática (especificar el motivo)



Firma del tesista

Lima, 14 de noviembre de 2022

A mi padre

Agradecimientos

Al Secretario de Asuntos Jurídicos de la OEA, Jean Michel Arrighi.

A la Embajadora Ana Rosa Valdivieso y los Embajadores Gustavo Meza-Cuadra y Rolando Ruiz-Rosas.

A los Consejeros Samuel Ashcally y Álvaro Salcedo.

A mi asesora Josefina del Prado, a la profesora Mildred Rooney y a José Cruzado

A mis compañeros Julio, Adrián, Ettore, José Gabriel y Carlos

Y, sobre todo, a Ariana.

RESUMEN

En la última década se ha puesto en cuestionamiento la capacidad de la Carta Democrática Interamericana para ofrecer una solución sostenible y perentoria a crisis democráticas. Si bien existen proyectos que plantean una serie de reformas a la Carta de cara a solucionar sus deficiencias, la polarización política y la distribución de poder en el continente hacen muy poco probable que los Estados Miembro de la OEA procedan a modificarla. Tomando en consideración esta realidad, el trabajo presente tiene como objetivo ofrecer, a partir de las lecciones de los últimos años, una estrategia de aproximación para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú ante futuros casos de crisis democráticas. Para ello, se ha realizado una evaluación de la incidencia de la Carta en 15 casos desde su adopción y una evaluación sobre el estado de la democracia de la región y sus tendencias. Se recurrió a bibliografía especializada, entrevistas abiertas con internacionalistas y diplomáticos, y se realizó un trabajo de sistematización y análisis de información para medir de manera cuantitativa el impacto de la Carta Democrática Interamericana en el corto y largo plazo. Producto de la investigación, la evidencia demuestra que en la mayoría de los casos la Carta ha tenido un efecto positivo, si bien limitado y de corto plazo.

Asimismo, la situación democrática del Hemisferio es cada vez más crítica y seguirá decayendo según algunas proyecciones, por lo que se recomienda formular una estrategia pragmática para complementar los mecanismos de la Carta y los esfuerzos de la OEA.

Palabras Clave: Estrategia, Carta Democrática Interamericana, Democracia, OEA, Perú

ABSTRACT

In the last decade, the capacity of the Inter-American Democratic Charter to offer a sustainable and peremptory solution to democratic crises has been questioned.

Although there are projects that propose a series of reforms to the Charter to solve its deficiencies, political polarization and the distribution of power on the continent make it very unlikely that the OAS Member States proceed to modify it. Taking this reality into consideration, the present work aims to offer, based on the lessons of recent years, an approach strategy for the Ministry of Foreign Affairs of Peru in the face of future cases of democratic crisis. To this end, an evaluation has been made of the impact of the Charter on democracy in the Americas over the last two decades, as well as on the state of democracy in the region and its trends. Specialized bibliography, open interviews with internationalists and diplomats were used, and information systematization and compilation work were carried out to quantitatively measure the impact of the Inter-American Democratic Charter in the short and long term. As a result of the research, the evidence shows that in most cases the Charter has had a positive, albeit limited and short-term effect. Likewise, the democratic situation in the Hemisphere is increasingly critical and will continue to decline according to some projections, for which it is recommended that a pragmatic strategy be formulated to complement the mechanisms of the Charter and the efforts of the OAS

Keywords: Strategy, Inter-American Democratic Charter, Democracy, OAS, Peru

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y NORMATIVO.....	12
ESTADO DE LA CUESTIÓN	12
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	13
RÉGIMEN DEMOCRÁTICO	14
DEMOCRACIA MINIMALISTA	22
<i>Definición</i>	<i>23</i>
DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL	25
<i>Definición</i>	<i>25</i>
<i>Criterios normativos.....</i>	<i>27</i>
<i>Instituciones.....</i>	<i>30</i>
DEMOCRACIA SUSTANTIVA	31
ELEMENTOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA SEGÚN LA OEA.....	33
<i>Declaración de Santiago de 1959.....</i>	<i>33</i>
<i>Artículo 3 y 4 de la CDI.....</i>	<i>34</i>
AUTORITARISMO COMPETITIVO	36
<i>La arena electoral</i>	<i>37</i>
<i>La arena legislativa.....</i>	<i>38</i>
<i>La arena judicial</i>	<i>39</i>
<i>Los medios de comunicación</i>	<i>39</i>
CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA.....	40
ANTECEDENTES	40
<i>Carta de la Organización de Estados Americanos.....</i>	<i>41</i>
<i>Protocolo de Buenos Aires</i>	<i>43</i>
<i>Protocolo de Cartagena de Indias.....</i>	<i>44</i>
<i>Protocolo de Washington</i>	<i>48</i>
<i>Carta Democrática Interamericana</i>	<i>53</i>
NATURALEZA.....	58
CONTENIDO.....	60
<i>Capítulo IV: fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.....</i>	<i>61</i>
<i>Función Preventiva.....</i>	<i>62</i>
<i>Función restaurativa</i>	<i>68</i>
TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES	72
PAZ DEMOCRÁTICA	72
<i>Monádico.....</i>	<i>73</i>
<i>Díadico</i>	<i>74</i>
<i>Interpretaciones.....</i>	<i>75</i>
<i>Estructural.....</i>	<i>75</i>
<i>Cultural.....</i>	<i>77</i>
CONSTRUCTIVISMO	78
<i>Estructura y agente.....</i>	<i>79</i>
<i>Anarquía</i>	<i>79</i>
<i>Identidad, intereses y acciones.....</i>	<i>81</i>
<i>El poder y el cambio.....</i>	<i>82</i>
TEORÍA DE RÉGIMENES INTERNACIONALES	83
<i>Interpretación realista.....</i>	<i>85</i>
<i>Teoría de la estabilidad hegemónica.....</i>	<i>88</i>

<i>Interpretación liberal</i>	89
<i>Cooperación e información</i>	90
CAPÍTULO II METODOLOGÍA	92
TIPO Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	92
SUJETOS DE ESTUDIO	93
HERRAMIENTAS DE RECOJO DE INFORMACIÓN Y DE ANÁLISIS	93
CAPÍTULO III	95
PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS	95
ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN EL HEMISFERIO	95
<i>Indicadores utilizados</i>	96
<i>Conceptos aplicados</i>	100
<i>La democracia en cifras</i>	102
INCIDENCIA DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA EN EL HEMISFERIO	108
<i>Venezuela 2002 y el episodio del 2017</i>	109
<i>Bolivia 2004, 2005 y 2008</i>	114
<i>Nicaragua 2004 y 2005 y el episodio del 2021</i>	119
<i>Ecuador 2005 y 2010</i>	124
<i>Honduras 2009</i>	129
<i>Guatemala 2009 y 2020</i>	134
<i>Perú 2004 y 2017</i>	138
SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS	141
LA APROXIMACIÓN DEL PERÚ EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL ANTE CRISIS DEMOCRÁTICAS	146
PROPUESTA DE ESTRATEGIA PARA LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA HEMISFÉRICA	148
<i>Objetivo de la estrategia</i>	149
<i>Niveles de aplicación</i>	151
<i>Principios rectores</i>	153
<i>Lineamientos</i>	155
<i>Acciones</i>	156
<i>Limitaciones de la estrategia</i>	158
CONCLUSIONES	160
RECOMENDACIONES	164
BIBLIOGRAFÍA	166
ANEXOS	177

Índice de Figuras

FIGURA 1 FLUJOGRAMA DEL HECHO FUNDANTE Y PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 17	64
FIGURA 2 FLUJOGRAMA DEL HECHO FUNDANTE Y PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 18.....	66
FIGURA 3 <i>FLUJOGRAMA DEL HECHO FUNDANTE Y PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 20</i>	71
FIGURA 4 <i>FLUJOGRAMA DEL HECHO FUNDANTE Y PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 21</i>	72
FIGURA 5 TABLAS DE CLASIFICACIÓN DE FREEDOM HOUSE	98
FIGURA 6 <i>ANÁLISIS CRUZADO DE INDICADORES UTILIZADOS E INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA PLENA</i>	101
FIGURA 7 <i>ÍNDICE DE DEMOCRACIA DEL EIU PARA AMÉRICA Y EL CARIBE</i>	105
FIGURA 8 <i>CLASIFICACIÓN Y PUNTAJES DE LIBERTAD SEGÚN FREEDOM HOUSE PARA AMÉRICA</i>	106
FIGURA 9 <i>CLASIFICACIÓN DE RÉGIMEN SEGÚN EL INSTITUTO V-DEM</i>	107
FIGURA 10 <i>DESEMPEÑO DEMOCRÁTICO DE VENEZUELA DESDE LA APLICACIÓN DE LA CDI</i>	113
FIGURA 11 <i>COMPARACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL DE VENEZUELA 2000-2021</i>	114
FIGURA 12 <i>DESEMPEÑO DEMOCRÁTICO DE BOLIVIA DESDE LA APLICACIÓN DE LA CDI</i>	118
FIGURA 13 <i>COMPARACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL DE BOLIVIA 2000-2021</i>	119
FIGURA 14 <i>DESEMPEÑO DEMOCRÁTICO DE NICARAGUA DESDE LA APLICACIÓN DE LA CDI</i>	121
FIGURA 15 <i>COMPARACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL DE NICARAGUA 2000-2021</i>	123
FIGURA 16 <i>DESEMPEÑO DEMOCRÁTICO DE ECUADOR DESDE LA APLICACIÓN DE LA CDI</i>	127
FIGURA 17 <i>COMPARACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL DE ECUADOR 2000-2021</i>	128
FIGURA 18 <i>DESEMPEÑO DEMOCRÁTICO DE HONDURAS DESDE LA APLICACIÓN DE LA CDI</i>	132
FIGURA 19 <i>COMPARACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL DE HONDURAS 2000-2021</i>	133
FIGURA 20 <i>DESEMPEÑO DEMOCRÁTICO DE GUATEMALA DESDE LA APLICACIÓN DE LA CDI</i>	136
FIGURA 21 <i>COMPARACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL DE GUATEMALA 2000-2021</i>	137
FIGURA 22 <i>DESEMPEÑO DEMOCRÁTICO DE PERÚ DESDE LA APLICACIÓN DE LA CDI</i>	140
FIGURA 23 <i>COMPARACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL DE PERÚ 2000-2021</i>	141
FIGURA 24 <i>CASOS EN QUE SE APLICÓ LA CDI SEGÚN NIVEL DE GRAVEDAD</i>	143
FIGURA 25 <i>PROPUESTA DE ESTRATEGIA ANTE CRISIS DEMOCRÁTICAS EN EL HEMISFERIO: OBJETIVO, PRINCIPIOS Y LINEAMIENTOS</i>	150
FIGURA 26 <i>NIVELES DE APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA</i>	153

INTRODUCCIÓN

El presente estudio de investigación denominado “La incidencia de la Carta Democrática Interamericana en la defensa de la democracia: propuesta de estrategia para el Perú ante crisis democráticas en el Hemisferio” tiene como objetivo proponer una serie de recomendaciones de cara a contribuir al desarrollo de una estrategia principista, coherente y pragmática por parte de la Cancillería del Perú para la protección de la democracia en el Hemisferio. Por otro lado, en aras a que esta estrategia sea lo más eficaz posible, debe ser congruente con el espíritu y propósito de la Carta Democrática Interamericana, toda vez que este instrumento es el punto de fuga a través del cual se abordan situaciones antidemocráticas en el continente.

En los últimos años muchos trabajos de investigación se han concentrado en proponer reformas a la Carta con la intención de incrementar su efectividad. Sin embargo, la profunda polarización política del continente vuelve improbable que, en el corto o mediano plazo, se inicie un proceso de modificación que conduzca a robustecer el alcance y eficacia de la CDI en la defensa de la democracia.

En ese sentido, la motivación detrás de esta investigación fue la de ofrecer una propuesta alternativa a la reforma de la CDI para garantizar la institucionalidad democrática en la región, una que no requiera reformar la Carta o de ningún otro tipo de iniciativa multilateral, cuya conducción dependa solamente de la Cancillería del Perú y que pueda ejecutarse tanto a nivel multilateral como bilateral.

Para tal fin, se ejecutaron dos tareas analíticas con el propósito de recoger información válida que sirviera para el diseño de la estrategia. La primera fue la de examinar el estado de la democracia de la región para identificar las tendencias actuales más relevantes que podrían tener un impacto en el mediano y largo plazo en

la estabilidad del continente. La otra tarea, significó evaluar el desempeño de la Carta Democrática Interamericana en 15 casos en que se aplicó en aras a conocer qué factores contribuyeron de manera positiva en la resolución de las crisis y cuáles no.

Sin embargo, el caso *sui generis* de Venezuela en el 2017 y después el de Nicaragua 2021 originó un cisma al interior de la OEA que repercutió negativamente en la Carta e impidió su aplicación. Así, estas situaciones demostraron que, en contextos de máxima polarización y una distribución adversa de poder para llegar a un consenso, la CDI encuentra más dificultades para solucionar crisis democráticas en el Hemisferio.

En el caso de Venezuela, algunos Estados Miembro de la OEA, entre ellos el Perú, unieron esfuerzos y constituyeron el Grupo de Lima, foro multilateral de concertación que representó uno de los principales vehículos regionales para poner fin a la confrontación entre la oposición y el oficialismo de ese país.

Si bien el Grupo de Lima tuvo acierto y consolidó logros, en el largo plazo no fue capaz de propiciar una fórmula de negociación que resultara en el restablecimiento de las instituciones democráticas de Venezuela (Díaz, 2019) (Morales, 2021). Sin embargo, este foro deja valiosas lecciones al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre qué líneas de acción son las más adecuadas ante casos extremos como el venezolano.

Por lo expuesta anteriormente, la justificación para la realización de esta tesis reside en que el Perú debería afinar o diseñar una estrategia sólida y sostenible en el tiempo, basada en principios, lineamientos y acciones con el fin de estar preparado ante futuras crisis y ofrecer una fórmula asertiva de resolución a conflictos

democráticos. Además, la estrategia debería ser transversal a todos los Órganos del Servicio Exterior y aplicable en todos los niveles de relacionamiento.

A continuación, se hará una descripción de la estructura y contenido de la tesis. El Capítulo I contiene el Estado de la Cuestión y el Marco Teórico y Normativo. En esta parte se revisan las diferentes aproximaciones teóricas sobre democracia y de regímenes híbridos. Asimismo, se hace un recuento histórico de la Organización de Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana. Por último, en aras a ofrecer una mayor comprensión sobre la importancia de la dimensión internacional se desgranar tres teorías de relaciones internacionales para ofrecer diferentes interpretaciones respecto al tema.

El Capítulo II plantea el tipo y diseño de investigación que se utilizó para el desarrollo del presente trabajo, y establece los sujetos de estudio, las herramientas y técnicas que se emplearon a lo largo de la tesis.

El Capítulo III plasma los resultados y el análisis de la información recabada a partir de los conceptos y definiciones del Marco Teórico. Para ello se realizó un estudio del estado de la democracia en la región y una evaluación de los casos en que se aplicó la CDI. Por último, se propone una estrategia para abordar crisis democráticas a partir de los resultados obtenidos. El trabajo cierra con las conclusiones y las recomendaciones.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

Estado de la cuestión

En los últimos años una serie de trabajos de investigación han analizado el rol que ha tenido la Carta Democrática Interamericana en la región en materia de democratización y resolución de conflictos. Los mismos han puesto considerable atención sobre las limitaciones que presenta este instrumento para proteger y consolidar la democracia en el hemisferio y han recomendado una serie de lineamientos y acciones en este sentido.

El trabajo de Adriana Díaz Ríos “La OEA y la Promoción de la Democracia en el Hemisferio: Análisis de la Aplicación del Capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana” dilucida el impacto que la Carta tuvo en los casos de Venezuela 2002, Honduras 2009 y Paraguay 2011, los elementos, tanto internos como externos, que jugaron un papel importante y la efectividad de su aplicación. A partir de ello, Díaz señala los puntos débiles de la Carta y presenta un conjunto de recomendaciones para incrementar su operatividad, incluso plantea que Cancillería lidere los esfuerzos en aras a adoptar una Convención Interamericana de sobre Democracia.

Por otro lado, la investigación de Renzo Rodríguez titulada “Aplicación de la Carta Democrática Interamericana: propuestas para fortalecer el instrumento” realiza un estudio minucioso de la composición de la Carta, analizando de forma estructurada sus debilidades, fortalezas y desafíos a partir de un examen de los episodios en que se aplicó. Adicionalmente, Rodríguez hace una distinción y análisis de los diferentes mecanismos que contiene el instrumento, como el de prevención y restauración, que constituyeron en su momento los aportes más valiosos para proteger la democracia.

Uno de los mayores aportes de Rodríguez reside en proponer una reforma de la carta de cara a solucionar el problema interpretativo que surge al momento de debatir su aplicación.

Denisse Rodríguez Olivari contribuye al debate con su evaluación de la Organización de Estados Americanos en la promoción de la democracia. En su artículo “The Role of the Organization of American States in Promoting Democracy” Rodríguez Olivari plantea a partir de un estudio de las capacidades y limitaciones de la Carta una serie de propuestas para fortalecer el impacto de la OEA ante impases democráticos. Propone la creación de un Ombudsman o Defensor de la democracia a nivel regional, fortalecer alianzas con otras organizaciones internacionales y la creación de un relator especial para la Carta, entre otras.

Democracia Representativa

Para alcanzar los propósitos que este trabajo se ha impuesto es necesario analizar el concepto de democracia y luego establecer una definición que sirva como base para su desarrollo. Tomamos como punto de partida el concepto de democracia representativa. Hacemos la aclaración que la Democracia Representativa puede tomarse como sinónimo de democracia liberal bajo ciertas condiciones.

En el estudio de las relaciones internacionales la democracia representativa se ha convertido en uno de los ejes principales para explicar la forma en que los Estados interactúan, la manera en que forman alianzas u organizaciones internacionales y, en casos extremos, la justificación para declarar guerra o invadir otros Estados. Sin embargo, la democracia ha sufrido grandes reveses en las últimas décadas en el hemisferio americano lo que ha tenido una fuerte repercusión en las políticas

exteriores de estos Estados, ocasionando crisis en organizaciones internacionales como la OEA y las Naciones Unidas.

Para Sartori el objetivo de la democracia liberal es la de garantizar los derechos de los individuos sin descuidar las necesidades de la comunidad. Así “la función de los sistemas demócratas-liberales es combinar la libertad con la igualdad” (1987, p. 467). En ese sentido, el estudio de la democracia liberal se ha convertido en una cuestión de grados, determinada por la combinación de políticas de igualdad y de garantías sobre las libertades. Al igual que Sartori, para Bertrand (2005), esta mezcla busca el equilibrio entre la iniciativa individual y la cohesión social

En aras a comprender lo que entraña propiamente la democracia representativa o liberal debemos descomponerla y analizar cada uno de sus elementos. En primera instancia es importante entender el concepto minimalista de democracia. Seguidamente, analizaremos lo que entraña la democracia electoral o procedimental, ya que constituye en occidente la herramienta más objetiva para discernir regímenes democráticos de los no democráticos. Una vez que hayamos estudiado la sección procedimental, procederemos a analizar el ingrediente sustancial de la democracia y enumerar sus instituciones más importantes.

Régimen democrático

Con el propósito de brindar un mejor entendimiento sobre cómo se ejerce la democracia, definimos primero qué se entiende por régimen y luego qué condiciones se deben dar para que este sea de naturaleza democrática. Para Schmitter y Lynn (1996):

Un régimen o sistema de gobierno es un conjunto de modelos que determina los métodos de acceso a los principales cargos públicos; las características de los actores admitidos o excluidos de ese acceso; las estrategias que los actores puede usar para lograr el acceso; y las normas que se siguen en la toma de decisiones de compromiso público (p. 38)

Suele ser el caso que los regímenes buscan institucionalizar las características que los definen, de forma que las reglas y pautas sean conocidas y ejercidas por los actores involucrados. Esta institucionalización comúnmente se cristaliza a través de herramientas jurídicas como puede ser una constitución, aunque estas no siempre suelen ser el método predilecto, incluso algunos Estados han codificado las reglas de su régimen sin recurrir a una reforma de sus normas fundantes. Por otro lado, una constitución en ningún caso es garantía de que el régimen vaya a conducirse de manera adecuada o estable, por lo que se deben dar otras condiciones para impedir su desnaturalización (Schmitter & Lynn K., 1996).

Características

Los regímenes democráticos se distinguen de sus pares por la forma en que los gobernantes y gobernados interactúan entre sí; en estos casos se instauran protocolos que dictaminan el ascenso al poder de los primeros y también mecanismos de responsabilidad de los gobernantes para con los segundos.

Sin embargo, un régimen democrático se nutre de otros elementos sin los que difícilmente una democracia podría sostenerse en el tiempo y madurar. A continuación, numeramos los que Schmitter & Lynn estiman como más relevantes (1996).

Terreno público

Nos referimos a terreno público como el espacio al que se acota el alcance que tiene el gobernante sobre el gobernado, o del Estado sobre el privado. Visto de otra forma, el terreno público sienta las bases de lo que está abierto a discusión y aplicación en el reino de lo político con el respaldo coercitivo del Estado y que es de obligatorio cumplimiento para todas las partes. Sin embargo, en las democracias no basta con que el terreno público goce de legalidad, sino que también esté revestido de legitimidad; el gobernado debe aceptar que el gobernante pueda decidir sobre ciertos asuntos, por cuanto de lo contrario estaríamos hablando de una imposición de normas y de la inexistencia de consentimiento.

Como veremos más adelante, el concepto de democracia deja un amplio margen para decidir qué es aceptado por los gobernados como terreno público, y en muchos casos, es justamente ese límite el que le otorga al régimen ciertas etiquetas como la de liberal o socialista sin que por ello no se les deje de considerar un régimen democrático (Schmitter & Lynn K., 1996).

Ciudadanía

A diferencia de otros tipos de regímenes, las democracias son las únicas que cuentan con ciudadanos. La democracia establece requerimientos mínimos para considerar a una persona un ciudadano y por ende para participar en la *demos* moderna; no discrimina por sexo, raza, religión o estatus social, por el contrario, permite la inclusión en el debate público de toda persona que cumpla con unos requisitos mínimos de edad y que sostenga un lazo cultural con el Estado al que pertenece, que suele ser la condición de nacionalidad aunque no siempre.

Como fue el caso en la ciudad-Estado de la antigua Atenas y también en los EE. UU. y otros países de Europa hasta el siglo XX, la democracia no siempre consideró a todo nativo como ciudadano, en cuanto el primero solo es considerado como el segundo sí puede ejercer plenamente y en igual condición sus derechos dentro del terreno público. El derecho al voto, por ejemplo, estuvo restringido a la mujer hasta la primera mitad del siglo XX en los EE. UU. y en Gran Bretaña, lo mismo en el caso de los analfabetos en Latinoamérica durante gran parte de su historia republicana.

Naturalmente la condición de ciudadano no se limita al derecho al voto, sino que puede estar asociada también a la capacidad de participar activamente en la vida pública de la nación, ya sea a través de la asociación política, a presentarse a cargos públicos, a la libre expresión, entre otras (Schmitter & Lynn K., 1996). No existe una lista taxativa de lo que conlleva la ciudadanía, pero en su sentido más estricto puede entenderse como la igualdad política de los gobernados sobre la *res publica*.¹

Facciones

La voluntad popular no puede ser igual para todos los ciudadanos dentro del terreno público, pues de lo contrario la deliberación y el debate no serían necesarios. Fue James Madison, uno de los padres fundadores de los EE. UU., quien estudió la cuestión de las facciones dentro del proceso democrático norteamericano. Madison (1788) definió la facción como:

Cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés

¹ Expresión en latín que se traduce a “cosa pública”. Se utiliza para referirse a todo lo que tenga que ver con la esfera pública dentro de un Estado.

adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en conjunto (p.47)

Es inevitable que los puntos de vista de los ciudadanos sobre ciertos asuntos dentro del terreno público difieran; un efecto inherente de la libertad de expresión es la de formular una opinión sin que necesariamente sea la predominante. De esta forma la competencia entre facciones es una de las características necesarias de la democracia, pues refleja la dinámica entre ciudadanos por el control (ascenso al poder de los gobernantes) y su relación con los perdedores (gobernados).

Para Madison las facciones son un defecto innato de las democracias, ya que estas podrían anquilosar los procesos democráticos o, lo que es peor, impulsar iniciativas de un grupo de ciudadanos que no buscan el bien común sino beneficios particulares. Sin embargo, la solución a este problema solo puede discurrir por la supresión de la libertad, una salida completamente antitética con el propósito y objetivo de la democracia.

Elecciones

Si la democracia tiene entre sus finalidades regular de manera pacífica la entrada y salida de gobernantes, entonces esa fórmula debe estribar por la aplicación de mecanismos legítimos que sean transparentes y justos. No suele ser raro que el término de democracia se equipare con el de elecciones, en el sentido de que son justamente estas últimas las que determinan qué facción accede al poder en una democracia. Sin embargo, solo en el mundo occidental suele ser este el caso ya que, además de ser la elección la única forma legítima de acceder al poder, se deben

cumplir adicionalmente una serie de procedimientos que respetan los derechos de los ciudadanos que garanticen un acceso igualitario al proceso.

En ese sentido, la celebración de elecciones no hace de un régimen uno democrático. Las llamadas democracias electorales, las que por el simple hecho de celebrar algún tipo elección se consideran así mismas como democracias, no cumplen con incluir y seguir pautas legítimas de elección que respondan a los deseos de toda la ciudadanía; en muchos casos no aseguran la participación de todas las facciones, pueden restringir los derechos de ciertos ciudadanos y en otros casos solo convocan elecciones para ciertos aspectos del terreno público (Schmitter & Lynn K., 1996).

El propósito de las elecciones es permitir a la ciudadanía escoger a su gobernante ya sea volviéndolo a elegir o sacándolo del poder. Entre una elección y otra, la ciudadanía puede formar grupos, asociaciones, colectivos o partidos para concientizar al electorado sobre asuntos que pueden ser de su potencial interés. A fin de cuentas, las elecciones son la fase más importante de la competencia entre facciones porque arroja un ganador.

En efecto, para Schmitter y Lynn (1996), “la democracia moderna ofrece una variedad de procesos competitivos y de canales para la expresión de los intereses y valores, tanto asociativos como partidarios, funcionales y también territoriales, colectivos e individuales. Todos son integrantes de su práctica” (p. 40).

Norma de la mayoría

En las democracias modernas, como consecuencias de la existencia de facciones, ninguna institución o persona puede tomar el poder a menos que haya obtenido la mitad más uno del total de los votos en el proceso electoral. Esta

condición aritmética, por más simple que pueda parecer, es lo que otorga a uno (o unos) poder sobre el resto para gobernar. La minoría (perdedores), que en teoría no comparte los mismos principios que la mayoría (ganadores), queda fuera de la esfera del poder hasta las próximas elecciones.

No obstante, esta mayoría debe respetar a la minoría; no puede bajo ninguna situación haciendo uso de su poder socavar sus derechos o libertades con la intención de debilitarlos o, lo que sería peor, eliminarlos. El ejercicio del poder por parte de la mayoría tiene límites y opera dentro del marco del Estado de Derecho.

Representación

No siempre fue que la democracia tuvo a la representación como una de sus propiedades definitorias. Por el contrario, hasta el renacimiento de la democracia en el siglo XVIII, la democracia se entendía como la participación directa de la ciudadanía en la vida pública, lo que significaba que no existían facciones, sino que el ciudadano tomaba decisiones de manera presencial y recurrente sobre asuntos que le importasen. La representación se limitaba solo a los que gozaban de rentas. Este método puede que haya sido el más apropiado cuando el territorio sobre el que se decidía era el de una ciudad-Estado o la de un ayuntamiento. Sin embargo, con la aparición del Estado-Nación y por tanto de países cada vez más grandes y diversos, no solo culturalmente sino también en lenguaje, aplicar un esquema que requiriese de la presencia del ciudadano en la toma de decisiones se tornaba en una tarea difícil por no decir imposible (Dahl, 1989)

Es por ello por lo que las democracias modernas se sirven de la representación ya que sin esta fórmula la democracia no sería sostenible en el siglo XXI. Tal es el

caso que uno no encontrará ni una sola vez la palabra democracia en la constitución de los Estados Unidos, sino tan solo la frase “república representativa”.

La cuestión, empero, es si al hablar de representación nos referimos a la representación de intereses o de personas. Puede que este sea un asunto rico desde el punto de vista filosófico y uno sobre el que varios intelectuales como Burke, Bentham, Mill, Madison y Hamilton han escrito bastante, pero no tanto desde un punto de vista práctico o formal, ya que le discreción de la que se vale en última instancia el representante hace fútil discutir cualquiera de las dos opciones.

En el tema de representación Pitkin (1972) es la que posiblemente mejor ha llegado a definir este concepto desde un punto de vista liberal. Para ella significa:

Actuar en interés de los representados, de una manera que responda a ellos. El representado debe ser (concebido como) capaz de acción y juicio independientes, no simplemente atenderse. Y, a pesar del potencial conflicto resultante entre los representantes y los representados sobre lo que se debe hacer, ese conflicto normalmente no tiene lugar. El representante debe actuar de tal manera que no haya conflicto, o si se produce de una explicación. No debe encontrarse persistentemente en desacuerdo con los deseos de los representados sin una buena razón en términos de sus intereses. (pp. 209-2010)

Tanto representado y representante tendrán intereses u opiniones sobre ciertos asuntos de la vida pública y lo usual es que estas coincidan ya que fue la similitud entre ellas lo que originó que el primero se decante por el segundo durante el proceso electoral. Sin embargo, estas preferencias no son estáticas, pueden variar a partir de un cambio en el contexto. Por lo tanto, el representante tendrá cierta discrecionalidad

al tomar decisiones, decisiones que no siempre estarán correlacionadas a la de su representado en un momento específico, pero que a fin de cuentas deben estar (visto por el gobernante) en el mejor interés de sus gobernados.

Obviamente estas decisiones no pueden ir en contra de los principios del régimen democrático o ser tan extremas que susciten una insurrección de los representados. La performance del representante -medida en acciones- durante su tiempo como gobernante debe ceñirse lo más posible a los intereses de sus gobernados si es que busca reelegirse. En cuestiones de representación la legitimidad debe imperar sobre la legalidad.

Democracia minimalista

Cuando el elemento central de estudio es de carácter polisémico, es decir, que goza de una variedad amplia de significados, la acepción que se decida utilizar desde el inicio condicionará los parámetros del estudio, al acotar el alcance de este a los elementos propios de su definición. En ese sentido, y en el caso que nos atañe, la democracia puede que sea uno de los conceptos más difíciles de describir o definir, ya que en la actualidad no existe un consenso a nivel internacional sobre lo que propiamente significa (Korstanje, 2007).

Existen definiciones extensas y también definiciones minimalistas de democracia representativa. Las primeras relegan inútil el concepto al no poder extrapolarlo a otras situaciones y la segundas, al servirse de pocos factores, dejan a libre interpretación aspectos vitales de su propósito. No afirmamos que unas sean más válidas o menos importantes que otras, pero sí estimamos que aquellas que permitan

adoptar una visión más completa sin constreñir el análisis a muchos factores son las más adecuadas como punto de partida.

Definición

Schumpeter revolucionó el concepto de democracia -adoptando pautas de Max Weber- al proponer que esta se reducía a la competencia entre élites o líderes por voto, más específicamente observó que “el método democrático es el arreglo institucional para tomar decisiones políticas en el que las personas adquieren poder a través una lucha competitiva por el voto del electorado” (Schumpeter, 1942, p. 267).

Karl Popper también ofreció una definición similar, aunque ciertamente más pintoresca al aseverar que “en una democracia, los gobernantes – es decir, el gobierno – puede ser desahuciado por los gobernados sin recurrir al derramamiento de sangre” (1962, p. 358). En esencia, Popper busca transmitir la idea de que el poder de los gobernantes debe ser limitado hasta el punto de que puedan ser retirados por el electorado.

Ambos filósofos se alejan de la doctrina clásica desarrollada por los intelectuales ilustrados del siglo XVIII que concebían la democracia como un método para ejecutar la voluntad popular de manera directa o indirecta. En cambio, Schumpeter decide enfocarse en el aspecto formal de democracia ya que, como demuestra en sus obras, la llamada “voluntad del pueblo” no siempre se ha ejecutado a través de democracias o representantes.

Sin embargo, a medida que la doctrina siguió expandiéndose a lo largo del siglo XX y comenzó a prestar ideas de otras disciplinas, el concepto de democracia adoptó un significado más sustantivo o epistemológico. Así, con la introducción de

los derechos humanos, el desarrollo del derecho internacional público y las nuevas teorías de las relaciones internacionales, la democracia se comienza a entender otra vez en su sentido clásico al atribuirle un propósito específico como puede ser el del bien común o la libertad individual.

Ahora bien, debido a que esa verdad epistemológica no puede ser debidamente calibrada o cuantificada, el debate acerca de lo que entraña propiamente la democracia en el siglo XXI suele ser extenso y pocas veces fructífero, en el sentido que no se llega a un consenso general tanto en la práctica como en la teoría, lo que ha permitido que regímenes autoritarios alrededor del mundo puedan argumentar la existencia de democracias en sus países. Ya desde hace dos siglos, el filósofo francés Alexis de Tocqueville llegó a esta conclusión al señalar que “a menos que se definan claramente esas palabras [democracia y gobierno democrático] y se llegue a un acuerdo sobre las definiciones, la gente vivirá en una inextricable confusión de ideas para beneficio de demagogos y déspotas” (Tocqueville en Sartori, 1987, p. 22).

En primer lugar, Schumpeter no presta atención al contenido valorativo de democracia, sino solo al proceso que determina quién accede al poder y quién lo ejerce. Para él lo contrario sería entrar en el terreno de asignar a la democracia una finalidad normativa que eventualmente podría ser abusada por los gobernantes bajo la excusa de la búsqueda del bien común; ni la democracia, como un método, puede ser considerada como un fin en sí mismo (Saffon & Urbinati, 2013).

Por otro lado, Schumpeter no ve a la democracia como un método a través del cual la gente se gobierna así misma. Su método democrático solo se limita a la participación del electorado en la elección de sus líderes; este es el límite entre un régimen democrático y no democrático.

Por último, y puede que lo más importante, la democracia minimalista busca ser sobre todas las cosas una forma de medir de manera precisa la democracia, a diferencia de las definiciones extensas que se embrollan en dilucidar qué aspectos valorativos de la democracia son los más relevantes o importantes para la búsqueda del bien común. La democracia minimalista solo prioriza la evidencia objetiva sobre las preferencias subjetivas de un grupo de personas. En ese sentido, la democracia minimalista es el núcleo de muchas definiciones de democracia entre ellas la procedimental.

Por ello, al poner en el centro de la democracia el concepto de “competencia” o “lucha”, Schumpeter permite especificar o, cuando menos, describir un proceso democrático rudimentario. Esa definición deja entrever la existencia de ciertos requisitos que se deben dar si es que uno quiere hablar de la existencia de democracia o de un régimen democrático. Desde el punto de vista de Schumpeter, esta acepción libera la definición de cualquier carga ideológica o de un propósito ulterior, eliminado cualquier aspecto valorativo o epistemológico de la misma como puede ser la voluntad general del pueblo.

Democracia procedimental

Definición

Hemos visto lo que caracteriza a un régimen democrático y también los criterios más básicos de lo que involucra la democracia, pero no se han analizado los procesos mediante los cuales un régimen democrático - especialmente uno representativo - ejecuta la transición de poder de manera pacífica. Si bien Schumpeter intenta ofrecer un croquis muy básico de criterios procedimentales, este no se interesa

en el aspecto normativo de la democracia y reconoce que no necesariamente debe aplicarse de manera justa.

Adam Przeworski, uno de los defensores de la democracia minimalista de Popper y Schumpeter, resume la visión minimalista de la siguiente manera: “A fin de cuentas, el milagro de la democracia es que las opuestas fuerzas políticas obedecen los resultados del voto (1999, pp. 15–16). De esta frase se desprenden varias preguntas, la primera y más importante siendo, ¿por qué obedecen el voto? ¿Qué es lo que desanima a los perdedores a rebelarse, desconocer la contienda electoral y tomar el poder por la fuerza? Y, por otro lado, ¿qué impide a los ganadores de no convocar elecciones y detentar el poder de manera indefinida?

Przeworski explica que los perdedores tienden a no cuestionar a los ganadores ya que finalmente la fuerza, entendida tanto desde un punto de vista teórico como práctico, se ha depositado en la facción que más respaldo obtuvo del total de la ciudadanía. Esto a su vez significa que los ganadores, ahora los gobernantes, no pueden esperar que los derrotados se queden inertes por siempre, por lo que deben ofrecerles otra oportunidad de obtener el poder a través de voto, ya que de lo contrario las posibilidades de una insurgencia son cada vez más altas y por extensión también un derramamiento de sangre, utilizando las palabras de Popper. (1999).

Esta explicación revela que existen unas condiciones subyacentes y garantías que aseguran a las partes un respeto y una promesa mutua de no desobedecer las reglas, estipulaciones que la democracia minimalista no reconoce o que estima intrascendentes al proceso democrático. Por el contrario, la democracia procedimental establece reglas mínimas en el proceso por la obtención del poder, pautas que se nutren fuertemente de preceptos normativos. En el fondo, según Saffon

y Urbinati, la democracia procedimental es “liberal e igualitaria; su valor fundacional y principio orientador es garantizar igual libertad para todos” (2013, p. 460).

Saffon y Urbinati ofrecen una definición directa de democracia procedimental:

La visión procedimental insiste en que la libertad política igualitaria es el bien más importante por el que debe luchar la democracia. Y postula que el procedimiento democrático moderno, basado en la participación igualitaria de todos los individuos en elecciones justas y competitivas para seleccionar representantes políticos y contribuir así a la producción de decisiones a través de la regla de la mayoría, es la mejor manera de respetar la igualdad de libertad en un contexto de pluralismo y disenso (2013, p. 442)

Como la misma definición plasma, los promotores de la democracia procedimental consideran que su teoría es única y superior a la minimalista por dos motivos: (I) el componente normativo es más robusto, no solo se limita la transición pacífica del poder; (II) pone en el centro de su propósito garantizar la igualdad política de todas las partes, lo que se traduce en una serie de instituciones (procesos) para sostener el régimen democrático (Saffon & Urbinati, 2013).

Criterios normativos

Cuando decimos que la democracia alberga un componente normativo intentamos señalar que existen prescripciones morales que justifican su existencia, que la hacen deseable sobre otras formas de gobierno. La aproximación normativa va más allá de estudiar la democracia como un mecanismo meramente funcional, sino que le adjunta principios básicos de actuación a sus actores e instituciones. Es difícil demostrar que una teoría democrática carece de un componente normativo.

En ese sentido, la democracia procedimental cuenta con los siguientes criterios normativos que constituyen la mejor defensa de la democracia contemporánea (Saffon & Urbinati, 2013)

Incertidumbre

La incertidumbre juega un rol vital dentro de la democracia procedimental ya que es lo que impide a las partes saber cuál será el resultado de la contienda electoral de antemano. Promueve la competencia entre las facciones por el voto del electorado y deriva en la creación de instituciones que resguardan el proceso democrático impidiendo que una de las partes obtenga una ventaja indebida.

Apertura y contestación

Naturalmente esta incertidumbre es sostenible siempre y cuando las facciones que compiten se equilibren en capacidad de fuerza. Si un bando ostenta una fuerza desmesurada frente a su contrincante la transición hacia un autoritarismo es más posible dado que su victoria es cada vez menos incierta. El equilibrio entre facciones se refuerza por la apertura al terreno político de las facciones y de la competencia entre estas; la pluralidad promueve competencia a través de la contestación de ideas y propuestas y, en el proceso, los conduce hacia un equilibrio.

Participación y corrección

La posibilidad de alcanzar el poder y enmendar una decisión anterior es lo que le confiere a la democracia dinamismo y la mantiene actualizada. Por supuesto, los deseos de una facción por corregir las políticas de su gobernante solo son posibles si, como hemos visto, existe incertidumbre, apertura y contestación de ideas. La participación dentro de la democracia no asegura que se vayan a tomar las decisiones

correctas, si es que existe algo como una decisión acertada, pero sí disminuye la probabilidad de un abuso de poder por parte de los gobernantes. Empero, la participación debe ser inclusiva, las instituciones deben reducir los costos asociados al ejercicio del voto; recurrir a las urnas por sí solo no es prueba fehaciente de una participación asertiva, esta acción debe estar acompañada de instituciones que aseguren que los grupos sociales más vulnerables acudan a las urnas. Como lo señalan Saffon y Urbinati “la gente debería participar en la democracia, no porque son capaces de tomar buenas decisiones, sino porque su participación reduce el riesgo del abuso del poder” (2013, p. 461)

Capacidad de respuesta

En democracia los mayores insumos son las opiniones y posiciones de las partes que participan en los procesos. El mecanismo democrático es fiable en parte porque reacciona con apremio a las corrientes y posturas de las mayorías o minorías; estos puntos de vista son los que, dada unas circunstancias, pueden determinar quién accede al poder. Las facciones confían en el proceso porque saben que está abierto al escrutinio de la población, tanto ganadores como perdedores saben que el juicio del electorado es inevitable.

No trivialidad

Por último, la democracia solo es sostenible si en el transcurso de su vigencia logra canalizar las preocupaciones más latentes de la población y ofrece una solución. Por tanto, la democracia solo es tal si puede dar resultados, de lo contrario los diferentes agentes de la sociedad esquivan el proceso democrático y recurrirán a otros métodos no democráticos para resolver sus problemas. La no trivialidad es una norma

procedimental por cuanto su eficacia depende de qué tan bien la democracia funcione, no es un objetivo de esta.

Instituciones

El otro factor importante de la democracia procedimental es la promesa de garantizar la igualdad y libertad política de todos los ciudadanos. Sin esta premisa la democracia no es viable por cuanto la capacidad de obrar dentro de su seno se constriñe para algunos y se expande para otros, creando así una cancha de juego desnivelada. Las opiniones de todos los ciudadanos deben pesar igual, ser igualmente válidas y tener la oportunidad de ser consideradas (Dahl, 1989).

En democracia la mayoría gobernante y la minoría en oposición deben contar con las mismas capacidades para mantenerse o llegar al poder; en ese sentido la facción que ostenta el control no puede recortar los derechos de la facción perdedora ni dificultar su acceso a convertirse en gobernante. Por lo tanto, la democracia procedimental aplica una serie de instituciones que garantizan un trato igualitario para todo aquel que busque participar en política.

Los procedimentalistas no han llegado a un consenso general sobre qué reglas o procesos han de ser considerados como instituciones. Sin embargo, el politólogo norteamericano Robert Dahl, una referencia en la materia, elaboró una lista de instituciones que todo Estado debe aplicar si es que quiere ser considerado como una democracia plena o, como él la define, una poliarquía:

- 1) Las decisiones gubernamentales las toman personas que han sido electas a través de mecanismos constitucionales

- 2) Se celebran de forma recurrente elecciones libres e imparciales
- 3) El sufragio es inclusivo y universal; todos los adultos ostentan el derecho al voto
- 4) Todos los adultos tienen el derecho a participar en comicios para ser electos
- 5) La libertad de expresión está garantizada constitucionalmente
- 6) Los ciudadanos tienen acceso a una pluralidad de fuentes de información; los medios de comunicación no están restringidos para operar
- 7) Las personas tienen derecho a formar grupos de interés y partidos política; la sociedad civil se promueve y se defiende

Democracia sustantiva

La democracia sustantiva o sustancial señala, - al igual que la procedimental- la necesidad de contar con instituciones que garanticen procedimientos justos, pero pone énfasis en los resultados que deriven de ellos. Los defensores de esta corriente no consideran a la democracia simplemente como un mecanismo que produce una transición pacífica del poder, sino que confieren al proceso democrático un propósito específico que contribuya positivamente al bienestar de sus ciudadanos.

Mientras que los procedimentalistas son ajenos a los efectos que los gobernantes tengan sobre el país, los defensores de la visión sustancial sí consideran que las ideas y la visión de los gobernantes son importantes; pues la única manera de evaluar esta forma de democracia es a través del estudio de sus resultados con respecto a un objetivo (Saffon & Urbinati, 2013).

Por lo tanto, la democracia sustantiva va más allá de conferir a todos los individuos de una comunidad igualdad jurídica, sino además igualdad material. En ese sentido, la democracia es vista como un vehículo para mejorar la vida de las personas a través de políticas públicas que incrementen su bienestar.

Yturbe, haciendo una lectura de los ensayos de Norberto Bobbio llega a la siguiente apreciación: “la democracia [sustancial] se define a través del contenido y de los valores en los que el gobierno debería inspirarse, aludiendo a circunstancias que se relacionan con la cuestión de la igualdad o con la justicia, y no con el quién y el cómo o mediante qué procedimientos de la democracia” (2007).

Si bien se podría entender por la definición de Yturbe que la democracia sustancial opera al margen de las instituciones procedimentales, esto no es correcto; la democracia sustancial sí se sirve de las instituciones procedimentales pero su característica distintiva reside no en el proceso democrático sino en el resultado de este.

La interrogante más importante sobre la democracia sustancial es determinar qué idea o propósito se le debería asignar a la democracia, cuál debería ser el objetivo final y de qué forma la ciudadanía puede confirmar que este se ha concretado. Para ello, los sustancialistas se apoyan en la deliberación de ideas entre el electorado que debería arrojar el propósito que la democracia debería perseguir. Este puede ser objetivamente verificable, como la reducción de la pobreza o de la anemia, o subjetivo como el refuerzo de la “libertad” o la “justicia social”.

No obstante, el proceso deliberativo puede llevar a concebir la democracia en términos epistemológicos, impulsando a buscar una “verdad” como objetivo único y ulterior. Ello puede derivar a socavar las instituciones procedimentales y a priorizar

sobre todo lo demás la consecución del objetivo epistemológico; esto puede llevar a que la democracia adopte rasgos autoritarios al poner en segundo plano la voluntad de la mayoría por la voluntad de unos pocos que se consideran más iluminados que sus coetáneos. (Saffon & Urbinati, 2013)

Elementos de la democracia representativa según la OEA

La Organización de Estados Americanos ha señalado en dos documentos trascendentales qué elementos constituyen una democracia en el hemisferio: la Declaración de Santiago de 1959 y la Carta Democrática Interamericana (CDI) del 2001. Es importante enfatizar que la diferencia medular entre las democracias del mundo, en nuestra opinión, es el grado en el que el componente epistemológico está por encima de las variables procedimentales. Asimismo, es menester resaltar que los elementos que Dahl enumera como componentes de la democracia se encuentran plasmados en estos dos documentos.

Declaración de Santiago de 1959

Durante la quinta reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Santiago de Chile celebrada en 1959, en la que estuvo presente como representante del Perú, Raúl Porras Barrenechea en su calidad de Ministro, se emitió una declaración que estipuló, aunque no de manera enumerativa, los elementos que eran inherentes al sistema democrático del hemisferio.

Así, en lo que se llegaría a conocer como la Declaración de Santiago, se señalaron como atributos del sistema democrático lo siguientes (OEA, 1959):

- a) El imperio de la ley se garantiza a través de la separación de poderes.
Además, las acciones del gobierno deben ser fiscalizadas por órganos independientes del Estado.
- b) Los gobiernos deben ser productos de elecciones libres
- c) El ejercicio del poder no debe ser perpetuo, debe contar con un plazo definido de tiempo.
- d) Los gobernantes deben garantizar los regímenes de derechos individuales y de justicia social
- e) Los Estados deben proteger los derechos humanos señalados en sus legislaciones respectivas a través de herramientas judiciales eficaces
- f) No es compatible la constante proscripción política con el sistema democrático americano
- g) La libertad de expresión, así como la de prensa, debe ser garantizada y constituye una condición esencial de la democracia.

Como se puede apreciar existe mucha concordancia entre la posición de Dahl y la Declaración de Santiago, especialmente en lo que respecta a los derechos individuales, la libertad de prensa y la protección de esos derechos. No obstante, la OEA inserta ciertas atribuciones no definidas como “justicia social”, lo que en el pasado y el presente ha venido a representar la excusa epistemológica de gobiernos populistas y autoritarios para copar las instituciones de sus países y perpetuarse en el poder.

Artículo 3 y 4 de la CDI

Si bien entraremos en más detalle sobre la CDI en la sección inmediatamente siguiente, esta herramienta describe, en más detalle y más acorde a los tiempos, los atributos a los que los Estados Miembros de la OEA deben ceñirse para considerarse como democracias dentro del esquema hemisférico. Por lo tanto, en el Artículo 3 y 4 de la carta se enumeran los componentes esenciales de una democracia, así como los componentes fundamentales del ejercicio de una democracia.

El Artículo 3 de la CDI (OEA, 2003a) lee así:

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. (pp. 5-6)

Otra vez más, vemos una coincidencia con Dahl: se establece como requisitos la defensa y promoción de los derechos humanos, elecciones justas y libres, separación de poderes y una apertura a la contestación política. El Artículo 3 fusiona elementos de la democracia procedimental y sustancial que se han analizado en párrafos anteriores.

Adicionalmente, el Artículo 4 establece las características participativas de la democracia representativa (OEA, 2003):

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. 6)

Autoritarismo competitivo

Existen en la actualidad regímenes que sin ser autocracias tampoco pueden ser considerados democracias plenas. En el campo de la ciencia política estos regímenes suelen ser tildados como híbridos, por compartir rasgos tanto democráticos como autoritarios.

Levistky y Way (2004) identificaron un tipo de régimen híbrido específico que fue relativamente prolífico alrededor del mundo y especialmente en América Latina durante la segunda mitad del siglo XX: el autoritarismo competitivo. Este término lo acuñaron para definir a gobiernos que, si bien mantienen abiertas vías y canales de contestación política de cara a la oposición y la sociedad civil, aplican métodos y formas autoritarias como el soborno, la amenaza, las interpretaciones auténticas, entre otras, para detentar el poder y controlar sin transparencia y/o rendición de cuentas el aparato público (2004). No obstante, estos gobiernos se desenvuelven en una fina línea y no quiebran por completo el sistema democrático, lo que los inserta en un limbo nebuloso y a por momentos dudoso de legitimidad democrática y opresión autoritaria.

En efecto “Aunque los funcionarios en los regímenes autoritarios competitivos pueden manipular frecuentemente las normas democráticas formales, no

pueden eliminarlas o reducirlas a una mera fachada” (Levitsky & Way, 2004, p. 163).

Para los autores, la democracia se constituye esencialmente por cuatro pilares:

1) Los cuerpos ejecutivo y legislativo son elegidos a través de elecciones abiertas, libres y justas; 2) virtualmente todos los adultos tienen derecho a votar; 3) los derechos políticos y las libertades civiles, incluida la libertad de prensa, la libertad de asociación y la libertad de criticar al gobierno sin represalias, son ampliamente protegidos; 4) las autoridades elegidas tienen autoridad real para gobernar y no están sujetas al control tutelar del ejército o a los líderes religiosos (2004, p. 162)

Sin embargo, deben existir parámetros que diferencian el autoritarismo competitivo de los otros tipos de regímenes híbridos, indicadores objetivos que le confieran una identidad propia para que no exista confusión. Así, Levitsky y Way hacen referencia a las arenas de competencia democrática, espacios y vías a través de los cuales “las fuerzas de la oposición pueden periódicamente desafiar, debilitar y hasta vencer a los funcionarios autocráticos: la arena electoral, la legislativa, la judicial y los medios” (2004, p. 164). Estas arenas deben mantenerse abiertas a la contestación política en todo momento si es que el régimen no quiere derivar en uno íntegramente autoritario.

La arena electoral

Las campañas electorales que se celebran dentro de regímenes de autoritarismo competitivo son mayoritariamente justas y sin fraudes masivos. El gobierno puede recurrir a métodos de presión a través de la prensa, con la cooptación de diarios a través del soborno, y también por la vía judicial por medio del

hostigamiento a los contrincantes políticos. No obstante, ello, en rasgos generales la contienda sí presenta una oportunidad verdadera de ganarle al partido de gobierno y desahuciar al gobernante semi autoritario del poder ejecutivo, si bien tiene que enfrentar una serie de desafíos que en democracias plenas no se presentan.

En regímenes autoritarios y totalitarios, por el contrario, el gobernante se despreocupa por la contestación política de parte de la ciudadanía o de sus opositores políticos; no existen elecciones libres y partidos políticos, la represión a los disidentes y opositores es férrea y no existen organismos electorales. Este es el caso por ejemplo de Cuba, China, Corea del Norte y Venezuela.

La arena legislativa

En situaciones de autoritarismo competitivo la cámara baja o alta pueden servir para enfrentar al gobierno de turno. En estos casos el oficialismo no tiene una presencia dominante en el legislativo si bien puede controlar, a través de diputados de su partido, puestos de importancia como la presidencia del congreso. Sin embargo, la oposición aún puede presionar e impedir que ciertas leyes sean aprobadas o que ciertos cargos de instituciones ocupados por simpatizantes o personas cercanas al gobierno; en esencia el hemiciclo sirve de foro para demostrar el rechazo a las formas antidemocráticas del gobernante.

Como lo explican los autores, los gobiernos autoritarios competitivos no pueden disponer el cierre de su rama legislativa sin asumir costos. Este tipo de movidas suele generar un fuerte rechazo internacional que deriva en un subsecuente deterioro de la reputación del país y en posibles penalidades económicas. Solo cuando un régimen controla todos los elementos internos del aparato público es que es capaz

de resistir los embates externos y continuar consolidando su poder a través de la represión y el hostigamiento.

La arena judicial

En los países autoritarios y totalitarios, la rama judicial está casi o completamente tomada por el ejecutivo, funciona bajo su control y sigue las directrices de este. En estos supuestos la independencia de las cortes y jueces no existe, la presunción de inocencia no está garantizada y los opositores no pueden depender del sistema para garantizar justicia.

En los autoritarismos competitivos la situación no es tan severa como anteriormente descrita. En estas circunstancias existen jueces independientes capaces de revertir decisiones políticas que van contra las leyes. Adicionalmente, las cortes pueden asistir, a través de una correcta aplicación de la justicia, a políticos acosados y hostigados por parte de gobernantes autoritarios. Si bien hay funcionarios que han sido sobornados dentro del Poder Judicial por operadores del ejecutivo para realizar persecuciones y aplicar la ley de una forma antojadiza, el sistema es lo suficientemente independiente para contestar el abuso del poder a través de mecanismos internos de supervisión y fiscalización.

Los medios de comunicación

Como lo señalan Levitsky y Way, cuando la prensa no está supeditada a ningún tipo de supervisión por parte del gobierno puede convertirse en un jugador vital para combatir y revelar las intenciones de un gobierno abusivo. En lo que concierne al autoritarismo competitivo, es esos casos el ejecutivo controla de manera subrepticia algunos medios de comunicación ya sea a través de transferencias de

dinero, distribución de propaganda estatal o de amenazas como de sanciones fiscales. El gobierno puede insertar y moldear la narrativa a través de sus diarios, canales o radios satélite y contrarrestar los ataques de la prensa independiente.

En efecto, en un autoritarismo competitivo la prensa independiente aún opera y es capaz de confrontar al gobierno. Los medios de comunicación que no están controlados de manera directa o indirecta por el Estado se convierten en espacios clave para los opositores del oficialismo, revelar información al público que podría ser incómoda para los gobernantes. Los medios de comunicación tienen gran poder y pueden ser la línea de defensa más eficaz y poderosa para contrarrestar abusos.

Carta Democrática Interamericana

Antecedentes

La Carta Democrática Interamericana (CDI) se consagra con la finalidad de abordar la creciente realidad de regímenes antidemocráticos que, habiendo llegado al poder a través de procesos democráticos, comenzaron a contestar los principios de la OEA. Después de medio siglo de dictaduras y golpes de estado, Latinoamérica entró al siglo XX con más democracias plenas que nunca en su historia. El fin de la guerra fría y el establecimiento de los EE. UU. como líder indiscutible a nivel regional y mundial hacía propicia la oportunidad para redactar un instrumento que proteja y guíe el espíritu democrático de un nuevo hemisferio.

Esta herramienta es producto de los esfuerzos conjuntos que durante más de cincuenta años los Estados de la OEA fueron implementando con la finalidad de hacer de esta organización una más eficaz y responsiva. Sin los sucesivos protocolos que han actualizados la Carta de la OEA, la CDI difícilmente hubiera podido

concretarse por cuanto ésta se nutre de esas reformas e instaura un proceso que dota a la organización de un mecanismo gradual para resolver atentados antidemocráticos en América.

Por lo tanto, para explicar los pormenores que atañen a esta investigación sobre la CDI, es necesario repasar la evolución que ha sufrido la Carta de la OEA desde su introducción en 1948 hasta el año 2000 en lo que se refiere a democracia, pero también los cambios que han sobrevenido sobre su estructura organizativa por cuanto sus órganos tienen capacidad de decisión y cobran importancia dentro de la CDI.

Carta de la Organización de Estados Americanos

El 30 de abril de 1948, en el marco de la IX Conferencia Panamericana, 21 estados de Latinoamérica suscribieron la Carta de la Organización de Estados Americanos constituyendo una organización regional según lo dispuesto en el Artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas.

La carta fundacional de la Organización de Estados Americanos (OEA), estaba compuesta por 18 capítulos y 112 artículos. Se establecieron los órganos que habrían de regir a la organización, los derechos y deberes de los Estados miembros - fuera y dentro de la organización- así como otros mecanismos que debían garantizar su buen funcionamiento.

En su formulación original, la Carta de la OEA estableció en su Artículo 4 los propósitos de la organización:

- 1) Afianzar la paz y la seguridad del continente
- 2) Prevenir disputas entre Estados y asegurar la solución pacífica de controversias

- 3) Buscar solucionar problemas de índole social, político y económico
- 4) Promover a través de la acción cooperativa su desarrollo económico y social

La Carta de 1948 menciona en dos oportunidades la palabra democracia. La primera en la parte considerativa, al señalar que la consolidación del continente americano debe darse dentro del marco de instituciones democráticas. La segunda, dentro del Artículo 5 en su inciso e): “La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos **sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa** [énfasis añadido]” (OEA, 1948).

En los debates que se sostuvieron de cara a formular la Carta de la OEA, el representante del Estado de Cuba, Ernesto Dihigo, propuso que se agregue el término **representativo** al de Democracia. Finalmente, la comisión encargada aceptó este añadido bajo la condición que sería suprimida si más adelante las otras Delegaciones consideraban una mejor definición del término (OEA, 2003a).

De igual manera, se consagra el principio de no intervención en el Artículo 15 que busca garantizar que ningún Estado se inmiscuya en los asuntos internos de otro, ya fuera de manera directa, a través de conflictos armados o indirecta, por métodos que busquen atentar contra la personalidad del Estado.

La estructura organizativa de la OEA se redactó en el Artículo 32. Estuvo compuesta por seis órganos:

- a) La Conferencia Interamericana
- b) La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores
- c) El Consejo
- d) La Unión Panamericana

- e) Las conferencias Especializadas
- f) Los Organismos Especializados

Protocolo de Buenos Aires

En el marco de la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada el 27 de febrero de 1967 en la ciudad de Buenos Aires, la Organización de Estados Americanos reformó la Carta de 1948 a través del llamado Protocolo de Buenos Aires. Esta actualización de la Carta reconfiguró la composición de la OEA y le atribuyó nuevas herramientas y propósitos.

Consejos

El Protocolo de 1967 reestructuró el Consejo, estableciendo como órganos centrales de la OEA el Consejo Permanente, Consejo Interamericano Económico y Social y, por último, el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Salud. Los tres estaban bajo el control de la Asamblea General y la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Adicionalmente el Consejo Interamericano de Jurisconsultos pasó a ser el Comité Jurídico Interamericano y se le elevó a órgano de la OEA.

Asamblea General

Por otro lado, la Conferencia Interamericana, a través del Protocolo de Buenos Aires, se transformó en la Asamblea General y se acordó que se convocaría de forma anual en vez de cada lustro. De esta forma la Asamblea General se convirtió en el órgano supremo de la Organización y le confirió a la OEA un rol central en las agendas de los Estados del hemisferio.

Secretario General

La Unión Panamericana dejó de existir y en su reemplazo se estableció el órgano de la Secretaría General. Las atribuciones de las que gozaba el secretario general también sufrieron una variación. Bajo la nueva reforma, su mandato se redujo de diez años a cinco con la posibilidad de reelección a cinco años más. El Secretario General mantuvo la representación legal de la Secretaría General

Ampliación de la organización

En la década anterior, las naciones occidentales iniciaron un proceso descolonizador que abarcó la mayoría del planeta. En el hemisferio, como producto de este proceso, muchas colonias europeas en el Caribe lograron su independencia, convirtiéndose en naciones libres y soberanas.

Si uno de los propósitos de la OEA era forjar una identidad hemisférica común, este necesariamente debía estribar en cohesionar a todos los Estados libres de la región, incluidos los nuevos países anglófonos y francófonos de la región (Thomas, 1999). Por ello, el 18 de diciembre de 1965 se aprobó el Acta de Washington, que más adelante se incluyó como una disposición dentro del Protocolo de Buenos Aires, modificando el Artículo 6 de la Carta de la OEA que abría un camino a la adhesión de otros Estados a la Organización de Estados Americanos. Este paso permitió que hoy la organización cuente con un total de 35 miembros.

Protocolo de Cartagena de Indias

A diferencia de la reforma de 1967, el Protocolo de Cartagena de Indias no buscó reorganizar la estructura de la organización, sino revitalizar su rol político y jurídico (Orrego, 1987). De esa manera durante el Decimo Cuarto Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General celebrado en 1985 en la ciudad de

Cartagena de Indias, se resolvió reformar la carta sobre una serie de temas, resaltamos dos cambios; la ampliación de los propósitos de la organización y el incremento de funciones del Secretario General.

Ampliación de propósitos y el principio de no intervención

El Artículo 2 amplió los propósitos de la organización al darle la misión de consolidar y promover la democracia representativa en la región (OEA, 1985). Así, el literal b) del artículo mencionado lee:

La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales: (...) b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención (p.1)

Por otro lado, se reafirma y expande el principio de no intervención en el segundo párrafo del Artículo 2 “La Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros” (OEA, 1985, p. 1).

Adicionalmente en el marco del principio de no intervención se agrega un principio más al Artículo 3. En el inciso e) de este artículo se redacta los siguiente:

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 (p.1)

Como lo señala Orrego (1987), parece existir una contradicción entre la promoción y consolidación de la democracia con el principio de no intervención, especialmente en lo dispuesto en su artículo 3. Si cada Estado tiene el derecho a implementar el sistema político, económico y social que prefiera, ¿cómo actuaría la OEA en caso de un Estado miembro instaure un régimen antidemocrático? Orrego se cuestiona, sin ofrecer una respuesta definitiva, si acaso las bases del principio de no intervención deben estar supeditadas a la democracia representativa.

Arrighi sí ofrece una respuesta a esta interrogante pues señala que ese artículo “no contradice ni anula la tarea de la Organización en ese tema (...) desde el momento que el tema ya es competencia acordada, también, de una instancia internacional ello ya no viola el principio de no intervención” (2009, p. 20). En otras palabras, los Estados que se comprometieron con los principios de la democracia representativa al firmar la Carta de la OEA y los protocolos subsecuentes sí pueden ser cuestionados por otros Estados Miembros sobre su incumplimiento en materia democrática.

En la misma línea discurre la posición de Herdocia (2006) al indicar que:

Ya no es posible para los Estados agrupados en el Sistema Interamericano, el ejercicio, sin límites, de un derecho de libre escogencia del modelo político de organización. Como se ha visto, los Estados parte de la Carta de la OEA, han aceptado el modelo de Democracia Representativa. Ese modelo tiene elementos que no pueden ser objeto de variación en lo esencial (p. 247)

Al señalar que la democracia representativa está compuesta por elementos invariables que están estrechamente vinculados con los derechos humanos, Herdocia asevera que el principio de no intervención no está limitado por el Artículo 3 de la carta de la OEA. Los Estados miembros de la OEA tienen un compromiso jurídico para con la democracia representativa en el hemisferio americano por lo que sí están obligados a adherirse a ese sistema político.

Función política del Secretario General

En el marco de las reformas políticas, los Estados Miembros buscaron potenciar las atribuciones del Secretario General para que tuviera un rol más protagónico en la dinámica de relacionamiento entre la organización y los Estados. Esto llevó a formular el Artículo 116 -actualmente Artículo 110- de la Carta, que establece lo siguiente “El Secretario General podrá llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y la seguridad del Continente o el desarrollo de los Estados miembros” (OEA, 1985, p. 3)

El rol original del Secretario General era administrativo. No obstante, en ocasiones previas al Protocolo de Cartagena de Indias, existieron ocasiones donde ejerció un papel político sin contar con el respaldo del Consejo Permanente o de la Asamblea, lo que causó una desnaturalización de su mandato (Orrego, 1987).

Este fue un avance sustancial en el desarrollo de la figura de la Secretaría General, pero no estuvo exento de controversia. Muchos Estados miembros cuestionaron el margen que se le entregaba al Secretario General para llevarlos a

consulta, toda vez que esta acción era puramente subjetiva. El Perú presentó una reserva a la hora de ratificar el Protocolo, estableciendo que:

las facultades otorgadas al Secretario General en el artículo ll6 no podrán ser ejercidas para aquellos asuntos ya resueltos por arreglos de las Partes, o por laudo arbitral, o por sentencia de un tribunal internacional, o que se hallen regidos por acuerdos o tratados vigentes. Asimismo que, conforme al derecho internacional, los buenos oficios son medios de solución pacífica cuyos alcances han sido precisados en tratados internacionales, entre ellos el Pacto de Bogotá (1985, p. 1)

De esta manera, el Perú aseguró que ningún otro Estado miembro pudiera reabrir una controversia anterior que ya se hubiera resuelto a través de las herramientas mencionadas. La posición peruana estuvo motivada por el latente problema fronterizo con el Ecuador y buscó, a través de esta reserva, neutralizar cualquier reclamo futuro que hiciera su vecino para buscar los buenos oficios de la Secretaria General.

Protocolo de Washington

Al igual que las reformas de 1985, el Protocolo de Washington fue en esencia una modificación de los preceptos de la Carta y no de su estructura. Esta reforma encuentra su inspiración en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano y la Resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91), ambas suscritas durante la celebración de la Asamblea General de Santiago de Chile en 1991 (Arrighi, 2009)

Compromiso de Santiago

El Compromiso de Santiago nació de la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de delegación de los países miembros de la OEA en el marco del vigésimo primer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General. En él, los presentes declararon “Su compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región, dentro del respeto a los principios de libre determinación y no intervención” (OEA, 1991b, p. 2).

Adicionalmente en la Declaración de Santiago los representantes manifestaron “Su determinación 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 (1991b, p. 3). Este inciso es importante por cuanto constituye la decisión de normar una fórmula para blindar la democracia representativa.

Resolución 1080

Por otro lado, cinco días después, se emitió la Resolución 1080 que estableció un procedimiento formal mediante el cual se podía imponer una sanción a los países que sufrieran una ruptura del orden democrático. El primer párrafo de la sección resolutive de la Resolución 1080 (1991a):

Instruir al Secretario General que solicite la convocación 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 para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y

convocar una reunión ad hoc de Ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días [énfasis añadido] (p.1)

Como se puede apreciar esta resolución encuentra su sustento sobre las reformas que estableció el Protocolo de Cartagena, específicamente sobre el Artículo 110 que permite al Secretario General llevar al Consejo Permanente una situación que considere meritoria de análisis. Pero lo cierto es que, si bien la 1080 establece un procedimiento, su aporte principal es introducir por primera vez la frase “interrupción abrupta” para hacer referencia a un episodio desestabilizador dentro de una democracia de la región. Sin embargo, quedó pendiente dictaminar qué elementos o indicadores debían constituir dicha ruptura.

Para Arrighi (2009), la Resolución 1080 tenía la finalidad de dar respuesta - a pesar de que no lo indica taxativamente- a crisis democráticas propiciadas por el uso de la fuerza, pues el continente salía de décadas de gobiernos y juntas militares. Por otro lado, Arrighi señala que este nuevo procedimiento instauró un mecanismo expeditivo del más alto nivel, pero que sin embargo no fijó cuál o cuáles debían ser las sanciones impuestas por la Asamblea General Extraordinaria o la comisión ad-hoc de ministros.

Suspensión de Estado Miembro

En mayo de 1992, la Asamblea General emitió la Declaración de Nassau que, además de reiterar el compromiso de la OEA con la democracia representativa, dispuso la creación de herramientas vinculantes con miras a garantizar la promoción,

preservación y fortalecimiento de la democracia representativa según lo dispuesta en la AG/RES. 1080 (XXI-O/91).

Con ese mandato, siete meses después, durante una Asamblea General Extraordinaria celebrada en Washington, los Estados Miembro reformaron la Carta a través del Protocolo de Washington. Entre los cambios introducidos resaltamos los dos que más atañen a la investigación en curso: la erradicación de la pobreza crítica y la suspensión de Estados miembros de la OEA.

Viendo que la pobreza y sus efectos tenían un impacto adverso sobre la credibilidad -por parte de la población- de la democracia, los Estados Miembros insertaron a través del Protocolo de Washington, un nuevo principio de la organización. De esa manera, el Artículo 3 inciso f) declara lo siguiente: “La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos” (OEA, 1992, p. 1).

Asimismo, se agregó el actual Artículo 33 que fijó una serie de medidas y metas para lograr una “igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo” (OEA, 1992, p. 2).

Sin lugar a duda, la reforma más importante dentro del Protocolo de Washington se consagró en el actual Artículo 9, que estableció un proceso vinculante para suspender a un Estado cuyo gobierno fuera derrocado mediante el uso de la fuerza. El Artículo 9 del Protocolo (1992) lea así:

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 (p.2)

Empero, el mismo artículo indica que la suspensión está sujeta a que previamente se hayan llevado a cabo gestiones diplomáticas con miras a restablecer la democracia representativa en el Estado Miembro afectado. Por otro lado, la decisión de suspender a un Estado Miembro se tomaría en un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, necesitando los votos afirmativos de 2/3 de los Estados Miembros. necesarias para conducir al país afectado de regreso a la democracia representativa (OEA, 1992).

Como señala Thomas (1999) lo más resaltante del Protocolo es que tiene dos vertientes, una disuasiva y otra sancionadora. La reforma no tuvo la finalidad de castigar sin antes haber realizado acciones preventivas para evitar la suspensión del Estado Miembro; busca ante todo restablecer la democracia a través de la diplomacia y los buenos oficios, dejando como último recurso la aplicación del Artículo 9.

Declaración de Quebec

A la Cumbre de las Américas acuden los países miembros de la OEA y participa en su organización la Secretaria General. Durante la tercera Cumbre de la Américas celebrada entre el 20 y 22 de abril del 2001 en la ciudad de Quebec, los Jefes de Estado y de Gobierno de la región reconocieron lo importante y trascendental que era la democracia para el desarrollo de sus pueblos y la necesidad de su fortalecimiento.

En efecto, en la declaración final de la cumbre se señaló lo siguiente (OEA, 2001b): “el mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en futuras Cumbres” (p. 1).

Por lo tanto, este compromiso multilateral debía gozar de credibilidad y significar un elemento central del accionar de los Estados del hemisferio y, de no cumplirse, estaría sujeto a una consecuencia. Por eso mismo, la Declaración de Quebec en tenor y en línea con la Resolución 1080 y el Protocolo de Washington estableció 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” (2001, p. 1).

Esta parte de la declaración, que ha venido a ser conocida como la Cláusula Democrática, fungió de inspiración para el desarrollo de la CDI por cuanto estableció cierta discreción para separar a países del hemisferio donde se diera una situación antidemocrática que atentara contra su orden constitucional. Sin embargo, no se señala qué situación constituye una “alteración o ruptura” inconstitucional.

Carta Democrática Interamericana

El estrepitoso fin del régimen de Alberto Fujimori significó un parteaguas histórico dentro de la OEA. La naturaleza de la dictadura, una que nació de las urnas y se extendió cerca de una década a través del abuso y desnaturalización del aparato democrático, reveló que a diferencia del pasado los golpes de Estado ya no provenían

de los cuarteles ni eran conspicuos, sino que se desarrollan en cámara lenta y se revisten de una falsa aurea democrática.

Durante el gobierno de transición liderado por Valentín Paniagua en el 2000, el Canciller y presidente de Consejo de Ministros, el Embajador Javier Pérez de Cuellar, planteó al Congreso de la República la política del Estado, así como los objetivos del gobierno de transición. En la sección referente a la política exterior el Embajador Pérez de Cuellar señaló lo siguiente (OEA, 2003a):

El Perú es un país con una sólida tradición de respeto a los principios y normas del Derecho Internacional, particularmente de los tratados de límites. Esa tradición es y será siempre una garantía de paz y estabilidad con nuestros vecinos. Y constituye, también, un estímulo que nos permitirá una acción dinámica en el esfuerzo común de preservar la paz y la seguridad internacionales y participar activamente en los procesos de la política internacional. Especialmente en la integración andina, en la consolidación de la América Latina como un actor internacional diferenciado; y, en la promoción de una Carta Democrática Interamericana que otorgue una naturaleza jurídicamente vinculante a todos los instrumentos y mecanismos de preservación de la democracia, así como de medios de acción más oportunos y eficaces [énfasis añadido] (p. 315)

Es con este mandato que el Representante del Perú ante la OEA, el Embajador Manuel Rodríguez-Cuadros, comienza las primeras aproximaciones dentro de la organización para concretar la CDI. Primero se buscó lograr un acuerdo entre los Estados Miembros de cara a formular un plan de acción para desarrollar la CDI (OEA, 2003).

Las negociaciones para ello se realizaron en el marco del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC) para la Cumbre de la Américas del año 2000 que se celebró en Quebec, Canadá. Inmediatamente Perú encontró apoyo en Canadá y Argentina, y de manera informal en Costa Rica, México, Colombia y Ecuador. Sin embargo, los Estados Unidos tenía reservas respecto a la naturaleza jurídica del acuerdo, toda vez que no existía un borrador o siquiera un texto preliminar sobre el contenido del instrumento a ser negociado. Por otra parte, la delegación de Venezuela quería reemplazar el adjetivo “representativa” por el de “participativa” al término democracia.

La preocupación de Washington se resolvió luego de una reunión de consulta con los asesores jurídicos de la Casa Blanca y el Embajador Luis Laureado, representante ante la OEA de los EE. UU. En efecto, según Rodríguez-Cuadros (OEA, 2003):

En esencia, la eventual adopción del párrafo por parte de los Jefes de Estado o de Gobierno, por la propia naturaleza de la proyectada Declaración de Quebec, no constituía un compromiso de naturaleza jurídica sino política (...) El compromiso era con la voluntad política de negociar el instrumento, su contenido sería el objeto de la negociación (p. 317).

Por su parte la discusión acerca de cuál debía ser el adjetivo que debía acompañar el término democracia se acordó que sería decidido en el proceso de negociación, ya que se trataba de un aspecto sustantivo y de gran trascendencia. Finalmente, este tema se resolvió añadiendo el Artículo 4 que incluía los elementos de una democracia participativa.

Una vez que EE.UU. accedió al acuerdo y después de varios intercambios entre delegaciones, el 22 de abril la III Cumbre de la Américas emitió la Declaración de Quebec que en su sexto párrafo leía (OEA, 2001b):

*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 una **Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa** [énfasis añadido]. (p. 1)*

De esta manera el Perú se propuso liderar en una empresa de negociación larga que tenía como misión ordenar las herramientas jurídicas de la OEA en torno a la defensa de la democracia en la región como la Resolución 1080 y el Artículo 9 introducido a la Carta de la OEA con el Protocolo de Washington, y por otra parte la elaboración de nuevos mecanismos e instrumentos para la protección de la democracia dentro del Hemisferio (OEA, 2003a).

Con miras a dotar al proyecto de más tracción, el Perú formó un grupo promotor de países para impulsar la CDI conformado por Argentina, Canadá, Costa Rica y Estados Unidos. Adicionalmente se acordó que, para salvar a la negociación de la letanía de las sesiones formales del Consejo Permanente, se celebrarían reuniones informales para agilizar el proceso.

El texto original que el Perú presentó como base de la CDI contenía siete secciones y 28 artículos, este borrador se distribuyó de manera preliminar en los prolegómenos de la III Cumbre de la Américas. No obstante, según el Embajador Manuel Rodríguez-Cuadros, de cara a obtener un texto que gozará de un respaldo

importante, el grupo promotor tuvo que pulir el proyecto luego de las primeras impresiones de los otros Estados.

Así, luego de varios intercambios de pareceres, el grupo promotor llegó a un texto modificado de 18 artículos. Sin embargo, se eliminó una norma que el Perú había propuesto en su texto original, que estrechaba los lazos de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos y la OEA, de manera que ante una crisis democrática la Comisión pudiese realizar un informe sobre los derechos que esta consideraba se habían vulnerado; esta propuesta habría incluido forma a la CIDH en el proceso de apreciación colectiva. Además, se suprimió otro aporte peruano que ofrecía un marco más estricto para determinar las situaciones que ameritan la suspensión, así como las variables y elementos que debían considerarse para definir una alteración o afectación a la democracia (OEA, 2003a).

En mayo del 2001 el proyecto modificado se llevó al Consejo Permanente, pero a pesar de los avances algunos países no consideraban que sería posible aprobar la CDI en la XXXI Asamblea General que se celebraría en San José, Costa Rica; algunas delegaciones estimaron que se necesitaba más tiempo, así como agregar cuestiones de índole económico y asuntos de justicia social. De esta forma en Costa Rica, la Asamblea General publicó la Resolución 1838/XXXI-O/01 que confirió al proyecto nuevo brío al resolver que la CDI era una prioridad para el hemisferio.

Adicionalmente se acordó que se involucraría a la sociedad civil para lo cual los Estados Miembros debían abrir las puertas del debate a sus organizaciones ciudadanas. Finalmente, se acordó celebrar un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General en Lima antes del 30 de septiembre (OEA, 2001a).

Entre agosto y septiembre del 2001, los países miembros entraron en la senda final de negociación. Los aportes de la sociedad civil fueron abrumadores, más de 8 mil organizaciones, centros de estudios e instituciones participaron con aportes y los impases finalmente se resolvieron. De esta forma, el 11 de septiembre del 2001 en la ciudad de Lima se consagró la Carta Democrática Interamericana.

Naturaleza

La Carta Democrática Interamericana es una resolución emitida por la Asamblea General de la OEA. En ese sentido, sus mandatos son de obligatorio cumplimiento para los órganos inferiores a la Asamblea General, el Consejo Permanente, la Secretaría General y para los Estados Miembros dentro de la organización. La Carta tiene mayor efecto político que jurídico, por cuanto es convocada con asidua regularidad por presidentes, opositores políticos e instituciones de la sociedad civil, (Arrighi, 2009).

Sin embargo, existe una discrepancia entre académicos sobre la naturaleza y los efectos jurídicos de la CDI. Herdocia (2006), por ejemplo, señala que a pesar de que la CDI es una resolución, el simple hecho de haberle otorgado el rango de Carta ya le confiere mayor importancia y rango que una resolución. Adicionalmente manifiesta que fue adoptada por unanimidad lo que demostraría la convicción de todos los Estados Miembros sobre su objetivo y que, no solamente encuentra la CDI su base en el tratado de la OEA, sino también en el comportamiento de la organización y la de sus órganos.

Herdocia sustenta su posición en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, que ha indicado que dentro del derecho internacional consuetudinario se

debe constatar la existencia de un *opinio juris*, es decir, de la convicción por parte de los Estados signatarios que están frente a una norma de obligatorio cumplimiento. Argumenta, además, basándose en las opiniones consultivas de la CIJ, que las resoluciones pueden eventualmente contener un valor normativo, y servir de prueba de que existe una costumbre. Desde el aspecto de las relaciones internacionales esto puede explicarse a través de la teoría del constructivismo²

Por todo ello, Herdocia (2006) manifiesta lo siguiente:

Con los elementos anteriormente referidos, podemos concluir que los alcances de la Carta Democrática Interamericana trascienden a los efectos de una simple resolución. Por el contrario, la forma y el contenido adoptado, el apoyo que recibió y el contexto normativo evolutivo que la sustenta -incluyendo la propia Carta de la OEA y sus reformas-, permite atribuirle un valor semejante a la opinio juris de los Estados del Sistema Interamericano en la materia, sustentado en la práctica (p. 258)

Sin embargo, Arrighi (2009) cuestiona el hecho de que de alguna manera la CDI haya devenido en una costumbre de índole regional, toda vez que los Estados Miembros se decantaron por plasmar sus principios, no en un protocolo, como se había hecho en Washington en 1992, sino en una resolución, que es un instrumento más flexible. Las experiencias pasadas de los últimos protocolos, donde varios países presentaron reservas y otros no los ratificaron, hacía difícil concebir una situación donde los Estados Miembros se pusieran de acuerdo en introducir a través de una reforma el contenido de la CDI.

² Para más detalle consultar la sección de Teoría de las Relaciones Internacionales.

En efecto, como señala Arrighi (2009):

No creo que pueda, entonces, deducirse que los negociadores no quisieron un tratado por ser obligatorio, y poder enfrentar las objeciones y no ratificaciones que ocurrieron con el Protocolo de Washington, pero sí dar su consentimiento para el surgimiento de una costumbre regional, también obligatoria, pero para todos los países de la región. Tal vez en un futuro pueda pensarse en la adopción de un nuevo protocolo de reformas que incorpore a la Carta de la OEA por lo menos algunas de las causales que incluye la Carta Democrática, pero por el momento ello no parece ser una demanda urgente ni se ha presentado hasta la fecha ninguna propuesta en este sentido (pp. 27-28)

Por lo tanto, tomando en consideración lo antes expuesto sustentamos que la CDI no es un tratado, sino una resolución, con efectos vinculantes para los Estados Miembros y los órganos de la organización.

Contenido

La CDI está compuesta por seis capítulos:

- I) La democracia y el sistema interamericano
- II) La democracia y los derechos humanos
- III) Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza
- IV) Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática
- V) La democracia y las misiones de observación electoral
- VI) Promoción de la cultura democrática

Nikken (2006) considera que los tres primeros capítulos de la CDI vienen a ser la base ideológica del instrumento, sirviendo como fuente sustantiva del proyecto.

Por otra parte, los capítulos 4,5 y 6 contienen las herramientas de defensa de la democracia, propiamente las dirigidas a aplicarse en caso de una disrupción constitucional de una democracia en la región. A su vez, el aporte novedoso de la CDI, además de ordenar las herramientas jurídicas que ya tenía a su disposición la OEA sobre esta materia, es haber construido un instrumento donde el concepto de gradualidad es central a su aplicación. No es entonces que los Estados miembros desarrollaron una carta cuyo único propósito fuera la aplicación inmediata de la sanción más severa, sino que prioriza aproximaciones de baja y media intensidad para encontrar solución al impase antidemocrático como veremos a continuación.

Adicionalmente, y teniendo en consideración el alcance de esta investigación, compartimos la opinión de Nikken en cuanto que el capítulo I y IV representan el núcleo de la Carta Democrática Interamericana por cuanto le confieren sustancia e identidad al concepto de democracia y ponen a disposición de la organización instrumentos para la defensa de la democracia (2006). Los artículos esenciales del capítulo I, el 3 y el 4 han sido revisados en la sección de Democracia Representativa, por lo que a continuación se repasará el capítulo IV y su contenido.

Capítulo IV: fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática

Este capítulo engloba los seis artículos principales en torno a la defensa de la democracia que pueden categorizarse según Perina como preventivos y restaurativos (2012). Todos estos artículos están conectados por un hilo gradual de interpretación y aplicación. Así, Perina establece que “En su función preventiva, la Carta actúa como *una luz roja*, que si no se respeta puede tener serias consecuencias para los transgresores y el país de que se trate” (p. 15). En lo que respecta al componente

restaurativo, se busca dirigir los esfuerzos de la organización para retornar al país afectado de vuelta a un cauce democrático “La reacción colectiva incluye la condena de los hechos, seguida posiblemente de medidas que van desde misiones de buenos oficios hasta sanciones diplomáticas, comerciales, financieras e inclusive la suspensión de la calidad de miembro del gobierno involucrado” (p. 15).

Como se aprecia, no necesariamente las acciones desplegadas dentro de la función restaurativa son de baja intensidad, es decir, que se limitan a los buenos oficios o al envío de una misión de observación, sino que pueden también estar volcados a ejercer presión.

Para el análisis de estos artículos nos basaremos en el estudio de Nikken (2006) que identifica el hecho fundante en cada artículo, que viene a ser el episodio subyacente que activa la aplicación de la norma y, por otro lado, el procedimiento que se debe llevar a cabo ante la aparición del hecho fundante y que se sostiene sobre los instrumentos jurídicos vinculantes de la Carta de la OEA y de los procedimientos establecidos en otras resoluciones.

Función Preventiva

El Artículo 17 de la CDI constituye el primer peldaño dentro de la escalera de gradualidad (OEA, 2003):

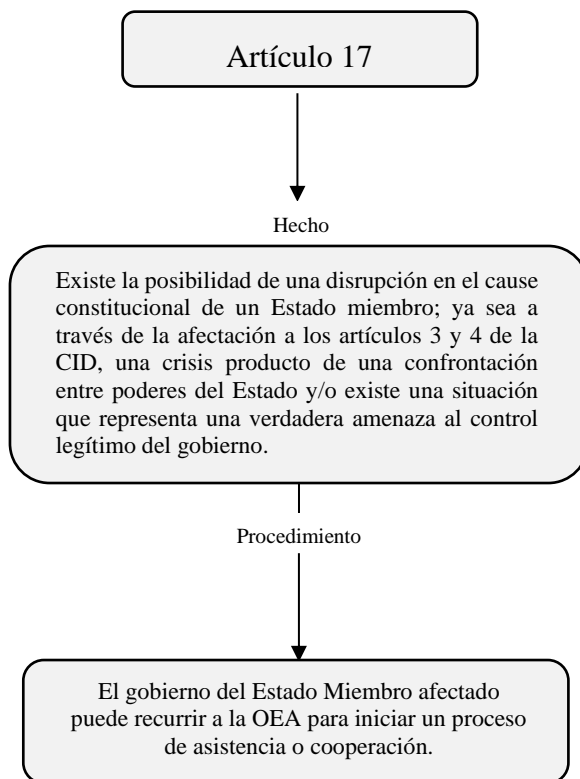
Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática. (p. 8)

De esta manera, la CDI entrega al gobierno de un Estado miembro la oportunidad de recurrir de *motu proprio* a la Secretaría General o al Consejo Permanente cuando estime que existe una condición interna que potencialmente pueda atentar contra el orden democrático de su país. La relación entre el hecho fundante y el procedimiento del Artículo 17 se puede apreciar en la Figura 1.

De otra manera, al Artículo 18 de la CID permite al Secretario General llevar ante el Consejo Permanente de la OEA, con la venia del gobierno afectado, un plan para realizar visitas y ejecutar otras gestiones de cara a buscar una salida al impasse. Posteriormente elevará un informe al Consejo Permanente para que realice un análisis de la situación. El proceso para determinar la viabilidad del Artículo 18 se plasma en la Figura 2. El artículo en cuestión lee así (2003):

Figura 1

Flujograma del hecho fundante y procedimiento del Artículo 17



Nota: Información tomada de Nikken (2006). Adaptado por Sanchez-Checa (2022)

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 (p. 8)

Si bien es un avance sutil en la escalera de gradualidad, el Artículo 18 le confiere al Secretario General la iniciativa para comenzar un proceso exploración de soluciones con permiso del Estado afectado. No obstante, lo cierto es que el límite entre el artículo 17 y 18 es diáfano y no del todo preciso, lo que podría derivar en resultados mixtos si es que la comunicación entre la Secretaria General y el Estado Miembro afectado no es fluida.

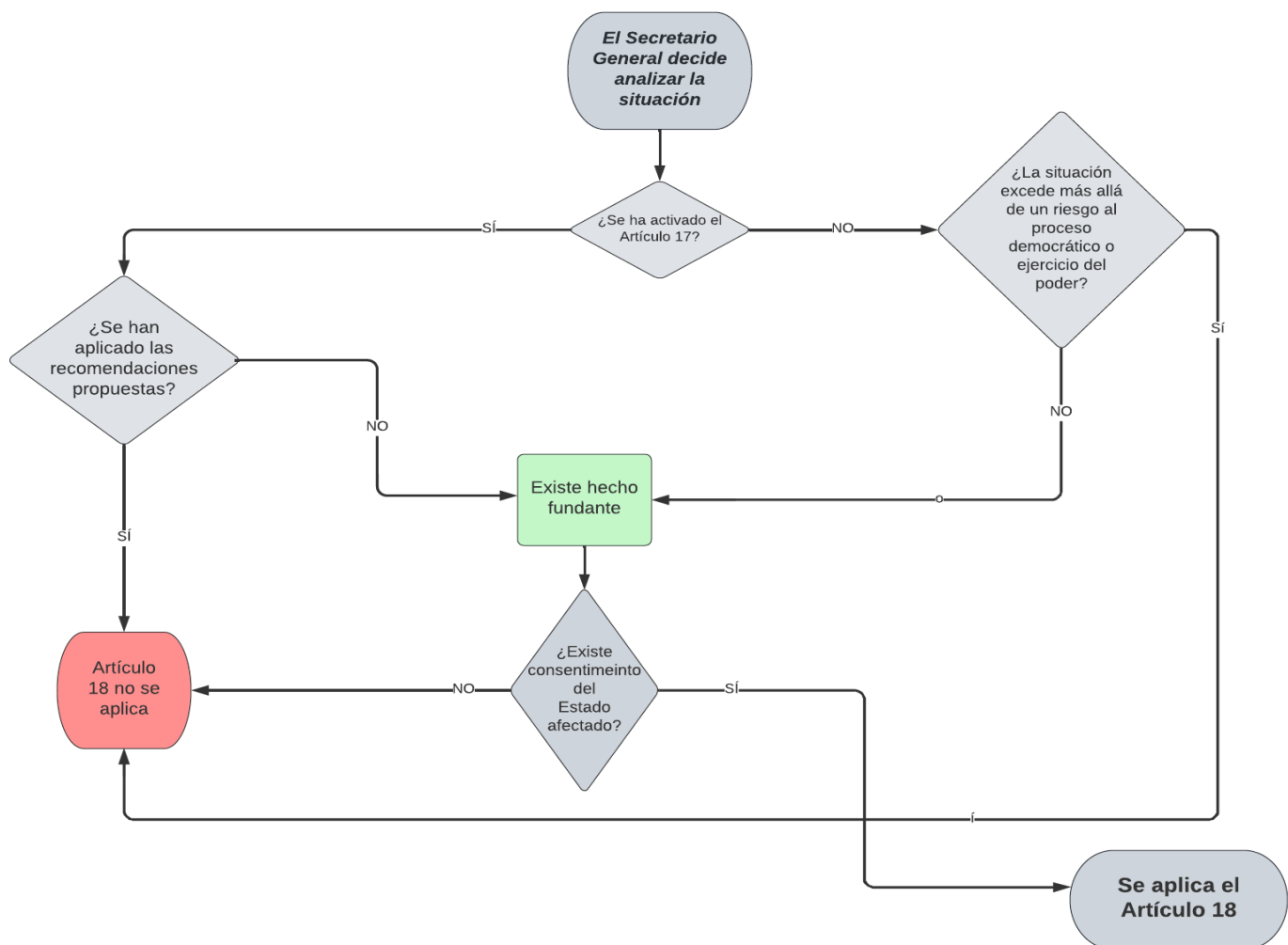
Además, como señala Nikken, es importante realizar un examen negativo de la situación antes de recurrir al Artículo 18, es decir, entender en qué situaciones no es aplicable el dieciocho. Posteriormente, se lleva a cabo un examen positivo para identificar las situaciones que sí se adecuan a los preceptos del artículo (2006). El hecho que se decida no activar el Artículo 18 puede deberse a que la situación en cuestión excede en gravedad los supuestos considerados para dicho artículo y que ante ello se requiera recurrir al artículo 20 o 21, saltando por lo tanto un grado en la escalera de gradualidad.

De manera simplificada el Artículo 18 es aplicable solo cuando los resultados de haber aplicado el Artículo 17 han sido infructuosos y/o cuando se trate “de una situación que pudiera afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder” (Nikken, 2006, p. 35). De esta manera, el Artículo 18 se convierte en la segunda alarma dentro de la función preventiva de la CID, si bien un cuanto más incisiva que el Artículo 17 por cuanto su aplicación depende de un agente externo, en este caso el Secretario General o el Consejo Permanente.

No obstante, como señala Nikken (2006) existen dos etapas dentro del procedimiento de la norma luego que el Estado Miembro haya otorgado su consentimiento. La primera consta de las visitas y otras actividades que la Secretaria General estime necesarias para la resolución del riesgo crítico.

Figura 2

Flujograma del hecho fundante y procedimiento del Artículo 18



Nota: Información tomada de Nikken (2006). Adaptado por Sanchez-Checa (2022)

Cuando estas finalizan, el Secretario General comienza con la segunda etapa que se basa en la elaboración de un informe para el Consejo Permanente (CP) que, después de su análisis por parte de este último órgano, puede resultar en nuevas medidas o gestiones en aras a proteger la democracia del Estado afectado. Queda la duda, como sostiene Nikken (2006), si es necesario renovar el consentimiento para ejecutar las medidas recomendadas por el CP o si bastaría con la primera.

Antes de analizar la función restaurativa es importante estudiar el Artículo 19 de la CDI, toda vez que viene a ser la advertencia epistemológica de la Carta, por cuanto traza la línea entre lo que constituye un obstáculo insuperable para la participación del Estado afectado en la organización. De esta forma la CDI en su Artículo 19 establece lo siguiente (OEA, 2003):

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 [énfasis añadido] (p. 8)

Ni la Carta de la OEA ni la CDI dictaminan qué viene a constituir “una ruptura del orden democrático” o “una alteración del orden constitucional”. Por ello, las apreciaciones que los Estados Miembros puedan realicen a través de la Asamblea General sobre ellas será subjetiva y propensas al marco

teórico de lo político. No obstante, Arrighi (2015) tiene una interpretación: “La primera hipótesis [ruptura del orden democrático] es de fácil comprobación: es el golpe de estado, ya no hay más gobierno legítimo en el poder. La segunda hipótesis (la de una alteración grave), es la que carece de precisión” (p. 108).

El caso más conspicuo donde se aplicó la CDI producto de una alteración de la orden democrática fue con Venezuela en el año 2018 a través de la AG/RES. 2929 (XLVIII-O/18) que dictaminó que se aplicará el artículo 20 y 21 (OEA, 2018). Este caso se verá más adelante en el Capítulo 3.

Función restaurativa

En la escala de gradualidad, los artículos 20 y 21 son los más severos y están destinados a encauzar al Estado Miembro afectado de regreso a una situación de democracia, es decir a cumplir una función restaurativa. Como hemos explicado en la sección anterior, estos artículos solo serían aplicables si se hubiera dado una situación de ruptura democrática evidente o una alteración del orden constitucional tan evidente, que mina de manera fehaciente los cimientos de una democracia rindiéndola inoperativa como en el caso de Venezuela.

En ese sentido, el Artículo 20 ya no necesita de la iniciativa o la previa autorización del Estado Miembros afectado, sino que otorga al Secretario General o cualquier otro Estado Miembro la capacidad de convocar al Consejo Permanente para analizar de manera conjunta la situación. En efecto, el Artículo 20 dice (OEA, 2003):

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 realizaron las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática. (pp. 8-9)

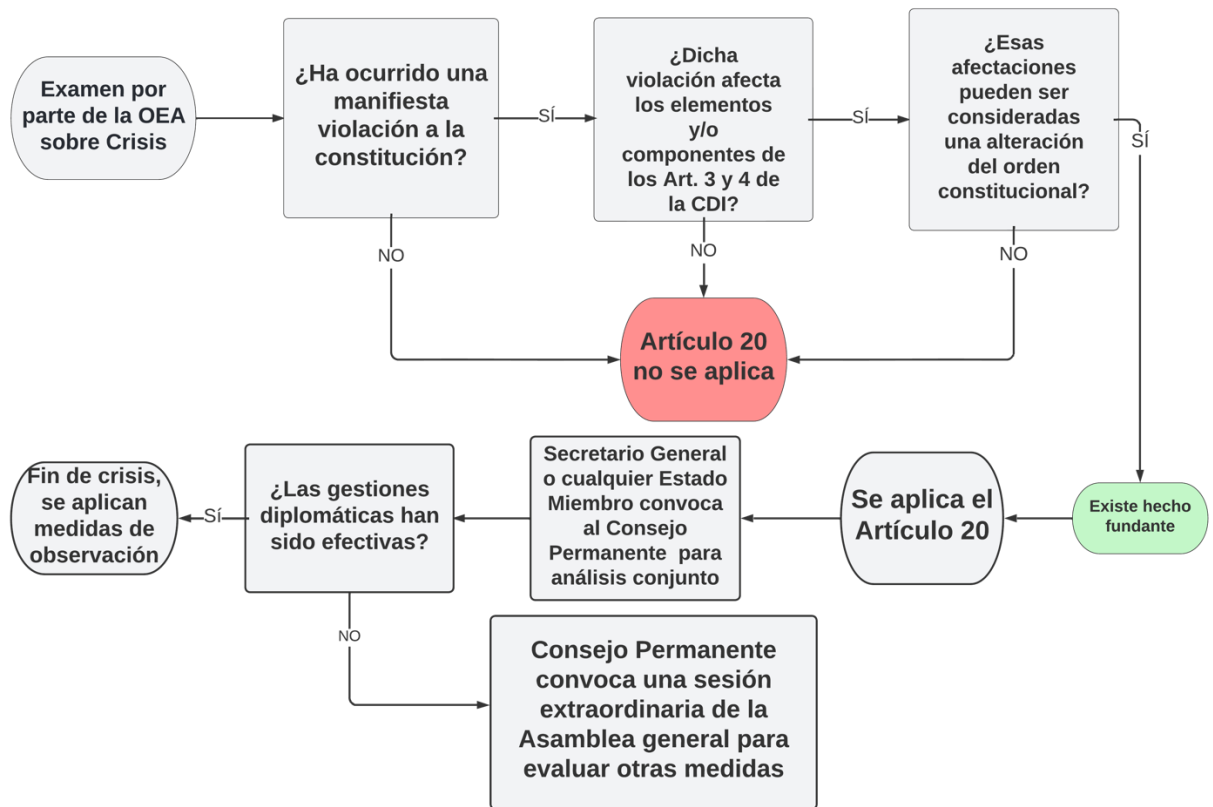
En el Artículo 20 se aprecia una constante apuesta por las gestiones diplomáticas sin importar en qué órgano se esté desarrollando el debate, ya sea en el Consejo Permanente o la Asamblea General. Esto es una muestra de la convicción de la OEA por siempre mantener una vía de solución que priorice el diálogo y los buenos oficios, y no por un mecanismo que coloque todos sus esfuerzos en circunvalar aproximaciones más diplomáticas para aplicar las sanciones más draconianas y represivas de inmediato. El Artículo 20 es una antesala a la que acude la OEA para hacer un análisis del estado de situación, antes de subir un grado y recurrir al Artículo 21 (Nikken, 2006). En ese sentido, el veinte no significa la

aplicación de ningún tipo de medida más que la diplomática y aquellas que dictamine la Asamblea General a través de una mayoría absoluta según lo dispone el Artículo 59 de la Carta de la OEA. Se puede consultar la Figura 3 para ver la relación de estos dos elementos, así como el flujograma correspondiente.

A lo largo del Artículo 20 existen momentos claves en lo que refiere al proceso de aplicación, el primero con el Consejo Permanente y el Segundo dentro de la Asamblea General. Sin embargo, no necesariamente se llega a la convocatoria de una sesión extraordinaria de la Asamblea General, sino que previamente el Consejo Permanente utiliza todos los recursos que su estatuto y la Carta de la OEA le otorgan. En caso aquellas gestiones hayan sido infructuosas, la Asamblea General entra como actor; este escalamiento tiene un trasfondo político ya que, al concentrar a las más altas autoridades de los Estados Miembros en un solo lugar, la presión sobre el Estado infractor se eleva y pone a la situación arriba en la lista de prioridades de la organización.

Figura 3

Flujograma del hecho fundante y procedimiento del Artículo 20



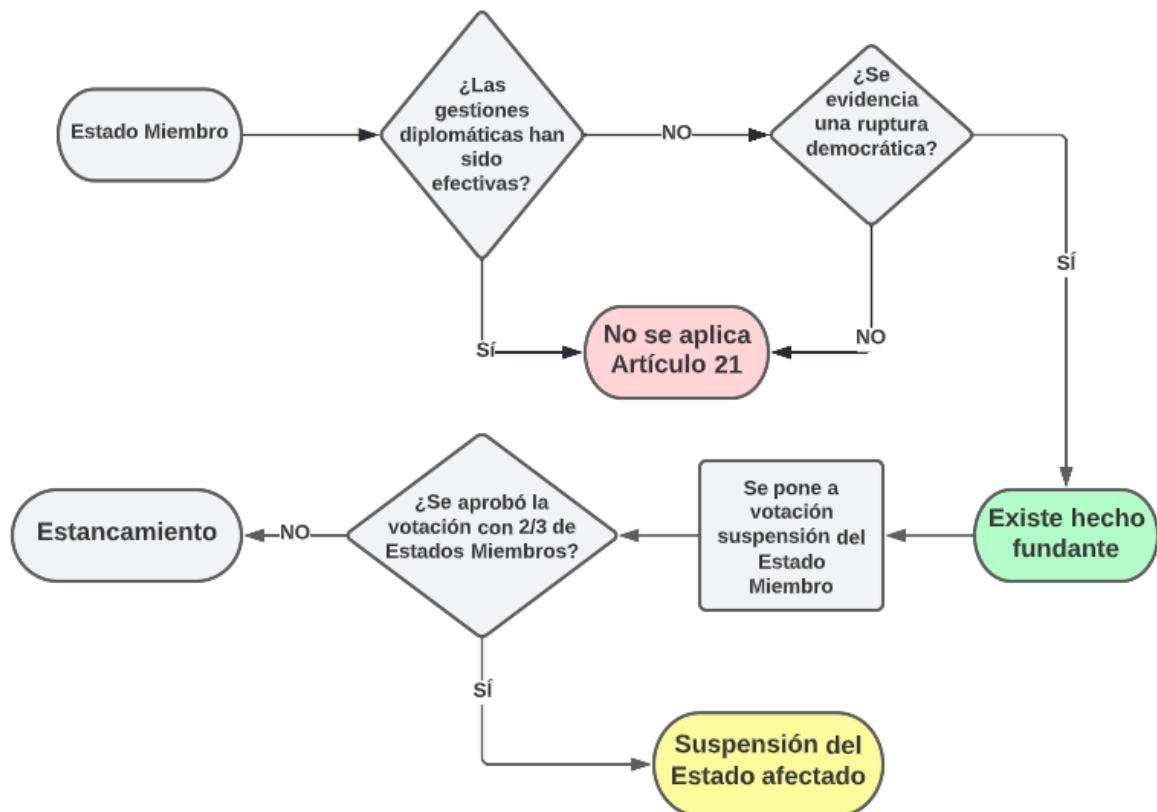
Nota: Información tomada de Nikken (2006). Adaptado por Sanchez-Checa (2022)

Si los jefes de Estado y de Gobierno, en el marco de la sesión extraordinaria de la Asamblea General, luego de una apreciación de la situación y habiendo constatado que las medidas restaurativas de carácter diplomático han sido ineficaces, llegan a la conclusión que el Estado Miembro en cuestión ha incurrido en una ruptura del orden democrático podrán proceder con el Artículo 21 que abre las puertas a la

suspensión del Estado Miembro afectado. Se puede consultar la Figura 4 para ver el flujograma del hecho fundante y el procedimiento respectivo.

Figura 4

Flujograma del hecho fundante y procedimiento del Artículo 21



Nota: Información tomada de Nikken (2006). Adaptado por Sanchez-Checa (2022)

Teorías de las relaciones internacionales

Paz democrática

Según Layne (1994) la teoría de la paz democrática propone dos premisas centrales: que las democracias no van a guerra entre ellas y que, si en caso entrasen

en conflicto, rara vez se decantan por la aplicación de la fuerza. No obstante, otros académicos y especialistas consideran que existen otras definiciones del término. Por ejemplo, Gobetti (2009), a partir de los trabajos de Michael Doyle y Rudolph Rummel, desgrana las dos principales visiones del significado de paz democrática más debatidos, el diádico y el monádico.

Monádico

Como señala Rummel con respecto a la postura monádica “hay dos proposiciones implicadas, una relacionada con la violencia interestatal, y la otra sobre el uso de la violencia en términos generales por parte del Estado” (1983, p. 29). Rummel clasifica como “libertarios” a aquellos Estados que se rigen por un marco jurídico liberal que protege las libertades civiles e individuales y promueve la competencia entre líderes en elecciones periódicas; mientras más libertario sea un Estado menos conflagraciones con otros Estados tendrá en el escenario internacional.

En esencia, la versión monádica de la paz democrática se analiza en dos grados. El primero, establece que los Estados libertarios o liberales- en esencia democráticos- no entran en conflicto con otros Estados igual de libertarios. Esto es lo que Rummel (1983) tilda como la proposición de libertad dual. El segundo grado, conocido como proposición de libertad, establece que independientemente del régimen político de la contraparte, los Estados libertarios siempre serán menos violentos hacia el resto. Como lo establece Rummel, “la libertad inhibe la violencia” (1983, p. 29).

Evidentemente este trabajo teórico depende en gran medida de las definiciones que se le confieren a los componentes subjetivos e inherentes al trabajo,

como los términos democracia, libertad, violencia, entre otros. En todo análisis de esta naturaleza es importante fijar, como lo hizo Rummel en su estudio sobre paz democrática, una definición para los significados importantes como el término libertad, ya que este último constituye el núcleo de sus dos proposiciones. Rummel se sirve de las definiciones de Freedom House para construir un mecanismo de medición del nivel de desarrollo democrático o libertario del Estado en cuestión de cara a poder constatar en una escala objetiva qué tan libertario son los Estados.

Diádico

La otra interpretación de Paz Democrática y la alternativa a la defendida por Rummel es el Diádico. Esta lectura también se sostiene sobre dos presupuestos centrales. Al igual que el monádico, esta lectura sostiene que los países democráticos se relacionarán en términos pacíficos con otros de su misma condición y, por otro lado, defienden que los Estados democráticos actuarán de manera agresiva hacia estados con regímenes antidemocráticos. Es esta lectura de la Paz Democrática que sirve de base ideológica para la creación de comunidades de defensa colectiva y bloques de apoyo mutuo como la OTAN y/o la Unión Europea.

De lo anterior se desprenden algunas ideas. Según esta visión, no solamente los países de regímenes democráticos son hostiles a aquellos que promueven una ideología autoritaria, sino que buscarán aliarse con sus pares democráticos en aras a constituir un bloque de defensa para proteger los principios liberales que garanticen su estabilidad y paz. Ergo, los defensores diádicos de la Paz Democrática tienen una lectura activa de la misma, en otras palabras, los Estados democráticos actúan de manera proactiva para defender sus regímenes a través de la acción, mientras que por otro lado los monádicos

son pasivos ya que consideran necesario crear alianzas por cuanto según ellos por antonomasia las democracias son pacíficas y nos buscarán conflicto.

Interpretaciones

Existe un debate sobre los modos de interpretación de la paz democrática, es decir sobre cuáles son los elementos que explican el porqué de la inclinación pacífica de las democracias. Dentro del círculo académico el debate es extenso pero los dos lentes de interpretación más discutidos son el estructural y el cultural. El primero ofrece una explicación a través de las instituciones que rigen internamente al Estado mientras que la segunda se concentra en las formas de acción al margen de las leyes y las normas.

Estructural

Los defensores de la interpretación estructural o institucional se centran en el rol que juega el intrincado sistema interno de un Estado en la toma de decisiones de política exterior. En ese sentido, colocan la atención en los poderes de este - Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, su relación entre ellos, sus límites y prerrogativas y de qué manera se mantienen en raya los unos a los otros. Por otra parte, en este análisis, se debe contabilizar la influencia que ejercen otros actores en la decisión de estos poderes estatales, como la sociedad civil, el electorado, los medios de comunicación, los gremios y sindicatos y grupos de interés fácticos, entre otros.

Estos elementos y subelementos se retroalimentan constantemente con el objetivo de formar una opinión o narrativa y no pueden ser fácilmente convencidos de algún propósito por la fuerza. En efecto, como señala Russett "El apoyo popular en

una democracia puede conseguirse a través de la retórica y la exhortación, pero rara vez puede alcanzarse a través de la fuerza” (1993, p. 36).

El uso de la violencia por parte de un Estado debe ser, si es que hablamos de uno democrático, legítimo. Es necesario que prevalezca una concordancia entre la acción y las creencias de la población sobre el fin último del uso de la fuerza si quiere ser sostenible en el tiempo. El gobernante democrático está restringido por su pueblo de tomar una medida arbitral de ir a la guerra, ya que si no existe legitimidad en sus acciones se enfrenta a un levantamiento social o un desahucio en las próximas elecciones. Por extensión, los procesos electorales son vitales dentro de la interpretación institucional porque sirven para reconfigurar las cuotas de poder que permiten a los gobernantes e instituciones tomar decisiones clave.

Adicionalmente, la movilización de recursos en anticipación a una confrontación militar suele ser más engorrosa debido al alto escrutinio público y a la necesidad de obtener el visto bueno de varias instituciones. A diferencia de regímenes autoritarios, los debates en torno al uso de la fuerza en democracias son más públicos y transparentes, lo que explica hasta cierto punto que sean muy pocos los casos de ataques sorpresa por parte de una democracia. Empero, este letargo entre la decisión y acción de ir a la guerra puede servir para que la diplomacia actúe en aras a amainar la situación, una suerte de espacio y tiempo crítico para resolver la disputa o encontrar canales de solución a la controversia.

Lo anterior puede servir para comprender cómo la percepción entre dos gobernantes democráticos puede tener un efecto en una controversia. La amenaza del uso de la violencia como método de presión para doblegar a la contraparte, es más probable de tener efecto si el contrincante considera que hay altas probabilidades de

que el sistema interno del Estado amenazante lo permita. Por eso, los gobernantes democráticos pueden desestimar el uso de la fuerza por lo difícil y engorroso que es para ponerla en marcha.

Cultural

La interpretación cultural de la paz democrática reside más en el espíritu de las leyes y de las instituciones que en el objetivo final de las mismas. No son los poderes estatales y sus constituciones los que impiden la acción violenta como lo propone la postura institucional, sino el componente moral sobre las que estas mismas se construyeron; el énfasis se enfoca en la costumbre de la democracia, en la democracia como forma de vida y no como una serie de leyes y de instituciones.

Los demócratas están convencidos que la mejor solución a sus problemas es siempre a través de la cooperación y a través de métodos pacíficos que prioricen el intercambio de ideas y el diálogo, así como las concesiones y el entendimiento mutuo en vez de la fuerza y la violencia. Es por eso que este entendimiento de la paz democrática suele establecer que los gobernantes demócratas buscan traspasar sus creencias epistemológicas sobre la democracia al campo internacional cuando se proponen solucionar una controversia con otro Estado (Gobetti, 2009). No solamente eso, sino que, como señala Russett, estos gobernantes esperaran que su contraparte en caso de ser también demócrata haga lo mismo y actúen en consonancia de los preceptos democráticos en la resolución de algún desacuerdo (1993).

No obstante, esta extrapolación de la cultura democrática interna de un Estado a su política exterior no es eficaz cuando su contraparte no es democrática. Por eso es más común que una democracia tenga rencillas y hasta se inserte en un conflicto con

un Estado autoritario. En efecto “para evitar ser abusada [por regímenes autoritarios], las democracias puede que adopten normas no democráticas en su relacionamiento con Estados no democráticos” (Russett, 1993, p. 35).

Las diferentes visiones e interpretaciones sobre la Paz Democrática otorgan al analista una variedad de herramientas para estudiar los diferentes bloques y organizaciones democráticas que se forman en el escenario internacional y comprender qué factores y actores entran a tallar, pero también las motivaciones y razones detrás de ellas.

Constructivismo

En el centro del intercambio de ideas en el ámbito de relaciones internacionales se encuentran cómo elementos conductores y explicativos las teorías generales de interacción entre los Estados dentro la política internacional. Ha sido recién en las últimas décadas que la teoría del constructivismo ha logrado mayor aceptación como una teoría general y se ha situado junto al realismo y el liberalismo como uno de los marcos explicativos más importantes para ofrecer una explicación de la relación y acción de los Estados en el ámbito de la política global.

En la presente sección se pasará revista a los postulados centrales de esta teoría y se desarrollarán las interpretaciones que realiza el constructivismo respecto a los elementos esenciales que han acompañado a las relaciones internacionales desde sus inicios como los conceptos del poder, la anarquía, el Estado, entre otros. Por último, también se hace una distinción entre el constructivismo convencional y el crítico de manera que se tenga una idea de cómo los supuestos de la Teoría Crítica

tienen una incidencia en esta teoría general y en el estudio de las relaciones internacionales, si bien a lo mejor una más radical desde una perspectiva más popular.

Estructura y agente

Para los constructivistas la realidad no es única ni constante, sino que se transforma perpetuamente como producto de la fricción entre el agente y la estructura. Todos los individuos y asociaciones, así como los Estados y las organizaciones internacionales, son considerados agentes en cuanto tienen intereses. Tienen la capacidad para incidir a través de recursos económicos, jurídicos, ideológicos o materiales en la composición de la estructura. Esta última, por su parte, puede entenderse como el mundo material y el conjunto de ideas que lo rigen -leyes, organizaciones, normas, regímenes- y ejerce, a través de su influencia y significado, un efecto positivo o negativo en el agente (Theys, 2018).

Estas fuerzas se asemejan a dos placas tectónicas presionando una contra la otra, liberando en el proceso nuevas tendencias, ideas y conceptos que moldean los mecanismos de aproximación del agente y de la estructura a las nuevas preocupaciones y corrientes que van apareciendo. Toda acción u omisión por parte de los actores solo se explica por la realidad inmediata en la que operan, una realidad que está dictada por normas sociales y es por ende intersubjetiva; sin normas o conductas sociales las acciones no tienen sentido porque no tendrían propósito (Hopf, 1998).

Anarquía

El factor por excelencia que acompaña la mayor parte de análisis de relaciones internacionales es el elemento de la anarquía. A diferencia de la política nacional,

donde el Estado ostenta el monopolio de la violencia (Weber, 1946), el mundo carece de una entidad global que controle y aplique su voluntad y ponga orden, por ello se dice que los Estados viven en un contexto de anarquía donde la característica esencial es la autoayuda; no se puede depender de nadie más que de uno mismo para sobrevivir. El constructivismo ofrece una interpretación diferente a la visión realista y liberal, y argumenta que no se puede discutir en base a una sola y definitiva definición de anarquía, sino que existen múltiples variaciones; he ahí el uso de la frase acuñada por Wendt: “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella” (2005, p. 5).

Para los teóricos constructivistas, la autoayuda no es una característica esencial de la anarquía sino una institución. La anarquía no puede interpretarse sin contenido social que la explique; el primer contacto de los agentes a una realidad sin orden (anarquía) es lo que finalmente determina lo que ellos consideran es la anarquía. Los Estados que fueron obligados contra su voluntad a ceder territorio, han sufrido invasiones extranjeras y tuvieron la lastimosa suerte de padecer episodios de pillaje y abusos por parte de un agente externo, definirán la anarquía como un espacio de violencia donde la autoayuda es la única solución; la seguridad y la supervivencia es el objetivo último.

Sin embargo, una reacción de abuso y violencia no necesariamente será la respuesta que reciba un agente del mundo exterior en su primera interacción; puede que la cooperación y la comunicación cedan paso a la confianza y que la anarquía se convierta en un espacio para llegar a mejores y mayores acuerdos de ventajas absolutas.

Identidad, intereses y acciones

Las normas y conductas son influyentes en los contextos de los agentes y estructuras en distinto grado. Las normas constitutivas dotan al agente de una identidad -única y particular- que constriñe el número de acciones que está dispuesto a tomar; solo ejecutará aquellas que sean auténticas a su forma de ser e interpretar el mundo. Por ejemplo, uno no espera que un Estado democrático invada sin razón un Estado aledaño, ya que su identidad – ser democrático- no es concordante con su acción de tomar por la fuerza la región de otro Estado soberano. Igualmente permite a otros agentes conocer con quién están tratando y el tipo de acciones que pueden esperar de él, en otras palabras, dota de predictibilidad al sistema (Hopf, 1998).

Las identidades funcionan como etiquetas, ofreciendo a la contraparte información acerca de la naturaleza del agente con el que va a tratar. Como lo señala Hopf, “las identidades llevan a cabo tres funciones necesarias en una sociedad: te dicen a ti y a otros quién eres y te dicen quiénes son los otros” (1998, p. 175). Un jugador en la comunidad internacional puede inferir- con un cierto margen de error- cuáles son las preferencias e intereses de otro jugador y por extensión imaginarse cuáles son las potenciales acciones que este puede llevar a cabo.

En el análisis anterior debe entrar a tallar el componente de la percepción. Dos agentes no realizan la misma lectura sobre la intención de otro agente, ya que existen en sus contextos inmediatos diferentes instituciones o normas que condicionan su juicio o sus cualidades interpretativas. Por lo tanto, para los constructivistas es la estructura la que otorga al agente el sentido y significado de acciones de otros, pero los elementos que determinan a la estructura como unidad tienen diferente grado de

importancia según el agente que se nutre de la estructura. Las acciones entran a la estructura, pero salen pensando diferente según el agente que las recibe.

Las identidades, a diferencia de lo que postulan los teóricos liberales y realistas, no son impuestas exógenamente o a priori, sino que se forjan con la interacción, los sucesos y la dialéctica del agente con la estructura (Hopf, 1998).

El poder y el cambio

El poder duro o material – militar o económico- no es el único tipo de poder que existe en las relaciones internacionales según los constructivistas. Según Hopf (1998) el poder de la práctica social puede ser igual de potente y eficaz que el duro y/o el material, ya que a través del intercambio de ideas y de la formación de una narrativa se puede impactar en la identidad de otros agentes y por extensión en sus creencias y acciones. “El poder de la práctica es el poder de generar significado intersubjetivo dentro de la estructura social” (p. 179).

No obstante, uno podría argumentar que, a diferencia del material o militar, el poder de las ideas no es instantáneo, sino que demora en enraizar en la estructura y en los actores. Uno no puede convencer a otros instantáneamente ni crear ideas e intereses en un lapso corto de tiempo, sino que necesita de la dialéctica entre la estructura y los actores, así como de otros agentes -sociedad civil – para introducir con el tiempo nuevas nociones de acción y objetivos prioritarios para los Estados.

Dicho esto, el cambio en las relaciones internacionales desde la visión constructivista siempre será una posibilidad mientras exista diferencia de identidades e intereses. Si todos los jugadores piensan igual y no existen incentivos para cambiar el *statu quo* entonces es casi imposible que se genere un proceso de cambio. El

antagonismo es el motor de cualquier reforma dentro del escenario internacional: la confrontación de posturas y por extensión de ideas abre un espacio para que los agentes maduren nuevas ideas y posibilidades y por ende tengan como propósito moldear a su favor el sistema. “El constructivismo aprecia el poder de la estructura por ninguna otra razón más que porque asume que los actores aplican de manera diaria sus propios límites a través de su actuación constante” (Hopf, 1998, p. 180). En otras palabras, los actores expresan sus malestares o sus propósitos diariamente a través de su desenvolvimiento en el escenario internacional lo que deriva en un choque con otros actores.

Teoría de regímenes internacionales

La existencia de múltiples lentes de interpretación de cómo se forman y operan los regímenes internacionales ha dado pie a diferentes definiciones del concepto. Si bien en esta sección entraremos en más detalle sobre las tres corrientes teóricas que más aportan a esta línea de investigación, los académicos más relevantes en esta área han llegado a una definición de consenso sobre lo que el término conlleva exactamente (Hasenclever et al., 1996). Esta definición ha sido mejor formulada por Krasner (1982):

Los regímenes pueden definirse como conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, causalidad y rectitud. Las normas son patrones de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones específicas o

proscripciones para la acción. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevalecientes para hacer e implementar la elección colectiva. (p. 186)

Evidentemente existen discrepancias sobre algunos elementos en esta definición como qué y quiénes son actores y cómo se deben entender las normas y reglas. No obstante, cada corriente teórica dota a estos componentes de un significado diferente, pero mantienen la esencia de la definición por lo que es útil para el caso presente.

Adicionalmente es importante distinguir entre régimen y organización internacional, pues no siempre es el caso que un régimen se apoye sobre los cimientos de una organización. En cuanto al tema que nos ocupa, el sujeto de esta tesis es el régimen que establece la Carta Democrática Interamericana y este no puede entenderse si se desconecta de la organización que la soporta, pues los procesos y prerrogativas que establece la CDI son activadas por algunos de los órganos de la OEA, entre ellos la Secretaría General. Por esto, señalamos la distinción que hace Keohane (1988) entre régimen y organización internacional:

Las organizaciones internacionales formales son instituciones propositivas con reglas explícitas, asignaciones específicas de roles a individuos y grupos, y la capacidad de acción. A diferencia de los regímenes internacionales, las organizaciones internacionales pueden participar en actividades dirigidas a objetivos, como recaudar y gastar dinero, promulgar políticas y tomar decisiones discrecionales. (p. 384)

Por lo tanto, la diferencia recae en la capacidad de la acción. Un régimen internacional funge como una suerte de manual que establece normas y reglas, pero

carece de toda capacidad de aplicarlas, mientras que una organización además de ser el cancerbero de estas normas y reglas sí goza de discrecionalidad de acción para participar ya que cuenta con una personería jurídica internacional propia.

En contraposición a Strange (1982), este trabajo de investigación refuta la premisa de que el término régimen es vacuo e impreciso, pero sí abraza la lista de propósitos que la académica determina deben ejecutar las organizaciones internacionales; estratégico, adaptativo y simbólico. Si bien se revisará en más detalle en el capítulo tres, la OEA parece haber abandonado su propósito estratégico después del fin de la Guerra Fría y reforzado su propósito simbólico, aunque a expensas de su capacidad adaptativa.

Para la siguiente parte de este trabajo, régimen e institución deben leerse como términos intercambiables o como sinónimos. Por otra parte, para facilitar la comprensión utilizaremos organización internacional para referirnos a una institución propositiva según la definición de Keohane.

Interpretación realista

Para entender cómo las instituciones y la cooperación germinan desde una lectura realista, enumeramos brevemente las cinco suposiciones que caracterizan el mundo y las relaciones internacionales según Mearsheimer (1994).

En primer lugar, el mundo es anárquico en el sentido que no existe un orden o jerarquía que garantice estabilidad o paz. A diferencia de los Estados-nación el mundo no cuenta con una entidad que ostente el monopolio de violencia y pueda forzar a sus súbditos a obedecer. En segundo término, los Estados poseen sin importar su tamaño o riqueza algún tipo de capacidad ofensiva. Las dos últimas suposiciones

traen a colación la tercera, que señala que los Estados nunca pueden estar completamente seguros de las intenciones de otros Estados, pues las intenciones están sujetas a cambios, así como también las percepciones. En cuarto lugar, el objetivo primordial de todos los Estados en un mundo anárquico donde las intenciones de los jugadores no siempre son conocidas y además gozan de algún grado de capacidad ofensiva es la supervivencia. La extinción del Estado es lo que se trata evitar a como dé lugar. Por último, los Estados en su interacción con otros Estados piensan y actúan de manera estratégica o racional. No obstante, las estrategias que despliegan pueden ser ineficaces en cuanto es posible que exista información imperfecta u otros Estados finjan intenciones que no pretenden ejecutar.

Mearsheimer indica que ninguna de estas suposiciones lleva a que los Estados actúen necesariamente de manera competitiva, pero sí pueden derivar en comportamientos agresivos: “Cuando se toman colectivamente, estas suposiciones pueden crear incentivos para que los Estados piensen y a veces actúen agresivamente” (1994, p. 11).

En consecuencia los Estados siempre estarán en un estado alerta debido al miedo que tienen que otros Estados los ataquen; la consecuencia de confiarse o subestimar las intenciones agresivas de otros puede ser fulminante en materia de seguridad, e incluso puede llevar a la destrucción del Estado. Adicionalmente, una conducta de autoayuda emerge como producto de la anarquía; ya que el Estado es el único responsable de su propia supervivencia este se comportará de manera egoísta con miras a resguardar sus intereses. Empero, como resalta Mearsheimer (1994) eso no impide que los Estados se agrupen con la intención de crear un bloque de defensa o de ayuda mutua, pero estresa que este tipo de asociación no es perenne, sino que

perdurará mientras los intereses de las partes converjan en torno a un mismo objetivo. Por último, si bien los Estados deben estar pendiente de lo que ganan o pueden ganar en las diferentes transacciones que mantendrán en el futuro con sus pares, deben prestar especial atención a las ganancias relativas. En otras palabras, deben analizar como las ganancias de su contraparte puede afectar en el mediano o largo sus posiciones, pues lo que en ese momento puede no tener una repercusión inmediata en el balance de poder sí puede generar un desequilibrio más adelante.

La cooperación parece ser una actividad que difícilmente prosperará en el mundo descrito por los realistas, donde el miedo y la anarquía dominan las actitudes y acciones de los Estados. No obstante, según los estudiosos del realismo sí existe espacio para la cooperación siempre y cuando se superen los obstáculos de las ganancias relativas y del engaño (Mearsheimer, 1998).

Como se revisó en la parte inmediatamente anterior la cuestión sobre cómo se distribuyen las ganancias de un acuerdo internacional es vital de cara a mantener la relevancia y poderío en el largo plazo. La cooperación solo surgirá si los Estados involucrados en un proceso de cooperación estiman que todos se han compensado de forma justa y de manera que la distribución de poder se mantenga y que lo retribuido a sus contrapartes no les afecte más adelante en el futuro. Por otro lado, la cuestión del engaño también es un punto crítico que complica la predisposición de un Estado a la cooperación. En un mundo sin jerarquía, existe la posibilidad que un Estado engañe a otro, negándose a cumplir su parte del acuerdo e incrementando sus ganancias relativas a expensas de las del Estado afectado.

Los realistas aceptan que algunos Estados pueden operar a través de instituciones, pero consideran que las mismas serán el reflejo de la distribución del

poder y que esas reglas y normas responderán a los deseos de esos Estados de incrementar su poderío. Además, estiman que las organizaciones internacionales sirven como espacios donde el ejercicio de poder se desenvuelve, Evans y Wilson (1992) incluso las consideran arenas de enfrentamiento.

Teoría de la estabilidad hegemónica

Esta teoría se encuentra dentro de la esfera del realismo porque pone énfasis en las condiciones del poder y en las ganancias relativas, asimismo colocan especial atención en el rol que juegan los Estados, pues los posiciona como los únicos y más importantes jugadores en las relaciones internacionales.

La tesis de la estabilidad hegemónica propone que los regímenes, instituciones y organizaciones internacionales se sostienen sobre y gracias al Estado más poderoso o hegemón. El control efectivo de estos regímenes por parte del hegemón deriva en estabilidad ya que es el que confiere paz y armonía al sistema internacional con su poder. Empero, estos regímenes entrarán en decadencia a medida que el poder del Hegemón se diluye y comienza a extenderse entre más actores (Hasenclever et al., 1996).

Las organizaciones internacionales son consideradas bienes públicos globales ya que el hegemón es el que mayoritariamente las financia y mantiene. Además, el resto de los Estados tienen acceso libre a estos bienes públicos globales y el usufructo por parte de un actor no resta acceso a otro. Sin embargo, esto puede derivar en el caso del polizone o *freerider* donde un grupo de Estados se benefician de estos regímenes sin aportar recursos para su existencia. Por lo tanto, para el hegemón los beneficios de construir y mantener estos regímenes deben exceder los costos. Estos

beneficios no son económicos sino políticos y/o militares por lo que la forma en que son medidos recae sobre instrumentos subjetivos.

Desde el punto de vista del estudio de regímenes sí existe posibilidad de cooperación en una situación de estabilidad hegemónica según Hasenclever et al (1996). Esta cooperación, sin embargo, solo será de primer orden es decir que los Estados cooperarán entre ellos para uniformar sus leyes internas de cara a que sean compatibles con las del régimen. Un ejemplo sería la reducción de aranceles a través de las rondas GATT o la adopción de tratados internacionales como el ASEAN. La cooperación de segundo orden sin embargo es casi imposible que prospere por cuanto este tipo de cooperación es la que determina cómo se crean las normas y quién las hace cumplir. Estas normas, que podemos considerar como la fundantes, son determinadas por deseo del hegemón a partir de sus intereses y es improbable por lo tanto que el Estado más poderosos acepte que otros Estados inserten sus intereses en la formación de las reglas fundantes.

Interpretación liberal

Los internacionalistas liberales consideran que las instituciones sí son un actor fundamental en las relaciones internacionales y que las organizaciones pueden tener un efecto importante en la conducción de la política global. A diferencia de los realistas que consideran a los Estados los únicos agentes decisores, los liberales ponen a las organizaciones internacionales al mismo nivel, así como a otros actores transnacionales como organizaciones no gubernamentales (ONGs) y corporaciones internacionales.

En esencia los liberales se diferencian de los realistas en cuanto ellos no prestan atención a las ganancias relativas sino a las ganancias absolutas que la cooperación puede procurar a los actores involucrados. Esta lectura de la cooperación se nutre mucho de la economía y de las herramientas analíticas que esta última aporta (Krasner, 1991). Además, los liberales resaltan los beneficios de información y transparencia que las instituciones pueden aportar (Hasenclever et al., 1996).

La teoría liberal refuta la premisa realista que la primera no es capaz de explicar los fenómenos de seguridad con la misma destreza teórica con la que analizan las relaciones económicas y comerciales entre Estados. Por ejemplo, Keohane and Martin (1995) consideran- al igual que los realistas- que no existe una línea divisoria que separa los temas de seguridad y los económicos y que por lo tanto no se requieren de aproximaciones teóricas diferentes. Por el contrario, señalan que la teoría liberal o institucional sí puede ofrecer un sólido mecanismo de análisis para ambos. En efecto, los liberales consideran que la información que ofrecen estas instituciones y organizaciones puede ayudar a prevenir conflictos entre Estados, de manera que la desconfianza mutua paute la toma de decisiones. “Si uno puede asegurar más información, puede ser posible que aplique políticas que maximicen su la utilidad” (Keohane & Martin, 1995, p. 44).

Cooperación e información

Por otra parte, los liberales toman otra aproximación respecto a cómo la cooperación no necesariamente siempre está condicionada a la lectura de las ganancias relativas. Para ellos, las ganancias relativas no pueden estudiarse sin antes revisar el contexto en la que se estudian y analizan el papel que juega la institución en

la distribución de estas (Keohane & Martin, 1995). La pregunta entonces es en qué condiciones se puede esperar que las instituciones sean eficaces en resolver problemas de distribución de ganancias. Keahone y Martin dicen que esta cooperación será viable siempre y cuando exista una situación donde se requieran ayuda de coordinación y un desacuerdo entre las partes respecto a cómo distribuir las ganancias.

Esta apreciación es parecida a la teoría de regímenes que publicó el académico realista Stephen Krasner (1991) quién señaló que las instituciones serán mecanismos válidos de cooperación cuando se tratan temas de aversión común donde se la coordinación busca encontrar una fórmula que satisfaga la distribución de las ganancias. Krasner considera que no existe un solo óptimo paretiano, sino que cualquier punto a lo largo de la frontera de pareto es válido. No obstante, mientras que los realistas esgrimen que el poder decide en qué punto de la frontera se situará el acuerdo de cooperación entre las partes, los liberales abogan que la coordinación y transparencia que ofrecen las instituciones resolverán la fórmula de distribución.

CAPÍTULO II METODOLOGÍA

Tipo y Diseño de la Investigación

De forma que el presente trabajo de investigación cumpla con los propósitos que se ha fijado, se optó por un enfoque cualitativo. Según Hernández la aproximación cualitativa “se enfoca en comprender los fenómenos, explotándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y relación con su contexto” (2014, p. 358). En la misma línea va la apreciación de Martínez que estima que la finalidad del enfoque cualitativo es la de “identificar la naturaleza profunda de las realidades, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones” (2006, p. 128).

En ese sentido, la forma cualitativa de investigación facilita el análisis de la información por cuanto ensancha el espectro de estudio, permitiendo la recopilación de información de diferentes fuentes. A diferencia del enfoque cuantitativo, la verdad se descubre, no es única u objetiva, sino que hay que realizar una labor de análisis y comparación para descubrirla.

En esencia el trabajo cualitativo es subjetivo por cuanto está supeditado a las fuentes que el investigador consulte, así como a los actores que constituyan la inmediata realidad del campo de investigación.

En consecuencia, el trabajo se sirve de un diseño de investigación transeccional exploratorio ya que se busca comprender de la mejor manera la relación de la CDI con la democracia hemisférica. Según Hernández, “los estudios exploratorios se realizan cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado

antes” (2014, p. 91). El alcance exploratorio está enfocado en entender cuál es la dinámica de la Carta con la democracia en América Latina y descifrar si existe una estrategia desde el Ministerio de Relaciones Exteriores cuando se susciten atentados contra la democracia en la región en algún Estado miembro de la OEA.

Adicionalmente también se ha aplicado un diseño transaccional descriptivo. En palabras de Hernández “los diseños transeccionales descriptivos tienen como objetivo indagar la incidencia de las modalidades o niveles de una o diversas variables a un grupo de personas u otros seres vivos, objetos, situaciones, contextos, fenómenos, comunidades, etc., y proporcionar su descripción” (2014, p. 155). Uno de los objetivos del trabajo es aportar toda la información posible en torno a los variables de estudios, para lo cual se recurrirá a describir cómo estas se manifiestan en su contexto inmediato y el estado de situación de estas. Así, se recurre al análisis documental para llevar a cabo el proceso de recopilación y posterior descripción.

Sujetos de Estudio

Los sujetos de estudio abarcan funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, expertos en derecho internacional público y democracia. Asimismo, se realizó una revisión de bibliografía especializada y se consultó los informes, así como las bases de datos de cinco instituciones con autoridad en la materia: IDEA Internacional, Freedom House, The Economist Intelligence Unit, V-Dem Institute y la Corporación Latinobarómetro

Herramientas de recojo de información y de análisis

Teniendo en cuenta la naturaleza de los sujetos de estudio, se aplicaron dos técnicas para recoger información. En primer lugar, se utilizó la técnica de entrevistas abiertas de cara a validar la propuesta de estrategia.

Con el propósito de recoger información y procesarla, se decidió utilizar la técnica de análisis documental, para ello se prioriza como herramienta la lista de cotejo de análisis documental.

CAPÍTULO III

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

Estado de la democracia en el hemisferio

La democracia está en una situación crítica no solamente a nivel regional sino también mundial. Los informes consultados para este trabajo de investigación concluyen que los logros democráticos de las últimas décadas están en retroceso y que en América Latina y el Caribe la democracia ha descendido a niveles alarmantes. (Boese et al., 2022). Por otro lado, en Latinoamérica los ciudadanos están perdiendo la confianza en la democracia como régimen político para solucionar los grandes estragos que afligen a la región. El informe Latinobarómetro (2021) revela que más de la mitad de la población de América y el Caribe considera que la democracia no es preferible a cualquier otra forma de gobierno en el 2020 y que no importa que un gobierno no sea democrático con tal que resuelva los problemas.

El populismo y la política de la polarización contribuyen al debilitamiento de los mecanismos de diálogo y anquilosan el componente deliberativo de las democracias al plantear el proceso en términos absolutos (Boese et al., 2022). En América, los casos de Brasil y EE. UU. son los más conspicuos, con Bolsonaro y Trump cuestionando la legitimidad de las elecciones a través de un discurso divisionista de “ellos contra nosotros” y amenazando con no reconocer los resultados de los comicios (EIU, 2022). Esta actitud llevó a que los simpatizantes del expresidente Trump invadieran el Capitolio el 6 de enero de 2021 en protesta por el supuesto fraude masivo que propició su derrota ante Joe Biden, un evento sin parangón en la historia moderna de ese país.

El autoritarismo se ha recrudecido en Venezuela y Nicaragua, mientras que El Salvador ha tomado acciones a nivel interno para consolidar el poder de Nayib Buekele y asegurar su reelección indefinida. Asimismo, en México el presidente Andrés Manuel López Obrador ha propuesto una reforma del sistema electoral mexicano por considerar que las instituciones electorales atentan contra la democracia, mientras que también ha incrementado los ataques y críticas hacia los medios de comunicación.

En esta sección se analizará de manera pormenorizada el estado de la democracia a partir de un análisis comparativo con las teorías y conceptos revisados en el Marco Teórico como el de democracia procedimental y los regímenes de autoritarismo competitivo.

Indicadores utilizados

A través de una consulta extensiva de la base de datos de The Economist Intelligence Unit, Freedom House y el Instituto V-Dem, podemos ofrecer una instantánea sobre la situación en la región en materia de democracia. Dichas organizaciones realizan extensivos trabajos de investigación y publican anualmente sus informes y apreciaciones sobre este tema, además de colgar en sus sitios web los datos que recopilan para llevar a cabo su análisis.

La unidad de inteligencia de la revista *The Economist* (EIU, por sus siglas en inglés) elabora anualmente el Índice de Democracia a partir de un sistema de puntuación de más de 60 indicadores. La EIU asigna un puntaje entre 0 y 10 a cada país a partir de su performance en dichos rubros y los coloca dentro de cuatro categorías: democracias plenas (mayor a 8), democracias defectuosas (mayor a 6 o

menor igual a 8), regímenes híbridos (mayor a 4 o menor igual a 6) y regímenes autoritarios (menor igual a 4). Los indicadores se dividen en cinco grupos: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura democrática y libertades civiles.

Freedom House por su parte realiza el reporte *Freedom in the World*, un proceso de puntuación a partir de 25 indicadores que se dividen en dos categorías, derechos políticos (10) y libertades civiles (15). La categoría de libertades políticas agrupa tres subcategorías: proceso electoral (3), pluralismo político y participación (4) y el funcionamiento del gobierno (3). En cuanto a las libertades civiles, cuatro son las subcategorías: libertad de expresión y creencia (4), derechos de asociación y organización (3), estado de derecho (4), autonomía personal y derechos individuales (4). Cada subcategoría recibe una puntuación entre 0 y 4, mientras más alto el número más libertad proyecta dicha subcategoría. Los puntos de cada subcategoría se suman para determinar la clasificación y luego se saca una media de ambas categorías para determinar el estatus del país que puede ser uno de tres: Libre (entre 1 y 2,5), Parcialmente Libre (entre 3 y 5) y No Libre (5,5-7). Los umbrales se pueden consultar la Figura 5:

Figura 5

Tablas de clasificación de Freedom House

Derechos Políticos		Libertades civiles	
Puntaje Total	Clasificación	Puntaje Total	Clasificación
36-40	1	53-60	1
30-35	2	44-52	2
24-29	3	35-43	3
18-23	4	26-34	4
12-17	5	17-25	5
6-11	6	8-16	6
0-5	7	0-7	7

Nota: Tomado de Freedom House. Adecuado por Sanchez-Checa (2022)

El informe de Variedades de Democracia del Instituto-Dem es el más completo; contiene 30 millones de datos, 450 indicadores e incorpora la opinión y el análisis de 3 700 expertos internacionales al momento de procesar la información, además de aplicar uno de los métodos estadísticos más rigurosos en su metodología. Los índices que produce el Instituto V-Dem toman un valor entre el 0 y el 1; mientras más alto es el número del índice, más se ciñe ese país a los elementos subyacentes de ese indicador. Los dos índices principales que se aplicarán en esta investigación son el índice de Democracia electoral (IDE) y el Índice Democracia Liberal (IDL). El IDL se construye sobre la base del IDE y contiene más de 71 indicadores.

A partir de la metodología e información aplicada por el Instituto V-Dem, Lührmann et al. (2018) concibieron una fórmula para categorizar a los países del mundo en uno de cuatro regímenes: Democracia liberal, Democracia electoral, Autocracia electoral y Autocracia cerradas. En términos prácticos Lührmann et al.

fueron más allá del concepto minimalista de democracia de Schumpeter que concibe las democracias como “regímenes que celebran elecciones multipartidarias *de jure*” (2018, p. 62), y añadieron el componente de rendimiento de cuentas. Sumaron a esta definición, inspirados en la teoría de la poliarquía de Dahl, la obligatoriedad de que sean ejercitables las libertades necesarias para garantizar elecciones multipartidarias y libres, así como también seis instituciones – aunque Dahl establece siete – de la poliarquía. Por ello, consideran que los criterios cuantitativos mínimos para trazar el límite entre una democracia y una autocracia es la celebración de elecciones libres, justas y multipartidarias *de facto* (Lührmann et al., 2018).

Por su parte, las democracias liberales no solo celebran elecciones libres, justas y multipartidarias *de facto* y aplican los prerequisites de Dahl, (democracia electoral) sino que también contabilizan preceptos liberales como el estado de derecho, la supervisión del legislativo y el judicial sobre el ejecutivo y la protección de los derechos individuales y de las minorías.

Por el contrario, las autocracias electorales no realizan elecciones libres, justas y multipartidarias *de facto*. La diferencia entre la autocracia electoral y cerrada es que la primera puede convocar elecciones multipartidarias *de jure* tanto para el legislativo como el ejecutivo y la segunda no permite en ningún caso elecciones. En otras palabras, las autocracias electorales son parecidas a los autoritarismos competitivos descritos por Levitsky y Way (2004) en el Capítulo I, mientras que las autocracias cerradas se asemejan a regímenes de partido único y totalitarios como el cubano y el chino.

En ese sentido, un país que cuente, por ejemplo, con un valor en el Índice de Democracia Electoral (IDE) de 0,8 puede ser considerado como un país que cumple

mayoritariamente con los prerequisites de una democracia plena enumerados por Dahl. Sin embargo, para completar la asignación de ese país a una de las cuatro categorías de regímenes, Lührmann et al. (2018) toman en consideración otros componentes estadísticos del Instituto V-Dem.

Por ejemplo, para categorizar a un país como una democracia según el método de V-Dem, este debe tener un índice de IED mayor a 0,5 y adicionalmente alcanzar una asignación de 2 en los componentes de elecciones multipartidarias y en el de elecciones libres y justas. Para considerar a un país como una Democracia Electoral o Liberal, la fórmula analiza qué valores obtiene en tres componentes adicionales: acceso a la justicia, transparencia de la aplicación de la ley y principios liberales. Cada tipo de régimen cuenta con una fórmula específica que toma en consideración otros componentes.³

Conceptos aplicados

Como referencia, y de acorde al marco teórico de la investigación, las categorías, subcategorías e indicadores de los informes se han comparado contra los prerequisites que constituyen la democracia plena de Dahl. Se puede consultar la Figura 6 para ver el análisis cruzado entre los indicadores y los elementos de la poliarquía.

Para efectos del análisis, estas instituciones son parte de la democracia minimalista y procedimental o formal. En esta sección no se realiza un estudio valorativo de los elementos epistemológicos por cuanto se busca ofrecer un análisis lo más objetivo posible. Además, el índice de Democracia Electoral del Instituto V-Dem

³ Para más detalles sobre la fórmula consultar <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/1214>

es una herramienta que se construyó con el propósito de reflejar los componentes de la poliarquía de Dahl por lo que, a través de un estudio de regresión, refleja todos los prerequisites de una democracia plena (Coppedge et al., 2022).

Adicionalmente, el Instituto V-Dem calibra índices adicionales a partir del IDE que reflejan otros aspectos de la democracia procedimental como el componente participativo, deliberativo, liberal y de igualdad. El Instituto V-Dem ofrece el análisis más riguroso en términos matemáticos y estadísticos.

Figura 6

Análisis cruzado de indicadores utilizados e instituciones de la democracia plena

INDICADORES	Las decisiones gubernamentales las toman personas que han sido electas a través de mecanismos constitucionales	Se celebran de forma recurrente elecciones libres e imparciales	El sufragio es inclusivo y universal; todos los adultos ostentan el derecho al voto	Todos los adultos tienen el derecho a participar en comicios para ser electos
Índice de Democracia del EIU	Categoría II	Categoría I	Categoría I	Categoría I
Freedom House	Derechos Políticos - Subcategoría C	Derechos Políticos - Subcategoría A	Derechos Políticos - Subcategoría A	Derechos políticos - Subcategoría B
V-Dem Institute	Índice de Democracia Electoral	Índice de Democracia Electoral	Índice de Democracia Electoral	Índice de Democracia Electoral

INDICADORES	La libertad de expresión está garantizada constitucionalmente	Los ciudadanos tienen acceso a una pluralidad de fuentes de información;	Las personas tienen derecho a formar grupos de interés y partidos política;	
Índice de Democracia del EIU	Categoría V	Categoría V	Categoría I	
Freedom House	Libertades Civiles - Subcategoría D	Libertades Civiles - Subcategoría D	Derechos Políticos - Subcategoría B Derechos Civiles - Subcategoría E	
V-Dem Institute	Índice de Democracia Electoral	Índice de Democracia Electoral	Índice de Democracia Electoral	

Nota: Sanchez-Checa (2022)

La democracia en cifras

El Índice de Democracia de 2021 (EIU, 2022) y la Clasificación de Libertad de Freedom House (Repucci & Slipowitz, 2022) confirman el continuo declive de la democracia en América. El análisis realizado por EIU arroja que el 2021 fue el peor año para la democracia en América Latina: “Esta no solo fue la caída más pronunciada registrada en el índice por cualquier región del mundo en 2021, sino que fue la mayor caída registrada por cualquier región desde que lanzamos el Índice de Democracia” (EIU, 2022, p. 47). El Instituto V-Dem señala que los niveles de

democracia en América Latina, a pesar de ser una de las regiones más democráticas del mundo, han caído a cifras no vistas desde 1990 (Boese et al., 2022).

Venezuela, Cuba, y Nicaragua se mantienen como los países menos democráticos de la región y por lo tanto están catalogados como regímenes autoritarios y no libres según EIU y Freedom House respectivamente. De la misma manera, ambas organizaciones degradaron a Haití en el 2021 a la clasificación más baja, uniéndose de esta forma al grupo anteriormente mencionado.

La situación en Haití en los últimos años ha empeorado debido a un debilitamiento crónico de su economía y a constantes crisis políticas. A finales del año 2019 una serie de protestas irrumpieron en el país caribeño debido al desabastecimiento de gasolina lo que sumado a una reducción de subsidios disparó el precio del petróleo y sus derivados causando gran malestar en la población (Paultre, 2019). Por otro lado, años de inestabilidad han resultado en una reducida participación electoral por parte del pueblo haitiano que se vio reflejado en los comicios del 2011 (22,4%), 2015 (28,8%) y 2016 (18%) (IDEA, 2022) lo que daña la legitimidad de sus autoridades electas.

La crispación política se exacerbó luego de que las elecciones legislativas previstas para octubre de 2019 no se celebrasen. El presidente de entonces, Jovenel Moise, disolvió el Parlamento y comenzó a gobernar por decreto pasando varias leyes, entre ellas una que creaba una agencia de inteligencia que respondía solo a él y otra que limitaba la auditoría de su gobierno por parte de las cortes (France24, 2021). El 7 de julio de 2021 el presidente Moise fue asesinado en su residencia por un grupo desconocido de hombres armados ahondando la terrible crisis política y económica que azota a Haití (BBC, 2021).

Por otro lado, según la EIU los siete países que se encuentran en la categoría de regímenes híbridos son Guatemala (4,62), Bolivia (4,65), Honduras (5,10), México (5,57), Ecuador (5,71), El Salvador (5,72), Paraguay (5,86). México, Ecuador y Paraguay cayeron debajo del umbral mínimo de democracia defectuosa.

Paralelamente Freedom House cataloga a Guatemala, Bolivia, Honduras, México, El Salvador, Paraguay, República Dominicana y Colombia como países parcialmente libres.

En el caso de Ecuador, Freedom House, IDEA International y el V-Dem Institute no comparten las conclusiones del EIU sobre su regresión democrática. Mientras el EIU señala la fragmentación partidaria extrema, la corrupción crónica y un incremento en preferencia por parte de los ecuatorianos de líderes “fuertes” como razones de su descenso en categoría (EIU, 2022), el Instituto V-Dem resalta el viraje de Ecuador hacia un proceso de democratización con un mayor respeto a la separación de poderes y demostraciones democráticas importantes como la transferencia pacífica de poder tras la victoria electoral de Joaquín Lasso en el 2021 (Boese et al., 2022). Freedom House destaca algunas acciones del predecesor de Lasso, Lenin Moreno, como gestos que contribuyeron sobremanera a subir de categoría a Ecuador de Parcialmente Libre a Libre, como desbaratar el control estatal que tenía el correísmo sobre la prensa y el indulto de activistas de derechos humanos.

La covid-19 causó grandes estragos en Paraguay y la población salió a las calles para demostrar su descontento en marzo de 2021. La baja calidad de los servicios públicos alimentó la disconformidad de la ciudadanía, pidiendo entre sus demandas la dimisión del presidente Mario Abdó Benítez. El EUI también consideró como un agravante el hecho que los paraguayos prefieran la figura de un líder fuerte o

incluso un gobierno militar. En efecto, según Latinobarómetro el 44% de la población paraguaya “apoyaría un gobierno militar en reemplazo del gobierno democrático si las cosas se ponen muy difíciles” (Corporación Latinobarómetro, 2021, p. 32). El desagregado por año y puntuación se puede consultar en la Figura 7.

Figura 7

Índice de Democracia del EIU para América y el Caribe

Estados*	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Argentina	6,63	6,63	6,84	6,84	6,84	6,84	6,84	7,01	6,95	6,95	7,01	7,01	6,95	6,81
Bolivia	5,98	6,15	5,92	5,84	5,84	5,79	5,79	5,75	5,63	5,49	5,70	4,84	5,08	4,65
Brasil	7,38	7,38	7,12	7,12	7,12	7,12	7,38	7,00	6,90	6,86	6,97	6,86	6,92	6,86
Canadá	9,07	9,07	9,08	9,08	9,08	9,08	9,08	9,08	9,15	9,15	9,15	9,22	9,24	8,87
Chile	7,88	7,88	7,67	7,54	7,54	7,80	7,80	7,80	7,77	7,84	7,97	8,08	8,28	7,92
Colombia	6,40	6,54	6,55	6,63	6,63	6,55	6,55	6,62	6,67	6,67	6,95	7,13	7,04	6,48
Costa Rica	8,04	8,04	8,04	8,10	8,10	8,03	8,03	7,95	7,88	7,88	8,07	8,13	8,16	8,07
Cuba	3,52	3,52	3,52	3,52	3,52	3,52	3,52	3,52	3,46	3,31	3,00	2,84	2,84	2,59
República Dominicana	6,13	6,20	6,20	6,20	6,49	6,74	6,67	6,67	6,67	6,65	6,54	6,54	6,32	6,45
Ecuador	5,64	5,64	5,77	5,72	5,78	5,87	5,87	5,87	5,81	6,02	6,27	6,33	6,13	5,71
El Salvador	6,22	6,40	6,47	6,47	6,47	6,52	6,52	6,63	6,63	6,43	5,96	6,15	5,90	5,72
Guatemala	6,07	6,07	6,05	5,88	5,88	5,81	5,81	5,92	5,92	5,86	5,60	5,26	4,97	4,62
Guyana	6,15	6,12	6,05	6,05	6,05	6,05	5,91	6,05	6,25	6,45	6,67	6,15	6,01	6,25
Haiti	4,19	4,19	4,00	4,00	3,96	3,94	3,81	3,94	4,02	4,03	4,91	4,57	4,22	3,88
Honduras	6,25	6,18	5,76	5,84	5,84	5,84	5,84	5,84	5,92	5,72	5,63	5,42	5,36	5,10
Jamaica	7,34	7,20	7,20	7,13	7,38	7,38	7,38	7,38	7,38	7,29	7,01	6,95	7,13	7,13
México	6,67	6,77	6,93	6,93	6,90	6,90	6,68	6,55	6,47	6,40	6,19	6,09	6,07	5,57
Nicaragua	5,68	6,07	5,73	5,56	5,56	5,46	5,32	5,26	4,81	4,66	3,63	3,55	3,60	2,69
Panamá	7,35	7,35	7,15	7,08	7,08	7,08	7,08	7,19	7,13	7,08	7,05	7,05	7,18	6,85
Paraguay	6,16	6,40	6,40	6,40	6,26	6,26	6,33	6,27	6,31	6,24	6,24	6,24	6,18	5,86
Perú	6,11	6,31	6,40	6,59	6,47	6,54	6,54	6,58	6,65	6,49	6,60	6,60	6,52	6,09
Suriname	6,51	6,58	6,65	6,65	6,65	6,76	6,76	6,76	6,76	6,76	6,98	6,98	6,82	6,82
TrinidadandTobago	7,18	7,2	7,15	7,15	6,99	6,99	6,99	7,1	7,1	7,04	7,15	7,15	7,15	7,16
Estados Unidos	8,22	8,22	8,18	8,11	8,11	8,11	8,11	8,05	7,98	7,98	7,95	7,95	7,92	7,85
Uruguay	7,95	8,08	8,10	8,17	8,17	8,17	8,17	8,17	8,17	8,12	8,38	8,38	8,61	8,85
Venezuela	5,42	5,34	5,18	5,08	5,15	5,07	5,07	5,00	4,68	3,87	3,16	2,88	2,76	2,11

Democracia Plena 
 Democracia Defectuosa 
 Regimen Híbrido 
 Regimen autoritario 

Nota: data tomada de <http://bitly.ws/vIEK>. Adecuado por Sanchez-Checa (2022)

En el marco de calificación del EIU, doce países de la región son definidos según el índice como democracias defectuosas, constituyendo la categoría más numerosa. El nuevo integrante en el 2021 fue Chile, cuya puntuación cayó de 8,28 en el 2020 a 7,92. En cuanto a Freedom House, este informe concluye que en el 2021, 23 países de la región pueden ser etiquetados como Libres según su metodología.

Asimismo, elevó a Ecuador y a Perú a esta categoría debido a que ambos celebraron

comicios que se desarrollaron de manera pacífica y que tuvieron un impacto positivo en el relacionamiento entre el Ejecutivo y Legislativo. La Figura 8 plasma los puntajes de asignación, así como las categorías por país de Freedom House.

Dentro de la categoría de democracias plenas del EIU solo tres países del hemisferio alcanzan la puntuación para ser consideradas como tal: Canadá (8,87), Uruguay (8,85) y Costa Rica (8,07).

Figura 8

Clasificación y puntajes de libertad según Freedom House para América

Estado	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Antigua and Barbuda	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2,5	2,5	2,5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Argentina	1,5	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Bahamas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Barbados	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Belize	1	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Bolivia	2	2	2,5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Brazil	3	3	2,5	2,5	2,5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2,5	2,5
Canada	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Chile	2	2	1,5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,5	1	1
Colombia	4	4	4	4	4	3	3	3	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3	3	3	3	3	3	3
Costa Rica	1,5	1,5	1,5	1,5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Cuba	7	7	7	7	7	7	7	7	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Dominica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Dominican Republic	2	2	2	2,5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2,5	2,5	3	3	3	3	3	3	3	3
Ecuador	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3,5	3	3	3	3	3	2,5
El Salvador	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	3	3,5
Grenada	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Guatemala	3,5	3,5	4	4	4	4	3,5	3,5	3,5	4	4	3,5	3,5	3,5	3,5	4	4	4	4	4	4	4	4
Guyana	2	2	2	2	2	3	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Haiti	5,5	6	6	6	6,5	6,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	5	5	5	5	5	5	5	5,5
Honduras	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4,5	4
Jamaica	2	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2	2	2
Mexico	2,5	2,5	2	2	2	2	2,5	2,5	2,5	2,5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3,5	3,5
Nicaragua	3	3	3	3	3	3	3	3	3,5	4	4	4,5	4,5	3,5	3,5	3,5	4,5	4,5	5,5	5,5	5,5	5,5	6
Panama	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	2	2	2	2	2	2	1,5	1,5	2
Paraguay	3,5	3,5	3,5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Peru	3,5	2	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	3	2,5
St. Kitts and Nevis	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,5	1	1	1	1	1,5	1,5	1,5
St. Lucia	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
St. Vincent and the Grenadines	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Suriname	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2,5	2,5	2	2,5	2,5	2	2
Trinidad and Tobago	2	3	3	3	3	2,5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
United States	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,5	1,5	1,5	2	2	
Uruguay	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Venezuela	4	4	3,5	3,5	3,5	4	4	4	4	4,5	5	5	5	5	5	5	5,5	5,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5

Libre

Parcialmente libres

No libre

El Instituto V-Dem ha determinado que dentro de América seis países cumplen con los requisitos para ser considerados como democracias liberales: Barbados, Canadá, Chile, Costa Rica, EE. UU. y Uruguay.⁴ Esto quiere decir que

⁴ De los treinta y cinco países miembros de la OEA, el Instituto V-Dem solo ha estudiado a 27. Ver figura 9 para consultar el desagregado.

Cinco países se encuentran dentro de la categoría de Autocracias Electorales: El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua y Venezuela. En el 2021 el Salvador descendió a la categoría de Autocracia Electoral debido a su baja performance en los aspectos deliberativos de la democracia, así como también en la aproximación del ejecutivo a la sociedad. Cuba es el único país catalogado como un régimen de Autocracia Cerrada debido a su sistema de partido único, así como también las restricciones de participación de la sociedad en política.

Incidencia de la Carta Democrática Interamericana en el hemisferio

Para comprender cuál ha sido la incidencia de la CDI en la democracia de la región, se ha hecho un recuento de los casos y un análisis a partir de un estudio comparativo de los índices repasados en la sección anterior y su evolución desde el año en que se aplicó la CDI.

Si bien la Carta Democrática Interamericana ha sido efectiva en solucionar crisis políticas y prevenir una mayor polarización en el corto plazo, también ha demostrado ser en ocasiones ineficaz en propiciar un entendimiento sincero entre facciones políticas y consolidar los elementos esenciales de la democracia de cara a garantizar estabilidad en el largo plazo. El grado de éxito de la CDI depende mucho de la predisposición política de los Estados Miembro de la OEA y del peso e influencia del país que se encuentre en crisis.

De forma que el estudio no recaiga sobre una apreciación subjetiva, se ha recurrido a datos objetivos de carácter estadístico para entender cuál fue su efecto a largo plazo desde el año de su aplicación. Específicamente se ha recurrido al Índice de

Democracia Electoral y Liberal del Instituto V-Dem, el Índice de Democracia del EIU y por último al reporte de Freedom House.

Venezuela 2002 y el episodio del 2017

En el 2002, la relación entre el gobierno y la oposición venezolana se había deteriorado debido a una serie de polémicos decretos promulgados por el presidente Hugo Chávez conocidos como las 49 leyes. Estas normas, que contaban con poco respaldo gremial y popular, significaban un drástico giro en la participación del Estado en los sectores del petróleo, pesca, agricultura y otros rubros importantes. Los empresarios, representados en su mayoría por la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecamaras), se habían distanciado de Chávez a partir de la promulgación de la Constitución de 1999 y posicionado como una de las fuerzas más importantes contra el gobierno desde la sociedad civil.

En una situación de polarización y crispación social, la oposición convocó una marcha en protesta a los cambios gerenciales realizados por Chávez al interior de la compañía estatal de petróleos PDVSA. Sin embargo, la marcha que debía culminar en las inmediaciones de la sede de PDVSA en Caracas fue redirigida al Palacio de Miraflores donde se concentraban los simpatizantes del gobierno. El choque de fuerzas resultó en la muerte de 19 personas y en el escalamiento de las tensiones entre las fuerzas políticas y el gobierno.

Finalmente, el 11 de abril una facción del ejército de Venezuela promovió un golpe de estado contra el gobierno y arrestó al presidente Hugo Chávez en el Palacio

de Miraflores. La oposición, alegando un vacío de poder tras la supuesta renuncia de Chávez, encargó al empresario y presidente de Fedecamaras, Pedro Carmona, la presidencia.

Al interior de la OEA, el Consejo Permanente no contaba con información precisa respecto de cuál era la situación del presidente Hugo Chávez ni de cómo se estaba desarrollando el golpe de estado (Arrighi, 2015). Dos días después, en un giro de eventos, el presidente Chávez retomó el poder, dando por terminado el golpe y restaurando su legitimidad frente a la nación. De inmediato el Consejo Permanente aprobó la CP/RES.811(1315/2002) que enviaba una misión a Venezuela encabezada por el secretario general de entonces, el expresidente de Colombia César Gaviria, para examinar la situación y también convocaba la activación del Artículo 20 de la CDI.

El objetivo central de la OEA en el caso venezolano fue la de tender un puente entre la oposición y el oficialismo de cara a resolver el impase político y garantizar la paz. En ese sentido, se conformó la Mesa de Negociación y Acuerdos conformada por seis miembros del gobierno y seis miembros de Coordinadora Democrática, la organización principal de la oposición. Adicionalmente, el facilitador de la mesa fue el propio secretario general y participaron como terceros el Centro Carter y el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (Cooper & Legler, 2005). Sin embargo, el presidente Chávez contaba con poder de veto sobre las decisiones de la mesa (Olivari, 2014).

El resultado final fue la Declaración de Principios para la Paz y la Democracia que entre otros convocaba un referéndum a partir del Artículo 72 de la Constitución

de 1999, sobre la continuidad de Hugo Chávez en el poder. Hugo Chavez sobrevivió el referéndum y continuó gobernando hasta su muerte.

Tras la muerte de Hugo Chávez y la asunción de Nicolas Maduro la situación en Venezuela empeoró notablemente convirtiéndose en el caso más preocupante de la región. En julio de 2017, el Perú organizó una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores a propósito de la polémica convocatoria por parte de Maduro de elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente. En este aspecto la Cancillería peruana tomó con preocupación los efectos adversos que estas elecciones significaban para la institucionalidad democrática en Venezuela, toda vez que en los últimos años la oposición venezolana venía siendo asediada por el oficialismo.

El Consejo Permanente intentó sin éxito activar la Carta Democrática Interamericana, debido a que existían diferencias sustanciales entre algunos Estados Miembro sobre si el caso Venezolano ameritaba su aplicación. Ante los pocos avances en el seno de la OEA, el Perú convocó el 8 de agosto del 2017 a una reunión de cancilleres en la ciudad de Lima con el fin de adoptar una estrategia alternativa a la situación venezolana que resultó con la creación del Grupo de Lima, un foro multilateral constituido por doce países que eran partidarios de tomar una posición más activa en torno a la situación de Venezuela.

En este aspecto, los trabajos de Kenyi Díaz (2019) y Hugo Morales (2021) describen de manera detallada y comprehensiva la evolución e impacto del Grupo de Lima. Esta asociación de concertación contribuyó notoriamente a introducir la crisis de Venezuela dentro de la agenda internacional, así como a colocar atención sobre las graves violaciones de derechos humanos y la crisis de refugiados que venía

experimentando el país caribeño. Asimismo, reafirmó la capacidad de liderazgo regional del Perú, situándolo como un actor hábil y conciliador dentro de la coalición.

Sin embargo, a pesar de los logros del Grupo de Lima, en el largo plazo no fue efectivo en solucionar la crítica realidad de Venezuela. En retrospectiva, la iniciativa deja un conjunto de lecciones de cara al futuro que pueden servir como punto de fuga para el diseño de una estrategia. Las sanciones contra el régimen de Maduro, el retiro del embajador peruano en Venezuela, el reconocimiento de Guaidó como presidente legítimo de Venezuela y la adopción de una postura cada vez menos imparcial, entre otras, fueron medidas polémicas que contribuyeron al debilitamiento del foro para constituirse como un intermediario confiable y neutral entre la oposición y el oficialismo.

A la fecha la división política en Venezuela persiste y la democracia continúa en una trayectoria de degradación. Venezuela sufre una de las mayores crisis humanitarias del mundo y millones de venezolanos han abandonado el país en busca de mejores oportunidades. Como lo demuestra la Figura 10, los índices reflejan un deterioro continuo de la situación democrática de ese país tanto en el ámbito electoral como liberal. La erosión es evidente a partir del 2013 tras la muerte de Chávez y la toma del poder por parte de Nicolás Maduro, lo que se tradujo en un mayor control del aparato estatal por parte del oficialismo y continuos fraudes electorales.

Figura 10*Desempeño democrático de Venezuela desde la aplicación de la CDI*

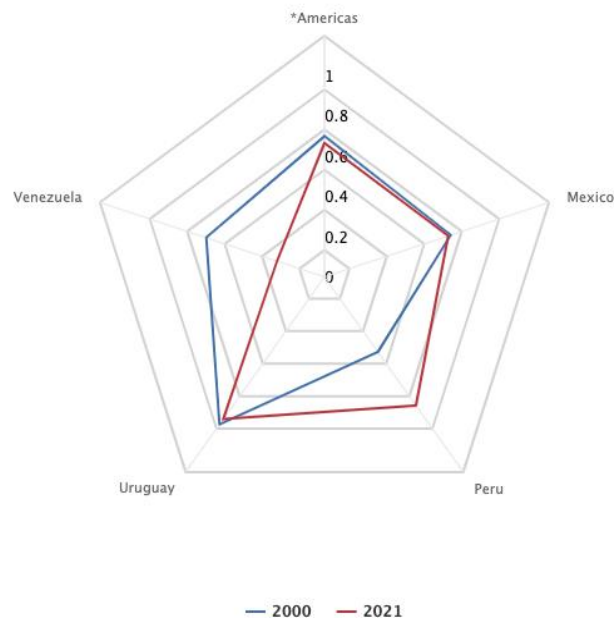
Índice	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Índice de Democracia Electoral (V-Dem)	0,60	0,54	0,50	0,49	0,48	0,47	0,46	0,44	0,44	0,43	0,43
Índice de Democracia Liberal (V-Dem)	0,32	0,29	0,26	0,25	0,22	0,18	0,17	0,16	0,16	0,16	0,16
Índice de Democracia (EIU)*							5,42		5,34		5,18
Freedom in the World	4,0	4,0	3,50	3,5	3,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,5	5,0
Índice	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Índice de Democracia Electoral (V-Dem)	0,42	0,41	0,34	0,31	0,31	0,29	0,25	0,22	0,21	0,21	0,22
Índice de Democracia Liberal (V-Dem)	0,15	0,15	0,11	0,10	0,11	0,13	0,10	0,08	0,07	0,07	0,07
Índice de Democracia (EIU)*	5,08	5,15	5,07	5,07	5,00	4,68	1,87	1,16	2,88	2,76	2,11
Freedom in the World	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,5	5,50	6,5	6,5	6,5	6,5

En el caso de venezolano se confirma como todos los principios normativos estipulados por Saffon y Urbinati (2013) sobre la democracia procedimental se han vulnerado en los años antes y después de la muerte Chávez. Nunca fue más evidente que en las elecciones de 2018, donde no existió incertidumbre respecto a quién ganaría los comicios debido al control de los organismos electorales por parte del gobierno y un deterioro importante de las instituciones del país. Ante esta situación, donde la participación y capacidad de respuesta por parte de las fuerzas políticas era limitada, la oposición decidió boicotear la elección.

La performance de Venezuela en el Índice de Democracia Electoral ha sido uno de los peores si se compara con la media de la Américas, así como también con México y Uruguay. Se puede consultar la Figura 11 para ver la comparación.

Figura 11

Comparación del desempeño del Índice de Democracia Electoral de Venezuela 2000-2021



Nota: V-Dem Institute 2022

Bolivia 2004, 2005 y 2008

Los días 12 y 13 de febrero de 2003 tuvieron lugar en el centro de la ciudad de La Paz una serie de confrontaciones entre el Ejército y la Policía Nacional de Bolivia. En protesta por los bajos salarios y el polémico plan de impuestos a la renta que preparaba el gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, un contingente de policías bolivianos tomó las calles cercanas y conducentes al Palacio Presidencial (OEA, 2003e). Fueron confrontados por el Ejército de Bolivia que se mantuvo leal al presidente y a la constitución y que, a pesar de las amenazas y el uso de armas por parte de los sublevados, protegió el Palacio Presidencial. Lo que sobrevino fueron dos días de choques entre fuerzas del Estado que dejó un saldo de

31 víctimas mortales y 268 heridos, así como también costos materiales por vandalismo y saqueos (Quispe, 2022).

En esa oportunidad el Consejo Permanente de la OEA respaldó al gobierno constitucional de Sanchez de Lozada y condenó los actos de violencia y la actuación de la policía boliviana y además se comprometió a “aplicar los mecanismos previstos por la Carta Democrática Interamericana para la preservación de la democracia” (OEA, 2003b, p. 1). En ese sentido, el Secretario General de la OEA se dirigió a La Paz a pedido del gobierno de Sánchez de Lozada para conducir una Misión que esclarecieron los hechos acontecidos y para proporcionar cooperación técnica a la Fiscalía de la Nación en sus tareas de investigación (OEA, 2003e).

No obstante, en octubre de ese año, ante el anuncio del Ejecutivo de exportar gas boliviano a los EE. UU. a través de Chile, un sector de la población aymara de Bolivia, así como dirigentes cocaleros - entre los que se encontraba Evo Morales - se levantó contra la medida. En los días y semanas siguientes los choques entre las fuerzas del orden y los manifestantes incrementaron, así como también la represión, lo que resultó en 50 muertos y 400 heridos. Estos episodios constituyen lo que se conoce comúnmente como la Masacre de Octubre que se engloba dentro de la Guerra del Gas (González, 2018). Ante la insostenible situación y tras la muerte de civiles, el presidente Sanchez de Lozada renunció a su cargo y abandonó el país, tomando la presidencia el vicepresidente Carlos Mesa.

El Consejo Permanente apoyó al gobierno de Sánchez de Lozada a través de la publicación de la CP/RES. 849 (1384/2003) asegurando “la firme determinación de los Estados Miembros para hacer prevalecer los compromisos previstos en la Carta Democrática Interamericana para la preservación de la democracia” (OEA, 2003c, p.

2) e hizo lo mismo semanas después cuando asumió Mesa a través de la CP/RES. 852 (1387/2003) (OEA, 2003d).

No obstante, veinte meses después Mesa renunció a la presidencia producto de la incontinencia social que azotaba al país altiplánico. Las ciudades de El Alto y La Paz se convirtieron en los focos centrales de protestas, cuyos azuzadores demandaban un cambio en la gestión de las reservas de hidrocarburos, así como políticas públicas efectivas para combatir la latente pobreza de los sectores indígenas de Bolivia (El Mundo, 2005).

La Asamblea General de la OEA, que en ese momento celebraba su trigésimo quinto período ordinario de sesiones en la ciudad de Fort Lauderdale, expresó en el marco de la CDI y tras considerar el reporte del Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia Juan Ignacio Siles, “la disposición de la organización de los Estados Americanos a brindar toda la cooperación que sea solicitada por las legítimas autoridades bolivianas, a fin de facilitar el diálogo como medio para superar la crisis y garantizar la preservación de las instituciones democráticas” (OEA, 2005d)

El Legislativo boliviano designó a Eduardo Rodríguez Veltzé quien convocó elecciones generales para el 4 de diciembre de ese mismo año. El Embajador en Misión Especial de Bolivia ante la OEA explicó la situación que atravesaba su país ante el Consejo Permanente tras lo cual ese órgano resolvió, entre otros, “Reiterar la disposición de la Organización de los Estados Americanos para brindar la cooperación técnica apropiada en materia electoral que sea solicitada por las autoridades bolivianas, a fin de facilitar el diálogo como medio para garantizar la preservación de las instituciones democráticas” (OEA, 2005b, p. 2).

La Misión de Observación Electoral de la OEA para las elecciones de 2005 en Bolivia concluyó en su informe que “No se han recibido reportes sobre incidentes de consideración que hayan alterado de manera significativa el proceso de votación” (OEA, 2005e, p. 1). Tras los comicios salió elegido el dirigente cocalero y líder del partido de oposición Movimiento al Socialismo (MAS), Evo Morales, quien se convirtió en el primer presidente indígena de ese país.

Tres años más tarde irrumpió al interior de Bolivia una confrontación entre el gobierno central y los departamentos regionales; los últimos demandaban estatus de autonomía para contrarrestar las reformas constitucionales del gobierno del MAS. Ante la situación de división, el presidente Evo Morales convocó un referéndum revocatorio sobre su cargo, el de su vicepresidente y el de los ocho perfectos del país.

El gobierno de Bolivia invitó, amparándose en la CDI, a una Misión de Observación de la OEA para verificar que los comicios se llevaran de acuerdo con la ley, ante lo cual el Secretario General designó como Jefe de Misión al ex vicepresidente de Guatemala Eduardo Stein. El informe de Stein enfatizó “su valoración positiva sobre el proceso electoral del Referéndum Revocatorio del 10 de agosto en Bolivia, agregando que éste exhibe mejoras en su administración y menores incidencias de irregularidades respecto de los comicios observados en 2005 y 2006” (OEA, 2009f, p. 24).

Los índices estudiados demuestran que la CDI tuvo un impacto importante en los años posteriores a su primera aplicación en el 2003 pero que, sin embargo, se detuvo a partir de las marchas y protestas de 2005 que llevaron al presidente Mesa a renunciar. Con la asunción de Evo Morales y la promulgación de la Constitución de 2009 los indicadores de democracia comienzan a sufrir un declive sostenido, pero no

drástico en comparación con otros países de la región. El año 2019 plasma una caída severa como producto del fraude electoral perpetrado por Evo Morales en busca de su reelección. Se puede consultar la Figura 12 para ver el desagregado.

Figura 12

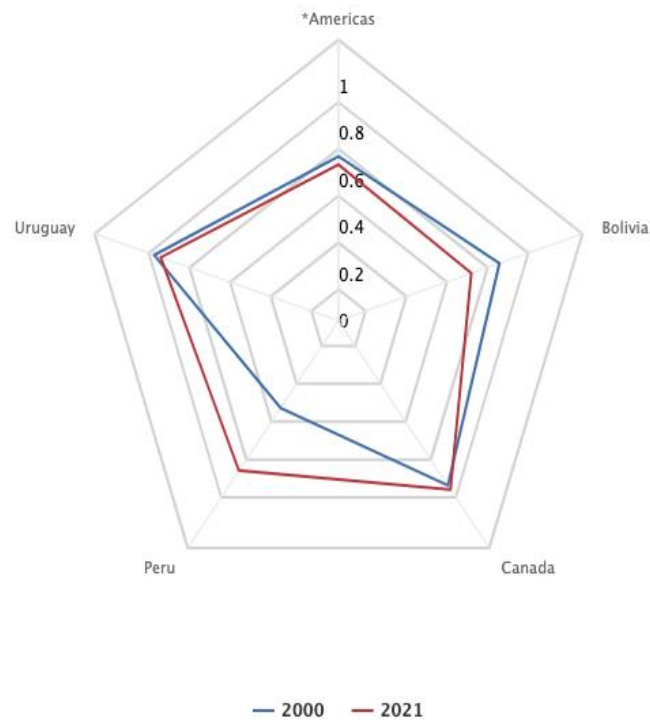
Desempeño democrático de Bolivia desde la aplicación de la CDI

Índice	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Índice de Democracia Electoral (V-Dem)	0,76	0,75	0,74	0,74	0,77	0,76	0,74	0,73	0,73	0,73	0,69
Índice de Democracia Liberal (V-Dem)	0,54	0,53	0,52	0,53	0,56	0,55	0,48	0,47	0,47	0,45	0,42
Índice de Democracia (EIU)*							5,98		6,15		5,92
Freedom in the World	2,0	2,0	2,5	3,00	3,0	3,00	3,0	3,0	3,00	3,0	3,0
Índice	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Índice de Democracia Electoral (V-Dem)	0,69	0,68	0,67	0,66	0,63	0,63	0,63	0,61	0,55	0,33	0,62
Índice de Democracia Liberal (V-Dem)	0,42	0,41	0,41	0,41	0,39	0,38	0,38	0,36	0,32	0,23	0,37
Índice de Democracia (EIU)*	5,84	5,84	5,79	5,79	5,75	5,63	5,49	5,7	4,84	5,08	4,65
Freedom in the World	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

En comparación con otros países de la región, Bolivia ha sufrido un revés en el Índice de Democracia Electoral lo que se traduce en un debilitamiento del proceso electoral y de la garantía de la celebración de elecciones libres, justas y multipartidarias. En contraste con la media de América y de otros países, entre el 2000 y 2021 Bolivia ha sufrido una reducción en este indicador, no obstante, no es asimilable ni tan severa como la de otros países, entre ellos Venezuela y Nicaragua. Consultar Figura 13.

Figura 13

Comparación del desempeño del Índice de Democracia Electoral de Bolivia 2000-2021



Nota: V-Dem Institute 2022

Nicaragua 2004 y 2005 y el episodio del 2021

En el 2002 asumió la presidencia de Nicaragua Enrique Bolaños quien había sido vicepresidente del mandatario saliente Arnoldo Alemán. Pocos meses después Bolaños acusó a Alemán de corrupción y lavado de activos, lo que finalmente resultó en una sentencia en su contra y su encarcelamiento. Este episodio creó un cisma al interior del Partido Liberal Constitucionalista (PLC); algunos dirigentes fieles a Alemán acusaron a Bolaños de haber propiciado la caída del expresidente lo que tuvo una repercusión en el balance de poder al interior de la Asamblea Nacional.

Como resultado de esta situación, el presidente Bolaños se quedó prácticamente sin fuerza al interior del legislativo, situación que empeoró cuando una facción importante de diputados del PLC y leales Alemán concertaron con el bloque sandinista de Daniel Ortega para oponerse al gobierno.

En este contexto, el Consejo Superior de las Contralorías sancionó al presidente por supuestamente no haber rendido cuentas sobre sus aportes de campaña con suspensión de salario y destitución. Sin embargo, esta entidad no contaba con las competencias para tramitar la última sanción por lo que remitió a la Asamblea Nacional la responsabilidad (OEA, 2004).

Ante aquella situación, el presidente Bolaños convocó el Artículo 17 de la Carta Democrática Interamericana, pidiendo a la OEA sus buenos oficios para resolver el impase. Los 34 países de la OEA aprobaron, a través del Consejo Permanente, la conformación de una misión especial encabezada por el Secretario General interino Luigi Einaudi y el presidente del Consejo Permanente Arístides Royo (El Universo, 2004). Producto de dichos esfuerzos se planteó la posibilidad de un gran diálogo nacional lo que amainó las tensiones por el momento.

Para ello, el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, designó en el 2005 al ex canciller de Argentina Dante Caputo para liderar la misión en Nicaragua. Sin embargo, al poco tiempo la confrontación entre Bolaños y la oposición se recrudeció, derivando en el desafuero de seis ministros del gobierno y en el pedido de destitución del presidente. Ante esta situación el Consejo Permanente publicó la RES/CP. 892 (1507/2005) en apoyo a Bolaños y llamando al diálogo (OEA, 2005c). Bolaños acudió ante la OEA activó el Artículo 18 de la CDI en busca de asistencia de la organización lo que permitió resolver el conflicto, dando a paso a que en el 2006

Bolaños dejara el cargo después de finalizado su mandato. Consultar Figura 14 para mayores detalles.

Figura 14

Desempeño democrático de Nicaragua desde la aplicación de la CDI

Índice	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Índice de Democracia Electoral (V-Dem)	0,60	0,61	0,63	0,62	0,62	0,62	0,60	0,49	0,47	0,47	0,47
Índice de Democracia Liberal (V-Dem)	0,40	0,39	0,40	0,40	0,40	0,40	0,36	0,25	0,23	0,22	0,22
Índice de Democracia (EIU)*							5,68		6,07		5,73
Freedom in the World	3,0	3,0	3,0	3,0	3,00	3,00	3,0	3,0	3,5	4,0	4,0
Índice	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Índice de Democracia Electoral (V-Dem)	0,46	0,39	0,34	0,34	0,34	0,33	0,30	0,24	0,23	0,24	0,23
Índice de Democracia Liberal (V-Dem)	0,21	0,17	0,14	0,14	0,14	0,14	0,12	0,06	0,06	0,06	0,06
Índice de Democracia (EIU)*	5,56	5,56	5,46	5,32	5,26	4,81	4,66	3,63	3,55	3,6	2,65
Freedom in the World	4,5	4,5	3,5	3,5	3,5	4,5	4,5	5,5	5,5	5,5	6,0

El caso de Nicaragua es uno de los más reveladores de la región. La aplicación de la CDI se dio en las postrimerías del mandato de Bolaño y su propósito residió en la exploración de soluciones para un conflicto entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Se sumó a esta situación, la confrontación personal entre Bolaños y Alemán que tuvo una repercusión sobre el apoyo político del partido de Bolaño (PLC) a su gobierno desde el congreso y lo que eventualmente derivó en una alianza entre el sandinismo y Alemán. La OEA sirviéndose de la CDI fue capaz de resolver el impasse y permitir que Bolaño terminará su mandato.

Sin embargo, a partir del 2006 con la elección de Daniel Ortega, los indicadores democráticos comienzan a descender rápidamente. A pesar de que la constitución prohibía la reelección, Ortega realizó una interpretación auténtica de la norma y se presentó a reelección en el 2011 y en el 2016 volvió fue electo de nuevo.

En los últimos años se vienen denunciado grandes violaciones de derechos humanos en Nicaragua por parte del régimen sandinista. En el 2021, el gobierno de Ortega encarceló a varios candidatos a la presidencia, y les retiró la personería jurídica a partidos de oposición de cara a las elecciones del 7 de noviembre. En aquella oportunidad, no se respetaron ninguna de las instituciones democráticas y los comicios no fueron libres, justos, ni multipartidarios. Además, la oposición sufrió de acoso, intimidación y muchos fueron enviados a prisión por sus posturas ideológicas.

Ante ello, la 51 Asamblea General de la OEA emitió una resolución que condenaba las manifiesta violaciones de las instituciones democráticas en las elecciones del 7 de abril en Nicaragua, señalando que no fueron legítimas (EFE, 2021b) e instaba al Consejo Permanente a realizar una apreciación colectiva de la situación en ese país (OEA, 2021). Ante esta posición, el gobierno de Nicaragua denunció la Carta de la OEA por considerarla injerencista en asuntos internos y culpó a la organización de ser un foro influenciado por los EE. UU. para facilitar su hegemonía (EFE, 2021a).

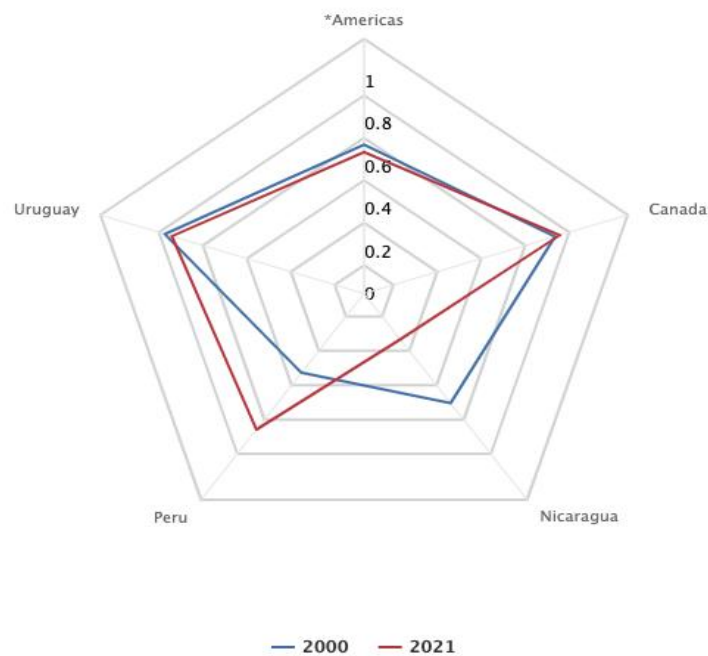
Posteriormente, el 8 de diciembre el Consejo Permanente se volvió a reunirse y a través de una resolución exhortó al Secretario General a solicitar con “urgencia una reunión con el Gobierno de Nicaragua a fin de transmitirle esta decisión y obtener su compromiso de aceptar una misión de buenos oficios de alto nivel” (OEA, 2021, p. 2). Sin embargo, a pesar de los reiterados avisos y resoluciones en contra del régimen de Ortega, el 24 de abril el gobierno de Nicaragua violó las instalaciones de la Organización de los Estados Americanos en Managua e incautó bienes y archivos que se encontraban en su interior.

Es importante señalar que la salida de Nicaragua se hará efectiva a finales del 2023 de acuerdo con lo establecido en la Carta de la OEA y que, hasta ese entonces, Nicaragua tiene que cumplir con todas sus obligaciones fiduciarias y de derechos humanos.

Desde un punto de vista teórico, en Nicaragua no se puede hablar de un autoritarismo competitivo ya que el poder judicial, los medios de comunicación, las instituciones electorales y la representación nacional no pueden ser considerados terrenos relativamente independientes o capaces de presentar una resistencia real al oficialismo. (Levitsky & Way, 2004). Para ver la diferencia entre Nicaragua y otros países de la región se puede consultar la Figura 15.

Figura 15

Comparación del desempeño del Índice de Democracia Electoral de Nicaragua 2000-2021



Nota: Tomado de V-Dem Institute (2022)

Ecuador 2005 y 2010

En 2003 el coronel Lucio Gutiérrez asumió la presidencia de Ecuador.

Gutiérrez participó, junto a otros elementos de las Fuerzas Armadas y la Sociedad Civil, en un golpe de Estado contra su antecesor Jamil Mahuad. Su gobierno estaba conformado por representantes de diferentes grupos políticos, lo que le obligaba a estar en constante búsqueda de aliados y de apoyo.

Ante las amenazas por parte de algunas fuerzas políticas de destituirlo, el presidente Gutiérrez buscó formar una alianza más sólida que le diese mayores seguridades de continuidad de cara al futuro (Rivera, 2022).

A finales del año 2004, en una sesión extraordinaria del Congreso de Ecuador, y con el apoyo de otras fuerzas políticas entre las que se encontraban el Partido Roldosista de Ecuador (PRE) y el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional (PRIAN), el gobierno logró reemplazar a 27 de los 31 jueces de la Corte Suprema de Justicia que en ese momento investigaba a dos expresidentes por casos de corrupción: Abdalá Bucaram (PRE) y Gustavo Noboa.

Cuatro meses más tarde la nueva Corte Suprema de Justicia (CSJ) anuló los casos contra Bucaram y Noboa. La población ecuatoriana tomó esta acción como la retribución de Gutiérrez al PRE y al PRIAN por acceder a una alianza política que le protegiera de una destitución, tomando las calles y manifestándose en contra de la decisión de la CSJ. Las marchas se tornaron violentas y las ciudades de Ecuador se llenaron de protestantes a medida que aumentaba el descontento. En una medida desesperada Gutiérrez dictó el 14 de abril el estado de excepción en la ciudad de

Quito, pero debido a la presión ciudadana la dejó sin efecto un día después (El País, 2005).

A pesar de que el Congreso deshizo los nombramientos de los jueces a la CSJ, la ciudadanía no se arredró y comenzó a reclamar la destitución de Gutiérrez que intentó huir del país sin éxito. Ese día el Congreso nombra a un nuevo presidente alegando el abandono de funciones de Gutiérrez.

Ante la situación de descontento social que azotaba a Ecuador, la OEA se encontraba impedida de actuar a menos que el gobierno de ese país pidiera la activación del Artículo 17 o permitiera la intervención de la OEA a través del Artículo 18. No fue hasta que Alfredo Palacio accedió a la presidencia de Ecuador que ese país activó la Carta Democrática Interamericana en busca de resolver la crisis social. A través de la CP/RES. 880 (1478/2005) el Consejo Permanente decidió, luego de escuchar al representante de la delegación de Ecuador y en el marco del Artículo 18 de la CDI, “enviar a dicha República, a la brevedad posible, una Misión compuesta por el presidente del Consejo Permanente, el Secretario General Interino y Representantes de los grupos subregionales para colaborar con las autoridades de ese país y con todos los sectores de la sociedad ecuatoriana, en su esfuerzo por consolidar la democracia” (OEA, 2005a).

La misión a Ecuador fue liderada por el presidente del Consejo Permanente de entonces, el Embajador del Perú Alberto Borea y el Secretario General interino el Embajador Luigi R. Einaudi. En su informe escrito ante la OEA, la misión recomendó coadyuvar a las fuerzas políticas y sociales del Ecuador a entablar un diálogo que pudiera solucionar los problemas subyacentes de convivencia que en los últimos años habían contribuido a la inestabilidad del país y recomendó a la OEA

“coordinar con el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), y si fuere del caso, con el Comité Jurídico Interamericano (CJI) colabore con los esfuerzos que el Ecuador emprenda para encontrar una solución consensuada al problema del Poder Judicial y demás órganos jurisdiccionales” (OEA, 2005f, p. 6). Ecuador logró pactar un consenso social y político que le permitió a Palacio terminar su mandato y convocar elecciones que tuvieron como ganador a una figura relativamente desconocida hasta entonces, el ex ministro de Economía de Palacio, Rafael Correa.

La segunda vez que se aplicó la CDI en Ecuador fue en el 2010 cuando una serie de protestas contra una ley de salarios llevó a que el presidente Correa alegara que su gobierno estaba sufriendo un golpe de estado después de que, según su recuento de lo hechos, fuera retenido por un grupo de policías en un hospital. El Ejército se mantuvo leal al presidente y llevó a cabo una operación para rescatarlo que fue exitosa, a pesar de una balacera entre los policías y los militares.

La Representante de Ecuador ante la Organización de Estados Americanos pidió la activación del Artículo 17 y a través de la CP/RES. 977 (1772/2010), el Consejo Permanente repudió las acciones antidemocráticas de los policías y respaldó al presidente Correa. Asimismo, el Consejo Permanente solicitó al “Secretario General que brinde toda la cooperación de la Organización a solicitud del Gobierno del Ecuador para preservar la institucionalidad democrática en ese país” (OEA, 2010b, p. 1). La participación del secretario general José Miguel Insulza, quien se desplazó a Ecuador, ayudó a la resolución del conflicto y el regreso de la tranquilidad.

La Figura 16 muestra el desagregado de los índices por año y su evolución a partir de la aplicación de la CDI. El caso ecuatoriano está caracterizado por fuertes

episodios de conmoción social como producto de una fortísima polarización política. Como se puede apreciar todos a excepción de uno de los indicadores caen a partir del año 2005, declinando fuertemente entre el 2006 y 2010 de manera pronunciada. Después del 2010 la caída no se detiene, pero es menos severa. A partir de 2017, con la llegada de Lenin Moreno a la presidencia se comienza a apreciar una mejora sustancial de los índices. Moreno se alejó de las políticas de Correa y tomó un rumbo propio, menos conformacional y populista que su antecesor. En Ecuador parece ser que la CDI tuvo un impacto mínimo a largo plazo y que, por el contrario, son las elecciones las que presentan episodios importantes para mejorar la calidad democrática de un país.

Figura 16

Desempeño democrático de Ecuador desde la aplicación de la CDI

Índice	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Índice de Democracia Electoral (V-Dem)	0,70	0,70	0,70	0,71	0,71	0,71	0,71	0,67	0,65	0,62	0,59
Índice de Democracia Liberal (V-Dem)	0,46	0,46	0,46	0,46	0,46	0,46	0,46	0,40	0,35	0,33	0,31
Índice de Democracia (EIU)*							5,64		5,64		5,77
Freedom in the World	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,00	3,0	3,0	3,0	3,0	3,00
Índice	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Índice de Democracia Electoral (V-Dem)	0,59	0,59	0,57	0,56	0,57	0,56	0,60	0,68	0,66	0,65	0,64
Índice de Democracia Liberal (V-Dem)	0,31	0,30	0,28	0,27	0,27	0,28	0,34	0,48	0,48	0,49	0,47
Índice de Democracia (EIU)*	5,72	5,78	5,87	5,87	5,87	5,81	6,02	6,27	6,33	6,13	5,71
Freedom in the World	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,5	3,0	3,0	3,0	3,0	2,5

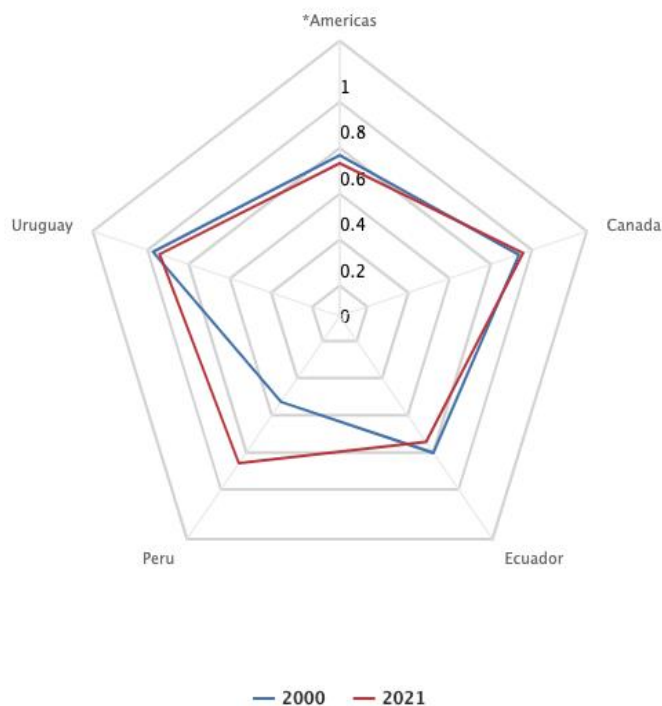
En comparación con otros países de la región, en los últimos veinte años Ecuador no ha sufrido una contracción importante en el Índice de Democracia Electoral. Desde el 2017 Ecuador ha recobrado casi la mitad de los puntos que perdió desde el 2007 debido a los cambios en el Ejecutivo primero con Moreno y desde el 2021 con Guillermo Lasso. Los años en que gobernó Rafael Correa, Ecuador llegó a

sus peores niveles de democracia electoral, en parte por los grandes conflictos que mantuvo con la prensa y los rasgos autoritarios que adoptó a la hora de gobernar.

No se puede colocar a Ecuador al mismo nivel que Nicaragua o Venezuela, ni tampoco de Bolivia. A pesar de los grandes eventos de levantamientos populares de las últimas dos décadas y de la figura controversial de Rafael Correa, Ecuador ha sabido mantenerse dentro del cauce democrático. En comparación con las Américas, entre el 2000 y 2021 Ecuador no sufre un retroceso importante en términos relativos, tampoco si se analiza al lado de los países más democráticos de la región (Canadá y Uruguay). Ver Figura 17.

Figura 17

Comparación del desempeño del Índice de Democracia Electoral de Ecuador 2000-2021



Nota: V-Dem Institute 2022

Honduras 2009

El caso de Honduras es el único donde se aplicó el Artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana, la cláusula más severa del instrumento que entabla la suspensión de un Estado miembro. A finales del 2008, el presidente de Honduras, Manuel Zelaya, propuso la instalación de una cuarta urna en los comicios generales del año siguiente, donde se le plantearía a la población la opción de aprobar o rechazar la instalación de una Asamblea Constituyente para la redacción de una nueva constitución.

Desde el Legislativo, esta acción fue percibida por muchos diputados, entre ellos el presidente del Congreso Roberto Micheletti, como una maniobra de Zelaya para asegurar su reelección y detentar el poder de manera indefinida (Palencia, 2009). Lo que siguió fue una resolución del Consejo de Ministros del gobierno para convocar una consulta ciudadana sobre la instalación de la cuarta urna. Sin embargo, la Fiscalía General de Honduras tramitó un proceso de ilegalidad contra dicha consulta y más tarde el Tribunal de Justicia declaró la suspensión de la iniciativa. A pesar de que la justicia ya había dictaminado la ilegalidad de las consultas, el gobierno de Zelaya continuó organizando la celebración del plebiscito sobre la cuarta urna.

No obstante, algunos miembros de las fuerzas armadas se negaron a colaborar, entre ellos el jefe del Estado Mayor Conjunto, Romeo Vásquez Velásquez, quien fue cesado por Zelaya. No obstante, a través de una cuestión de amparo el Poder Judicial lo rehabilita al día siguiente. Esto originó la salida a las calles del ejército, lo cual el gobierno tomó como una advertencia de parte de las fuerzas armadas.

Ante esta situación, el gobierno de Zelaya, a través de su Representante Permanente ante la OEA, el Embajador Carlos Sosa, pide la convocatoria de una reunión extraordinaria del Consejo Permanente para el día 26 de junio, amparándose en el Artículo 17 de la Carta Democrática Interamericana (OEA, 2009g). El Consejo Permanente solicitó al Secretario General Insulza la conformación de una misión a Honduras para analizar la situación *in situ* y para explorar una fórmula de diálogo al diálogo (EFE, 2009) (OEA, 2009d).

Sin embargo, en la madrugada del 28 de junio un grupo de militares invadió la residencia del presidente, tomó cautivo a Zelaya y lo despachó en un avión a Costa Rica. Inmediatamente, el Congreso, aludiendo a una supuesta carta de renuncia del presidente Zelaya juró al presidente del congreso, Roberto Micheletti, como presidente de ese país. De cara a la comunidad internacional lo que había acontecido en Honduras era un golpe de Estado y el Consejo Permanente de la OEA a través de la CP/RES. 953 (1700/2009) condenó “enérgicamente el golpe de estado llevado a cabo en la mañana de hoy en contra del Gobierno constitucional de Honduras y la detención arbitraria y expulsión del país del Presidente Constitucional José Manuel Zelaya Rosales que produjo una alteración inconstitucional del orden democrático” (OEA, 2009e, p. 1).

La OEA no demoró en convocar el Artículo 20 y organizó una Asamblea General Extraordinaria que después de reunirse publicó la AG/RES. 1 (XXXVII-E/09), que reiteró la posición de la OEA de reconocer a Zelaya como presidente constitucional y declaró que no reconocería a ningún otro gobierno que se formara en su ausencia. Adicionalmente, solicitó al Secretario General tomar medidas diplomáticas para restaurar la democracia en Honduras en un plazo de 72 horas, de lo

contrario la Asamblea General Extraordinaria invocaría el Artículo 21 de la CDI en busca de la suspensión de Honduras de la Organización (OEA, 2009a).

A pesar de los intentos de la Secretaria General, no se pudo resolver el impasse antidemocrático por lo que la Asamblea General Extraordinaria determinó la suspensión de Honduras aplicando el Artículo 21 de la CDI a través de la AG/RES. 2(XXXVII-E/09) (OEA, 2009b).

El ex presidente de Costa Rica, Óscar Arias, quien en 1987 recibió el premio Nobel de la Paz propuso ser mediador entre Zelaya y Micheletti para buscar una salida al problema. La OEA le prestó todo su respaldo a Arias al considerar que su trayectoria democrática y su figura podrían asegurar a las partes una salida a la crisis. En ese contexto, después de algunas rondas fallidas, Arias presentó una fórmula de once puntos conocido como el Acuerdo de San José que, entre otros, proponía el retorno de Zelaya a Honduras, cuestión que Micheletti rechazó (Nación, 2009).

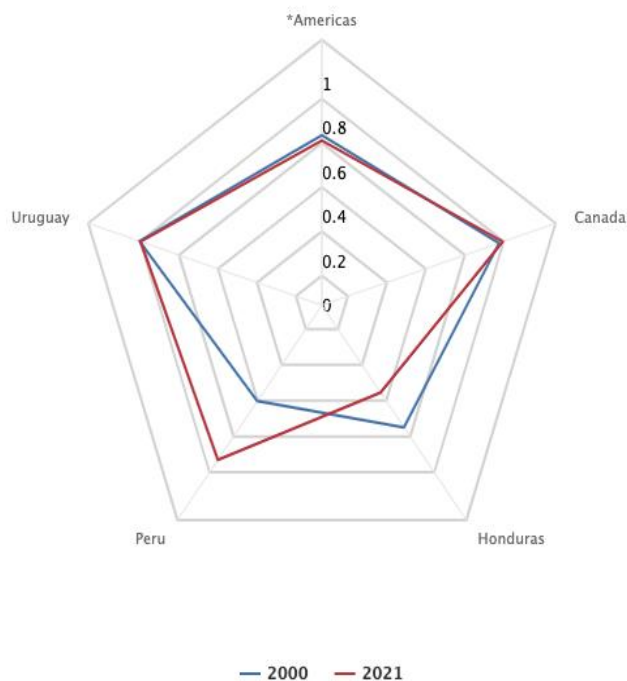
Entre tanto, las elecciones generales seguían en marcha para celebrarse el 29 de noviembre. En esos comicios salió electo Porifiro Lobo que, a pesar de no contar con el reconocimiento de gran parte de la comunidad internacional, estaba comprometido en lograr una reconciliación y diálogo nacional (Reuters, 2009). Meses antes Hugo Chávez había amenazado a las autoridades de Honduras con derrocar al presidente que tomara las riendas del Ejecutivo, advertencia a la que se sumó Rafael Correa, diciendo que apoyaría acciones militares si diplomáticos de Ecuador o de países aliados eran amenazados (Pretel, 2009).

Para el 2010, Lobo ya había jurado como presidente y Honduras sufría sanciones internacionales. En contraste con otros países de la región, EE. UU. sí reconoció la legitimidad de la presidencia de Lobo, pidiendo su reincorporación a la

Un análisis de la evolución de los índices en el caso de Honduras revela que los niveles de democracia electoral y liberal ya venían cayendo de manera sostenida antes del 2009. La crisis del 2009 no puede considerarse el punto de inflexión en el historial democrático de Honduras, sino que podría ser es una causa de ese debilitamiento. Lo cierto es que la mayor caída se registra entre el 2009 y el 2010 como producto de la crisis y la suspensión de Honduras de la OEA. Los índices no han regresado a niveles pre-CDI desde entonces y no se avizora un viraje. Para más información se puede consultar la Figura 18 y 19.

Figura 19

Comparación del desempeño del Índice de Democracia Electoral de Honduras 2000-2021



Guatemala 2009 y 2020

En la mañana del 10 de mayo de 2009 el abogado guatemalteco Rodrigo Rosenberg fue asesinado mientras hacía deporte. Al día siguiente se publicó un video póstumo de Rosenberg donde este responsabilizaba al presidente de Guatemala, Álvaro Colom, y a su círculo cercano, de ser los autores intelectuales de su asesinato. La acusación desató una fuerte protesta ciudadana e incluso se recogieron 35 mil firmas para pedir al congreso que inicie investigaciones contra el presidente Colom, que podrían llevar incluso a su destitución (BBC, 2009).

El presidente Colom rechazó las acusaciones de Rosenberg e invitó al país al FBI, así como a la Comisión Internacional contra la Impunidad, una agencia de la ONU creada en el 2007 para confrontar la corrupción, para que investigasen los hechos y brindasen garantías de imparcialidad de cara a la opinión pública. Asimismo, el Representante de Guatemala ante la OEA pidió al Consejo Permanente la activación del Artículo 17 para que la organización pudiera ayudar a “fortalecer y preservar la institucionalidad democrática en Guatemala” (OEA, 2009c, p. 2).

Con ese mandato, el Secretario General Insulza realizó un viaje a Guatemala para reunirse con autoridades y con personalidades importantes de la sociedad civil. A finales del mes de mayo, Insulza presentó un informe donde aseguró que la democracia en Guatemala, así como sus instituciones, no corrían peligro. También aseguró que los poderes públicos estaban funcionando y que la sociedad quiere profundizar la democracia (OEA, 2009h).

La crisis se superó gracias a un entendimiento entre las partes en conflicto. Más tarde se la situación retornó a la normalidad luego de que una exhaustiva

investigación determinara que el mismo Rosenberg se había mandado a matar y que inventó las acusaciones contra el presidente.

La segunda vez que se aplicó la CDI fue en el año 2020 cuando una multitud encapuchada tomó control del centro de la capital e incendió una parte del congreso. Los manifestantes salieron en protesta al polémico presupuesto nacional de 2021 que había sido negociado y aprobado de manera poco transparente y que quitaba fondos a servicios sociales para proyectos de infraestructura (BBC, 2020).

El presidente Alejandro Giammattei denunció que su gobierno estaba sufriendo un golpe de Estado por grupos minoritarios. El vicepresidente, Guillermo Castillo, incluso propuso ante la prensa que Giammattei y él renunciaron a sus cargos en aras a garantizar la paz y la seguridad. Los choques entre los protestantes y las fuerzas del orden se volvieron más intensos y algunos grupos de derechos humanos acusaron al gobierno de violar los derechos humanos de los manifestantes.

Buscando que la situación no escalara, Giammattei activó el Artículo 17 de la CDI ante el Consejo Permanente. El Secretario General Luis Almagro encomendó al argentino Fluvio Pompeo encabezar la misión a Guatemala y reunirse con las partes con el objetivo de realizar un informe para el Consejo Permanente (OEA, 2020). En enero del 2021, la misión presentó su informe luego de analizar la información recabada durante su viaje, donde se reunió con diferentes actores de la política y sociedad guatemalteca. El informe se concentró en señalar la debilidad institucional de Guatemala en materia de justicia y la percepción negativa que muchos sectores tenían del Poder Judicial, así como los bajos niveles de transparencia en el proceso de negociar y aprobar los presupuestos de la nación (Posadas, 2021). Desde entonces los niveles de democracia han caído de manera drástica; entre el 2020 y 2021 Guatemala

sufrió la caída más grande de los últimos veinte años. La Figura 20 muestra la evolución de los índices.

En los años anteriores Guatemala había sufrido una batahola de casos de corrupción bastante mediáticos que sacudieron los cimientos democráticos del país y que incluso derivaron en la renuncia de un presidente y su vicepresidenta. Las mejoras del Índice de Democracia Electoral y Liberal de V-Dem entre el año 2015 y 2018 responden a la campaña anticorrupción que lideró el carismático expresidente Jimmy Morales tras su asunción a la presidencia en el 2015. Sin embargo, en el 2018 Morales se vio involucrado en un caso de corrupción y su aprobación cayó severamente, lo que trajo consigo una fuerte reacción ciudadana y una caída en los índices.

Figura 20

Desempeño democrático de Guatemala desde la aplicación de la CDI

Índice	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Índice de Democracia Electoral (V-Dem)	0,56	0,56	0,56	0,56	0,58	0,58	0,58	0,58	0,59	0,59	0,59
Índice de Democracia Liberal (V-Dem)	0,38	0,38	0,38	0,38	0,40	0,40	0,40	0,41	0,41	0,41	0,41
Índice de Democracia (EIU)*							6,07		6,07		6,05
Freedom in the World	3,5	3,5	4,0	4,0	4,0	4,0	3,5	3,5	3,5	4,00	4,0
Índice	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Índice de Democracia Electoral (V-Dem)	0,59	0,58	0,58	0,58	0,60	0,64	0,63	0,60	0,58	0,56	0,50
Índice de Democracia Liberal (V-Dem)	0,41	0,40	0,43	0,43	0,45	0,47	0,46	0,43	0,41	0,39	0,32
Índice de Democracia (EIU)*	5,88	5,88	5,81	5,81	5,92	5,92	5,86	5,60	5,26	4,97	4,62
Freedom in the World	3,5	3,5	3,5	3,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,00	4,0

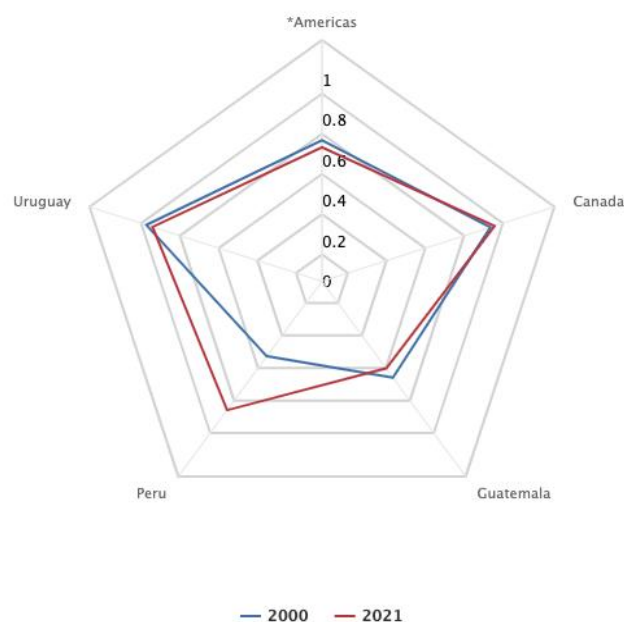
Guatemala no ha retrocedido de manera notoria desde el año 2000 en el Índice de Democracia Electoral. Sin embargo, lo poco que ganó entre el 2015 y 2018 se deshizo de manera instantánea a partir del 2018 y los niveles han continuado cayendo, llegando a niveles inéditos no vistos desde el 2000. Cuando se compara el

rendimiento de Guatemala con otros países de la región podemos ver que en términos relativos no ha habido un retroceso notorio y que sus números se han mantenido estables a lo largo de los últimos veinte años. El primer caso en que se aplicó la CDI no respondió a una situación crítica donde la democracia estaba sufriendo un ataque de parte de uno de los poderes del Estado, sino que se produjo debido a una crisis mediática que afectó momentáneamente la estabilidad del gobierno; como se puede apreciar los niveles de los índices no varían mucho después del 2009. La segunda crisis sí parece ser más severa y la que más impacto ha tenido en los últimos años, razón por la que aún no se puede hacer ningún pronóstico.

Se puede consultar una comparación de los índices de Guatemala con otros países de la región en la Figura 21.

Figura 21

Comparación del desempeño del Índice de Democracia Electoral de Guatemala 2000-2021



Nota: V-Dem Institute 2022

Perú 2004 y 2017

Para el año 2004 el gobierno del presidente Alejandro Toledo se encontraba seriamente desgastado a solo tres años de haber comenzado; la falta de liderazgo, los constantes escándalos del presidente y los choques entre poderes del Estado habían exacerbado fuertemente la situación política del país y la sociedad estaba polarizada. Toledo, quien en las postrimerías de la dictadura fujimorista se convirtió en un símbolo de esperanza democrática, se encontraba deslegitimado de cara a la población y ya no era visto como un presidente competente.

En febrero del 2004, el Frente Moralizador Independiente (FMI), un partido aliado del gobierno y con representación dentro del gabinete de Toledo, entró en crisis después que se diera a conocer que su líder, Fernando Olivera, que en ese momento fungía de Embajador del Perú ante España, habría coordinado secretamente reuniones entre allegados del presidente Toledo y personas cercanas al exoperador político de Fujimori, Vladimiro Montesinos.

Desde el Legislativo algunos congresistas pidieron un adelanto de elecciones e incluso se propuso la vacancia. La crisis obligó a que los ministros del FMI renunciaran a sus cargos, lo que puso en cuestión la sostenibilidad de Toledo en el Ejecutivo. En ese contexto, el presidente convocó el Artículo 17 de la CDI, ante lo cual el Consejo Permanente emitió una resolución donde expresó su apoyo al gobierno del presidente Toledo y exhortó a los partidos políticos y al gobierno a contribuir hacia un consenso nacional. En esta oportunidad la OEA no envió una misión y a los pocos

días, el gabinete se recompuso con personas independientes y la crisis se superó, permitiendo a Toledo terminar su mandato dos años después.

Tuvo que pasar más de una década para que el Perú volviera a invocar la CDI. En el 2017, el presidente Pedro Pablo Kuczynski entró en una confrontación directa con el Congreso - donde la oposición ostentaba mayoría absoluta - cuando la Fiscalía de la Nación pidió permiso para abrir un proceso de investigación al presidente por presuntamente haber realizado negocios ilícitos con la constructora Odebrecht cuando era ministro bajo la presidencia de Toledo. A pesar de que Kuczynski hizo sus descargos ante la prensa y el país, estos fueron insuficientes para la oposición y se inició un proceso de vacancia en su contra. Ante esta situación de inestabilidad que amenazaba la continuidad de Kuczynski, el presidente envió una carta al Secretario General de la OEA e invocó los Artículos 17 y 18 de la CDI para que enviasen un observador a Perú. El 21 de diciembre arribaron al Perú Jean Michel Arrighi, Secretario de Asuntos Jurídicos de la OEA, y Gustavo Cinosi, asesor de Almagro. Los observadores presenciaron el debate y se reunieron con funcionarios, entre ellos, el fiscal de Nación.

En esa oportunidad, el presidente Kuczynski no fue vacado por el congreso, ya que la oposición no pudo concertar los votos necesarios al interior del Congreso. Pocos días después, en la víspera de navidad, el gobierno de Kuczynski indultó al exdictador Alberto Fujimori lo que ocasionó una fuerte reacción de parte de la ciudadanía, que tomó las calles en protesta y continuó manifestándose en los días siguientes,

Este último evento contribuyó a que tres meses después, Kuczynski se viera obligado a renunciar ante un segundo intento de vacancia detonado por con una

lapidaria prueba en su contra por compra de votos durante el primer intento de vacancia. Lo reemplazó su vicepresidente Martín Vizcarra. Una evolución y comparación de los índices se plasma en la Figura 22 y 23 respectivamente.

Figura 22

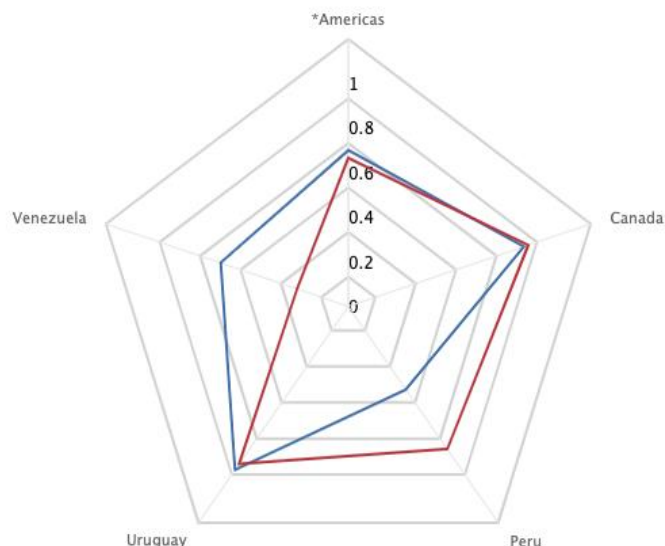
Desempeño democrático de Perú desde la aplicación de la CDI

Índice	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Índice de Democracia Electoral (V-Dem)	0,43	0,70	0,79	0,79	0,79	0,79	0,79	0,79	0,79	0,79	0,80
Índice de Democracia Liberal (V-Dem)	0,19	0,44	0,66	0,66	0,66	0,66	0,66	0,64	0,64	0,64	0,65
Índice de Democracia (EIU)*							6,11		6,31		6,40
Freedom in the World	3,5	2,0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Índice	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Índice de Democracia Electoral (V-Dem)	0,80	0,81	0,81	0,81	0,80	0,78	0,78	0,79	0,79	0,80	0,76
Índice de Democracia Liberal (V-Dem)	0,66	0,68	0,67	0,68	0,67	0,65	0,66	0,69	0,67	0,69	0,65
Índice de Democracia (EIU)*	6,59	6,47	6,54	6,54	6,58	6,65	6,49	6,60	6,60	6,52	6,09
Freedom in the World	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	3,0	2,5

El caso de Perú en comparación con los revisados hasta ahora es probablemente el más singular de todos debido a que sus índices se mantienen igual o mejoran luego de la aplicación de la CDI. Como se aprecia la incidencia de la CDI ha sido mínima en estas dos oportunidades debido a que en la primera solo se emitió una resolución sin mayor trascendencia y en la segunda no se pudo establecer a tiempo un diálogo sincero como en el caso de Nicaragua. La resiliencia del Perú en este aspecto reside en su fuerte institucionalidad electoral y en el cumplimiento de los prerequisites de la democracia plena de Dahl y de un robusto componente de democracia liberal según el V-Dem Institute.

Figura 23

Comparación del desempeño del Índice de Democracia Electoral de Perú 2000-2021.



Nota: V-Dem Institute 2022

Sistematización y análisis de los resultados

El recuento anterior no ha tomado en consideración los casos de El Salvador 2021 ni tampoco de el Perú 2022, ya que son muy recientes de cara a realizar un análisis de sus efectos. Por tanto, solo se ha hecho un análisis de 15 situaciones donde la Carta Democrática Interamericana tuvo algún tipo de incidencia en el proceso de resolución de una crisis desde su adopción en el 2001.

Los casos han sido clasificados en uno de tres niveles a partir de su gravedad: bajo, medio y alto. Para ello se tomaron en consideración tres elementos: la naturaleza del conflicto, las acciones emprendidas y su impacto en la región. Como se podrá apreciar a continuación, 2 casos han sido catalogados dentro del nivel de

gravedad baja, 8 dentro del nivel de gravedad media y, por último, 5 en el nivel de gravedad alta. Cada nivel de gravedad cuenta con su propia casuística y revela patrones de comportamiento por parte de los Estados Miembro de la OEA. En la Figura 24 se pueden ver los casos según su categorización.

Los casos de riesgo bajo son aquellos donde (I), la aplicación del Artículo 17 y 18 derivaron en una misión y/o en una resolución por parte del Consejo Permanente; (II), la crisis que la detonó fue pasajera o no respondía a un conflicto institucional grave; (III), el impacto en la región fue mínimo y no se extendió más allá de sus fronteras.

Los casos de gravedad media se caracterizan por (I), ser crisis que requirieron del envío de una misión al Estado Miembro afectado; (II), el conflicto que los gatilló fue institucional y/o involucró un levantamiento popular; (III), el impacto en la región fue moderado, requiriendo un seguimiento posterior y/o la activación una vez más de la Carta.

Los casos de gravedad alta se tratan de (I), crisis en las que se aplicó o consideró aplicar el Artículo 20 y 21 de la CDI; (II), los eventos que originaron la crisis fueron golpes de estado, violaciones manifiestas a la constitución o rupturas democráticas fehacientes; (III), el impacto regional ha sido alto, afectando a países de la región de manera directa o indirecta y/o ocasionando fuertes crisis humanitarias.

Figura 24

Casos en que se aplicó la CDI según nivel de gravedad

Baja	Media	Alta
Perú 2004 Guatemala 2009	Bolivia 2004 Bolivia 2005 Bolivia 2008 Nicaragua 2004 Nicaragua 2005 Ecuador 2005 Guatemala 2020 Perú 2017	Venezuela 2002 Honduras 2009 Ecuador 2010 Venezuela 2017 Nicaragua 2021

Los casos de Perú 2004 y Guatemala 2009 se resolvieron de manera rápida y sin mayores debates al interior del Consejo Permanente. Sobre Perú 2004, si bien se activó el Artículo 17 y 18, el Consejo Permanente se limitó a publicar una resolución que llamaba a las partes a la concertación y al diálogo; la crisis se resolvió sin la necesidad de enviar una misión. En Guatemala 2009, el Consejo Permanente envió una misión debido a la conmoción que el caso Rosenberg ocasionó como resultado de las alegaciones que se vertieron en contra del presidente. Sin embargo, en esa oportunidad el gobierno de ese país actuó con transparencia y abrió las puertas de la investigación a organizaciones internacionales y activó la Carta de cara a demostrar a la Comunidad Internacional que no había nada que esconder.

En ambos casos, la democracia entró en un breve episodio de crisis, pero sus instituciones fueron lo suficientemente sólidas para solucionar el impasse por su cuenta. Se trata de Estados donde los requisitos de la democracia plena estaban presentes y funcionaron de manera relativamente adecuada. Tampoco hay mayores

amenazas al estado de derecho, la constitución o al gobierno, la división de poderes existía y no hubo peligro de un levantamiento armado. La participación de la OEA fue mínima y la función preventiva de la Carta funcionó.

Los casos de gravedad media responden a situaciones donde la continuidad del gobierno se vio amenazada y/o un sector de la población se manifestó en contra de una medida de manera violenta. En Perú 2017, Ecuador 2005, Bolivia 2004 y 2005, los jefes de Estado de esos países tuvieron que dejar sus cargos debido a la presión ciudadana o a una confrontación con el Legislativo, lo que significó períodos de desestabilización interna pero no en un socavamiento de las instituciones democráticas.

Si bien los episodios de Guatemala 2020, Bolivia 2008 y Nicaragua 2004 y 2008 no finalizaron con la destitución de sus presidentes, sí se caracterizaron por protestas violentas y una fuerte represión por parte del Gobierno de estas. En el caso de Guatemala 2020 los manifestantes incendiaron el Congreso, mientras que en Nicaragua y Bolivia hubo una intensa disputa interna entre poderes que puso en peligro la estabilidad de las instituciones democráticas.

Los incidentes de gravedad media son los más recurrentes y en todos ellos la OEA envió una misión dentro del marco de la CDI. La extrema polarización interna de esos países y la baja percepción de la población sobre sus gobiernos constituyen los principales factores que conducen a crisis de este calibre. En estas ocasiones las instituciones democráticas se paralizan y existe un riesgo real de que puedan ser afectadas sustancialmente por fuerzas internas.

La polarización es alta, y tanto la clase política como la ciudadanía se encuentra dividida, por ende, los espacios de diálogo son mínimos y difíciles de

propiciar. El impacto en la región es moderado en cuanto generan divisiones entre los Estados Miembro sobre la naturaleza de los hechos y el caso puede llegar a politizarse. El reto de la CDI y de los Estados Miembro de la OEA en situaciones como estas es la de ser capaces de convocar a las partes y abrir un proceso de diálogo sincero de cara a ofrecer una hoja de ruta pragmática y sostenible. Para ello, la OEA debe percibirse como un agente imparcial, neutral y comprensivo.

Solo cuatro casos integran el nivel de gravedad alta: Venezuela 2002, Honduras 2009, Ecuador 2010 y Venezuela 2017. En tres de los cuatro casos los presidentes de esos países sufrieron golpes de estado, lo que significó una desintegración de las instituciones democráticas y una suspensión de las garantías políticas de la ciudadanía y de sus representantes electos. El caso de Venezuela 2017 ha sido de lejos el más polémico debido a que la desintegración de sus instituciones no fue a causa de un golpe, sino que fue el resultado de un lento pero progresivo ataque por parte del oficialismo a los pilares democráticos de ese país bajo una falsa áurea democrática.

Venezuela 2002 y Honduras 2009 fueron casos de golpes de estado ejecutados por las fuerzas armadas. Sí bien en Venezuela no prosperó, en el caso de Honduras sí, lo que resultó en la suspensión de ese país de la OEA a través de la aplicación del Artículo 21 de la CDI hasta su retorno a la organización en el 2011. En Venezuela 2002, luego de que el intento de golpe de estado fallara, la OEA envió una misión a Caracas con el propósito de establecer una mesa de diálogo y solucionar la crisis.

El caso de Ecuador 2010 fue un intento de golpe de Estado que no prosperó, pero que significó un atentado real a las instituciones democráticas y que llevó a un

enfrentamiento armado entre la policía y el ejército, pues supuso la retención del presidente por los sublevados. Sin embargo, a pesar de su gravedad, puede que sea uno de los casos más exitosos de la CDI por cuanto su aplicación ayudó de manera contundente al restablecimiento de la democracia y el orden.

En el caso de Venezuela 2017, si bien la carta no se aplicó debido a una fuerte polarización al interior de la OEA, el espíritu de la CDI ha guiado, hasta cierto punto, los esfuerzos de otros grupos regionales de encontrar una salida a esa crisis, entre ellos el Grupo de Lima y el Grupo de Contacto.

Solo en los casos de Venezuela 2017 y Nicaragua 2021 se puede hablar actualmente de la existencia de una dictadura y de la inexistencia de instituciones democráticas, estado de derecho y división de poderes. El impacto sobre el continente ha sido masivo; crisis humanitaria severas, presos políticos y el desplome de la estructura económica de sus países. En ambos casos, el gobierno es el que lleva a cabo las violaciones a las instituciones democráticas, comete fraude, encarcela a miembros de la oposición, vulnera de manera sistemática los derechos humanos de su población, cierra o se apropia de medios de comunicación, toma el control del Congreso de manera ilegal y se apodera del aparato estatal sin respeto a la división de poderes.

La aproximación del Perú en el contexto internacional ante crisis democráticas

Parte de la estrategia del Perú hasta la fecha en materia de defensa de la democracia encuentra una explicación en su identidad. La teoría del constructivismo puede ayudar sobremanera a entender cómo la Cancillería del Perú adopta ciertos lineamientos de defensa de la democracia y ejecuta acciones encaminadas a ese

objetivo. La identidad de un Estado comunica al resto de sus pares qué tipo de país es, cuáles pueden ser sus intereses y qué es lo que el resto puede esperar de él.

El Perú se identifica como un país democrático, libre, respetuoso del estado de derecho y del derecho internacional. Su política exterior refleja estos principios y sus esfuerzos siempre estarán dirigidos a defenderlos en el plano externo; en ese sentido se puede argumentar que la estrategia del Perú es principista. Del mismo modo, los países que comparten estos principios y cuya identidad es similar, pueden esperar tener buenas relaciones con el Perú y cooperar de cara a buscar soluciones a crisis democráticas.

Por otra parte, la teoría de la Paz Democrática o del Idealismo Wilsoniano contribuyen a explicar por qué la consolidación de la democracia en el continente es un imperativo categórico para el Perú. A partir de los resultados de los últimos años, el Perú ha seguido la definición diádica de la Paz Democrática y una interpretación cultural. Los Estados de América que compartían una identidad similar a la del Perú y cuyos intereses son parecidos, optaron por una solución cooperativa ante los casos de crisis democrática.

Esta aproximación es más evidente en los casos de Honduras 2009, Venezuela 2017 y Nicaragua 2021. En aquellos casos los Estados del Hemisferio adoptaron medidas punitivas de algún tipo para intentar revertir las situaciones en esos Estados. Por ejemplo, en el caso de Honduras 2009 se aplicó el Artículo 21 de la CDI que suspendió a ese Estado de la OEA, además de otras medidas de carácter financiero. En el caso de Venezuela, desde el 2017 y más específicamente desde 2019, los Estados de la región adoptaron una serie de sanciones para ejercer presión al régimen de Nicolás Maduro. El Grupo de Lima aplicó un paquete de sanciones económicas y

procedió al reconocimiento del Juan Guaidó, medidas destinadas a promover una transición democrática.

Propuesta de estrategia para la defensa de la democracia hemisférica

Definimos el concepto de estrategia como el conjunto de acciones que, guiadas por principios y basadas en lineamientos, llevan a la consecución de objetivos previamente establecidos. En ese sentido, la propuesta de estrategia que se plantea a continuación tiene como objetivo central la defensa y/o recuperación de la democracia en el hemisferio a partir de 3 principios, 7 lineamientos y 14 acciones. Adicionalmente esta estrategia se ejecuta en tres niveles de manera simultánea en aras a incrementar su efectividad. Se puede consultar la Figura 25 para mayores detalles.

La estrategia es compatible con la Sexta Política de Estado en cuanto busca garantizar un clima de paz y respeto a la democracia, a la vez que cumple con el principio de no intervención en la soberanía de otros Estados. Adicionalmente, se sostiene sobre los principios de la OEA señalados en el Artículo 3 de su carta fundacional como son la solución pacífica de controversias, así como la cooperación y solidaridad de los Estados Miembros, entre otros. Por último, y de acorde al Artículo 2 de las Naciones Unidas, la estrategia rechaza taxativamente cualquier uso de la fuerza para la resolución de una crisis democrática en el Hemisferio.

Las líneas de acción que se plantean a continuación son congruentes con la línea principista de la Cancillería peruana en su política exterior. De cara a poder identificar qué situaciones representan una amenaza para estos principios y para la estabilidad de la región, la estrategia toma como líneas rojas las 7 instituciones de

Dahl y prioriza la definición procedimental de la democracia. Cualquier violación a esas instituciones por parte de un Estado Miembro debería activar la estrategia.

Objetivo de la estrategia

El objetivo central de la estrategia es la de ofrecer una salida a crisis democráticas en el marco y espíritu de la CDI y de la Carta de la OEA. Sean crisis que supongan un riesgo a la institucionalidad democrática o que produzcan una alteración grave del orden democrático, la estrategia busca proporcionar un camino a la restauración de la estabilidad democrática dentro de un Estado Miembro a través de acciones diplomáticas y políticas que sean complementarias a las acciones que dictamina la CDI.

Sin embargo, si otro es el objetivo que se persigue como, por ejemplo, la exclusión o marginalización de un Estado del sistema interamericano, la estrategia no es útil y otro es el curso de acciones que se debe priorizar; esta propuesta solo es válida y viable si el restablecimiento democrático es el fin último.

En los últimos años la CDI ha sido fuertemente criticada por su incapacidad de resolver crisis democráticas en la región, alegando que su lenguaje difuso y naturaleza jurídica dejan espacio para interpretaciones por parte de estados autoritarios y sus aliados. Sin embargo, la carta debe entenderse como un manual de guía que incorpora todos los recursos que a lo largo de 70 años la OEA ha desarrollado para combatir situaciones antidemocráticas; la CDI es una herramienta que ofrece salidas a conflictos internos pero cuya invocación y aplicación dependen netamente de la voluntad de los Estados Miembro de la OEA.

Figura 25

Propuesta de estrategia ante crisis democráticas en el hemisferio: objetivo, principios y lineamientos



Como lo demuestra la sección anterior, la CDI sí ha sido efectiva en solucionar episodios críticos en los Estados miembro donde se aplicó, sin bien en

algunos casos con efectos limitados y de corto plazo. La Carta no tiene la capacidad ni alcance para solucionar los problemas medulares y subyacentes de las democracias de la región, pero sí ofrece un mecanismo para propiciar un espacio de diálogo y entendimiento que pueda llevar a una solución sostenible en el largo plazo.

En ese sentido, la estrategia presente toma en consideración tres realidades: (I) la CDI es un instrumento político para problemas políticos, por lo que su aplicación está sujeta a la interpretación que los Estados Miembro hagan de ella; (II), ninguna reforma solucionará el problema interpretativo de la CDI, a menos que se lleve a cabo mediante la adopción de un nuevo protocolo; (III), la viabilidad de la CDI está fuertemente condicionada a la distribución de poder en el hemisferio. De este modo, la estrategia toma en consideraciones estas realidades y plantea un paquete de acciones que agregan valor añadido a los mecanismos de la CDI por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Por último, esta aproximación busca convertir al Perú en un Estado bisagra capaz de concertar, sin emitir juicio de valor o amenazas, una fórmula de diálogo y/o negociación sincera y sostenible, para lo cual será necesario transmitir, con acciones y gestos, una imagen neutral y comprensiva a los bandos enfrentados sin importar qué tipo de régimen o ideología profesen.

Niveles de aplicación

Tres son los niveles donde la estrategia se aplica: hemisférico, multilateral y bilateral. Con propósitos de facilitar el análisis, se ha decidido utilizar el nivel “hemisférico” para hacer referencia a la Organización de Estados Americanos. El

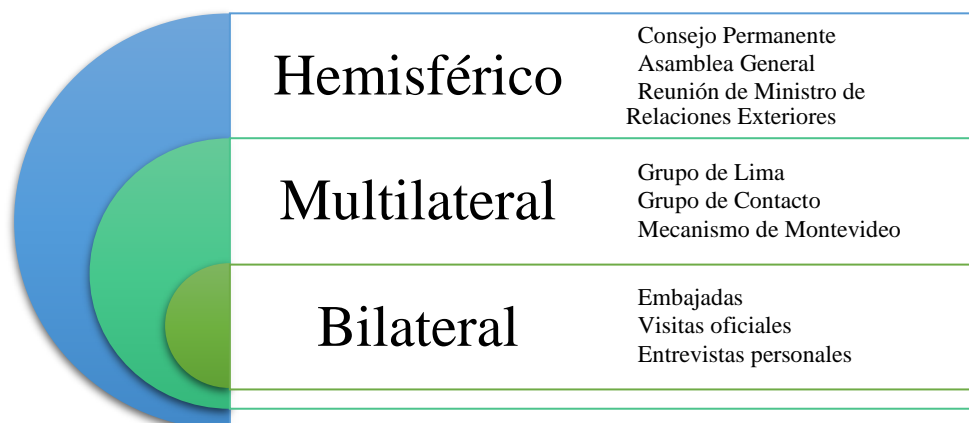
primer nivel, el hemisférico, representa a la OEA que se expresa tanto en su Consejo Permanente, Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y Asamblea General. En este nivel, el Perú actúa a través de su Representación Permanente y transmite su posición vía comunicados e intervenciones. Aquí, el Perú puede señalar qué principios y aproximaciones debería adoptar la OEA de cara a aplicar la CDI y recomendar medidas de acción de acuerdo con los principios y lineamientos de la estrategia presente.

En segunda instancia están los espacios multilaterales informales o formales como foros regionales ad hoc u organizaciones internacionales de carácter regional. Entre estos están, por ejemplo, el Grupo de Río, el Grupo de Contadora, el Grupo de Lima, la Comunidad Andina, el Grupo de Contacto, entre otros. Estos grupos son más pequeños y flexibles en su interacción y sirven como vehículos para canalizar de manera conjunta una estrategia o posición sobre un tema específico. La Figura 26 plasma los niveles de aplicación.

Por último, está el nivel más íntimo, el bilateral. En esta situación el Perú se pone en comunicación directa con el país afectado y busca a través de los medios a su disposición intercambiar pareceres y recoger información del gobernante del Estado Miembro que sufre una crisis democrática. En ese sentido, las representaciones diplomáticas en ambos países conforman la más importante unidad de conversación con acceso directo y rápido a los niveles más altos de decisión.

Figura 26

Niveles de aplicación de la estrategia

***Principios rectores***

Con la intención de diseñar una estrategia que cuente con acciones congruentes con la política exterior del Perú y que ofrezcan valor añadido, se toman en consideración tres principios rectores en la formulación de las acciones: neutralidad, no discriminación y normalización.

El principio de neutralidad permite al Perú percibirse como un país confiable y legítimo para conducir o mediar un proceso de entendimiento, negociación e incluso de transición. La neutralidad se proyecta a través de acciones y gestos, y no a través de comunicados o declaraciones. Adicionalmente, se forja a partir de una práctica constante y sostenible a lo largo de los años, puesta a prueba en cada una de las crisis que se presenten y enfatizada con recurrencia en todos los espacios pertinentes.

La neutralidad permite señalar datos, hechos y acciones concretas de una realidad, pero no interpretarlos de cara a crear una narrativa con propósitos políticos. El país neutral no desconoce la importancia de la democracia, la libertad o los derechos humanos cuando no toma posición, sino que entiende que toda solución estriba por involucrar a las partes para detener cuanto antes cualquier abuso. En situaciones graves, la neutralidad incluso requiere dialogar con gobernantes *de facto* y comprender que toda solución reside necesariamente en su participación.

Por otro lado, el principio de no discriminación implica no modificar la estrategia según la ideología del gobierno del Estado Miembro afectado. Eso conlleva a poner al margen la ideología del gobierno, ya sea de derecha o izquierda y también el tipo de régimen, es decir, sea democrático o autocrático; la estrategia no se altera o se modifica, se aplica de manera uniforme y constante. Si el Perú ejecuta la estrategia a partir a una valoración ideológica previa, de cara al hemisferio la Cancillería no sería vista como una entidad neutral sino benévola hacia un grupo específico de países, lo que cancela el principio de neutralidad y va en detrimento del propósito último de la estrategia que es la de defender y/o restaurar la democracia en todo el hemisferio.

Por último, con el propósito que los principios de neutralidad y no discriminación sean aplicables, el Perú debe priorizar la normalización de relaciones con el Estado Miembro afectado. Ello se traduce en mantener los canales diplomáticos abiertos y operativos y, en la medida de lo posible, no llamar a consulta a los embajadores.

En situaciones de mayor gravedad, este principio será el más polémico por cuanto significa hacer una lectura pragmática de la situación y aplicar la teoría de la

efectividad que estipula reconocer a gobiernos que, legítimos o no, ostenten el control efectivo sobre su población y territorio sin mayor contestación por otros agentes.

El derecho de legación no está condicionado al reconocimiento de un gobierno. Así, Alberto Ulloa Sotomayor estableció que “la oportunidad del reconocimiento es una cuestión de política internacional y no de derecho” (en Saavedra Calderón, 2019, p. 17). En la misma línea discurre la posición de Alain Pellet y Patrick Daillier que estiman que el reconocimiento de un gobierno es un acto declarativo y no constitutivo y que las doctrinas son formas de moralizar el reconocimiento de un gobierno (en Saavedra Calderón, 2019).

Lineamientos

Los lineamientos de la estrategia sirven como directrices o máximas que deben ser respetadas y aplicadas a lo largo del proceso. La lista de a continuación no es exhaustiva sino más bien un primer paso en este aspecto:

1. Toda solución a una crisis democrática pasa por involucrar a las partes, independientemente de su ideología o tipo de régimen.
2. La suspensión y/o exclusión de un Estado Miembro del sistema interamericano no es un fin en sí mismo.
3. La intermediación busca coadyuvar en la exploración de una fórmula de negociación, no a la imposición de etapas.
4. Las partes en conflicto son las únicas responsables de establecer cómo, cuándo y qué se negocia, siempre y cuando el objetivo final sea la defensa y/o restablecimiento de la democracia.

5. El diálogo, la mediación y la negociación siempre se mantienen como vías de solución pacífica al conflicto; en ningún momento se descartan.
6. Los intermediarios deben gozar de la aprobación de las partes, por lo que se les debe exigir idoneidad, neutralidad y comprensión.
7. La aplicación de sanciones se sopesa por su efectividad y no por su impacto mediático.

Acciones

Algunas de las acciones que se desarrollan en esta sección se han aplicado previamente por el Perú y constituyen tácticas de primera línea de la política exterior peruana. Al igual que con los lineamientos, la lista siguiente no es exhaustiva, sino que procura ser un punto de partida sobre el cual formular acciones adicionales que puedan contribuir al fortalecimiento de la estrategia. Las acciones se dividen entre los tres niveles de aplicación y se engloban en uno de los tres principios.

Nivel hemisférico

A. Neutralidad

1. Exigir al Consejo Permanente y al Secretario General que eviten hacer juicios de valor antes del envío de una misión. Se deberían señalar los hechos, pero no interpretarlos.
2. Promover que el debate para la elección del Secretario General gire en torno principios de neutralidad, idoneidad e imparcialidad

B. No discriminación

1. Evitar a toda costa utilizar etiquetas o adjetivos que hagan referencia a la ideología o al tipo de régimen del Estado Miembro afectado. Reafirmar que la pluralidad es positiva.

C. Normalización

1. Evitar el reconocimiento paralelo de gobiernos ya que deriva en una incongruencia en el largo plazo con los propósitos de la OEA.

Nivel multilateral

A. Neutralidad

1. No adoptar una estrategia de presión hacia uno de los bandos; no decantarse implícitamente hacia una de las partes
2. Evitar la imposición de sanciones especialmente cuando vayan a tener un impacto mínimo

B. No discriminación

1. Evitar adherirse a grupos con una marcada brújula ideológica, sino promover coaliciones pragmáticas pero principistas.

C. Normalización

1. Mantener abiertos y operativos los canales diplomáticos

Bilateral

A. Neutralidad

1. Evitar la imposición de sanciones
2. No reconocer a gobiernos, pero sí a portavoces legítimos

B. No discriminación

1. Involucrar a todas las partes

2. Mantener embajadas operativas
 3. Asegurar la continuidad de comunicación
- C. Normalización
1. Adoptar aproximación práctica con gobierno afectado pero basada en principios.

Limitaciones de la estrategia

La Política Exterior del Perú, según el Artículo 118 de la Constitución, la dirige el presidente de la República y la ejecuta la Cancillería. En ese sentido, los cambios de gobierno y/o de Ministro de Relaciones Exteriores pueden tener un impacto importante sobre la postura de Torre Tagle respecto a un tema en específico, especialmente si este es polémico y arrastra una connotación ideológica fuerte.

El éxito de la estrategia que se formula en la sección anterior depende de la capacidad del gobierno de turno de adoptar y/o continuar con los lineamientos y acciones de la propuesta. En los últimos años, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú ha sufrido pocas intervenciones políticas que resultaron en modificaciones profundas de su política exterior. Sin embargo, ante situaciones críticas con un impacto directo en la estabilidad del Perú como la venezolana, la postura ideológica que ostenten los tomadores de decisión sí puede tener un efecto importante en la política exterior. Por ello, una limitación a tener en cuenta es el efecto que los cambios de gobiernos pueden traer consigo.

Por otro lado, para poder liderar misiones y esfuerzos en materia de defensa de la democracia, el Perú debe cumplir internamente con respetar los procesos democráticos. Esto le otorgaría credenciales en la materia y legitimidad ante la región

para ser un actor clave en la resolución de una crisis. Sin embargo, en los últimos años, los enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo han mellado la reputación del Perú en este aspecto, así como también haber tenido a cinco presidentes en un lustro. A pesar de que el Perú cuenta con índices altos de democracia en comparación con otros países de la región, tendrá que retornar a un clima de estabilidad en materia democrática y recuperar parte del liderazgo que ha perdido en los últimos años.

Otro aspecto para tener en cuenta es el rol que juega la sociedad civil y la oposición política en materia de política exterior. Si el gobierno decide aplicar una estrategia basada en principios que ponga mucho énfasis en el principio de neutralidad, su viabilidad en el largo plazo dependerá de cuán alineada esté con los principios de la oposición y sectores de la población.

Por ejemplo, organizaciones no gubernamentales tanto nacionales e internacionales pueden ejercer presión para que el gobierno adopte una posición más agresiva que conlleve sanciones y gestos menos conciliadores con un régimen no democrático en la región. Por otro lado, si la oposición al gobierno ostenta mayoría o una representación importante en el Legislativo, puede interpelar al canciller por dichos o posiciones con las que no esté de acuerdo y modificar la estrategia.

CONCLUSIONES

Sobre el estado de la democracia en el Hemisferio se concluye lo siguiente:

1. Los indicadores y las fuentes consultadas confirman que la democracia en el Hemisferio está en declive y se dirige a niveles de 1990. Los ataques a las instituciones democráticas por parte de Nicaragua y Haití han contribuido a esa tendencia, así como también el debilitamiento de la democracia en El Salvador, México, Brasil y Estados Unidos.
2. El populismo está teniendo un impacto negativo en la convivencia dentro de los países de Latinoamérica y el Caribe. Ello afecta de manera adversa los mecanismos de diálogo y de deliberación, que a su vez incrementa los niveles de polarización y consolida la narrativa de “ellos contra nosotros”.
3. La percepción por parte de los ciudadanos de Latinoamérica que la democracia no es preferible a cualquier otra forma de gobierno y que la naturaleza del gobierno no es tan importante con tal que resuelva los problemas, explica en parte la aparición de figuras populistas y la poca resistencia ciudadana a medidas autoritarias.

Sobre la Carta Democrática Interamericana y su incidencia en la democracia hemisférica se concluye lo siguiente:

4. La Carta Democrática Interamericana nace como producto de una Decisión de la Asamblea General y se plasma en una Resolución; es vinculante para los órganos de la OEA y para los Estados Miembros al interior de la organización. Sin embargo, la CDI es una herramienta

política para problemas políticos, por lo que su activación está sujeta a la interpretación que los Estados Miembro hagan sobre los hechos.

5. Una fuerte caída de los índices democráticos antecede la aplicación de la Carta. Después de su aplicación, en la mayoría de los casos, los índices se mantienen o caen levemente. Sin embargo, en casi todos los casos los índices continúan una proyección de declive en el largo plazo.
6. La Carta es útil en cuanto sirve como mecanismo para propiciar espacios de diálogo y detener la agudización de crisis, pero no para resolver los problemas subyacentes en las democracias. Como lo demuestran los resultados, ninguno de los índices mejoró después de su aplicación, sino que, por el contrario, en muchos casos decayeron de manera notable.
7. Las misiones de la OEA constituyen la herramienta principal para la solución de crisis dentro del marco de las funciones preventivas de la Carta.
8. La Carta es más eficaz cuando se trata de situaciones de gravedad baja, caracterizadas por crisis de origen no institucional, de impacto regional limitado y por el despliegue de acciones preventivas (Art. 17 y 18). En Perú 2004 y Guatemala 2009 las instituciones democráticas fueron lo suficientemente sólidas para solucionar el impasse con una intervención mínima por parte de la OEA
9. En los casos de gravedad media, la Carta ha tenido una performance mixta. En los incidentes de Ecuador 2005, Perú 2017 y Bolivia 2004 y

2005 su aplicación, y el envío posterior de una misión por parte de la OEA, no fueron suficientes para impedir la destitución de los presidentes. En los episodios de Bolivia 2008, Guatemala 2020 y Nicaragua 2004 y 2005 las medidas preventivas y los informes contribuyeron a reducir la tensión entre las partes lo que ayudó al restablecimiento de la estabilidad democrática. No obstante, los niveles de democracia siguieron cayendo.

10. Los casos de gravedad media se caracterizan por ser crisis institucionales entre poderes del Estado y/o de fuertes protestas ciudadanas. Adicionalmente, estos casos tienen una repercusión regional moderada ya que generan divisiones entre Estados Miembro al interior de la OEA respecto a la naturaleza de los hechos.
11. Los casos de gravedad alta se tratan de crisis donde se han dado golpes de estado, violaciones manifiestas a la constitución y/o ha ocurrido una ruptura democrática severa. En el caso de Honduras 2009 se aplicaron los artículos 20 y 21, que llevó a la suspensión de ese Estado de la OEA. En ese sentido, la Carta sí fue efectiva, pero ello estuvo condicionado a que la distribución de poder dentro del continente en ese momento fue favorable para su activación.
12. En Venezuela 2002 y Ecuador 2010 los golpes de estado no prosperaron por lo que no se aplicaron los artículos 20 y 21. Sin embargo el impacto regional fue severo ya que repercutió en las relaciones internacionales de la región de manera negativa.

13. A diferencia de Honduras 2009, en Venezuela 2017 la distribución de poder en el continente no permitió que se suspende a ese país de la organización. En esa oportunidad fue la falta de coincidencia entre los Estados Miembro sobre los hechos lo que no permitió la aplicación de la CDI, demostrando que su activación, en el peor de los casos, está fuertemente supeditada a un ejercicio de interpretación por parte de los Estados Miembro.
14. La estrategia del Perú ante la crisis de Venezuela 2017 fue constituir el Grupo de Lima que, si bien tuvo muchos aciertos y fue efectivo en algunos aspectos, no pudo constituirse como un actor confiable ante el régimen de Maduro.

RECOMENDACIONES

1. La democracia está en retroceso en América Latina por lo que las crisis serán cada vez más recurrentes. En ese sentido, se recomienda que la Cancillería tome en consideración algunas de las lecciones de las últimas dos décadas en torno a la aplicación Carta Democrática Interamericana para complementar o desarrollar una estrategia ante crisis democráticas.
2. Se aconseja que esta estrategia sea transversal y opere en tres niveles: Hemisférico, multilateral y bilateral. De esta forma, ante casos como Venezuela 2017 y Nicaragua 2021, el Perú puede contribuir desde el seno de la OEA, desde grupos multilaterales como el Grupo de Lima o El Grupo de Contacto y, por último, directamente ante el Estado Miembro afectado.
3. Para cumplir con lo anterior y con el objetivo que la estrategia sea homogénea y coherente, se recomienda que la estrategia incluya los siguientes principios rectores: neutralidad, normalización y no discriminación. Estos principios permitirán que el Perú se posicione como un actor fiable y pragmático entre las partes.
4. Se propone que, dentro de los órganos de la OEA, el Perú enfatice la importancia de mantener la imparcialidad y neutralidad ante crisis democráticas de cara a mejorar las funciones preventivas y restaurativas de la Carta Democrática Interamericana.

5. Se recomienda que, en todos los casos donde se esté designando interlocutores o mediadores ante crisis democráticas, el Perú abogue que se prioricen las cualidades de neutralidad e idoneidad
6. Se recomienda, en la medida de lo posible, normalizar las relaciones diplomáticas con los Estados Miembros afectados, de cara a mantener abierta una vía de comunicación directa
7. Se recomienda que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú adopte una posición pragmática ante crisis de gravedad alta. En parte, ello significa que toda solución a una crisis de ese nivel necesariamente va a requerir de la participación de gobernantes autocráticos o altamente cuestionados en las mesas de diálogo.
8. La imposición de sanciones tanto de manera concertada como de forma individual, deben ser sopesadas según su efectividad y no por su impacto mediático.
9. Se aconseja que el Perú no reconozca gobiernos paralelos y aplique la teoría del reconocimiento efectivo de cara a contribuir a la normalización de las relaciones y no afectar negativamente los canales de comunicación diplomática.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrighi, J. M. (2009). El papel de la OEA en la defensa de la democracia. *The American Journal of International Law*, 95(3), 726.
<http://www.jstor.org/stable/2668521?origin=crossref>
- Arrighi, J. M. (2015). *La OEA y el derecho internacional*. Porrúa.
- BBC. (2009). *Guatemala murder scandal deepens*. BBC.
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8056937.stm>
- BBC. (2010). *Comisión impulsará el regreso de Honduras a OEA*. BBC Mundo.
https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/06/100607_1939_oea_cumbr_e_lima_honduras_clinton_lav
- BBC. (2020). *Las protestas en Guatemala que provocaron un incendio en las instalaciones del Congreso*. BBC. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55031616>
- BBC. (2021). *Haiti President Jovenel Moïse killed in attack at home*. BBC.
<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-57750358>
- Bertrand, R. (2005). *Authority and the individual* (7th ed.). Routledge.
- Boese, V. A., Alizada, N., Lundstedt, M., Morrison, K., Natsika, N., Sato, Y., Tai, H., & Lindberg, S. I. (2022). *Demcoracy Report 2022: autocratization changing nature?* https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf
- Cooper, A. F., & Legler, T. (2005). A tale of two mesas: The OAS defense of democracy in Peru and Venezuela. *Global Governance*, 11(4), 425–444.
<https://doi.org/10.1163/19426720-01104003>
- Coppedge, S., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D.,

Bernhard, M., Cornell, A., Fish, M. S., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Glynn, A., Grahn, S., Hicken, A., Kinzelbach, K., Kyle, L., Mcmann, K., Mechkova, V., Paxton, P., ... Tzelgov, E. (2022). *V-Dem Codebook v12" Varieties of Democracy (V-Dem) Project* (Issue March).

Corporación Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021*. 62–72.

<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.

Díaz, K. (2019). La Organización de los Estados Americanos y la iniciativa del

Grupo de Lima como mecanismo para contribuir con la recuperación democrática en Venezuela. In *Academia Diplomática del Perú*.

[http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-](http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84865607390&partnerID=tZOtx3y1%0Ahttp://books.google.com/books?hl=en)

[84865607390&partnerID=tZOtx3y1%0Ahttp://books.google.com/books?hl=en
&lr=&id=2LIMMD9FVXkC&oi=fnd&pg=PR5&dq=Principles+of+Digital+Image+Processing+fundamental+techniques&ots=HjrHeuS_](http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=2LIMMD9FVXkC&oi=fnd&pg=PR5&dq=Principles+of+Digital+Image+Processing+fundamental+techniques&ots=HjrHeuS_)

EFE. (2009). *OEA apoya a Honduras y envía misión para analizar la crisis*. La Prensa.

http://web.archive.org/web/20090701002309/http://www.laprensa.com.bo/noticias/27-06-09/noticias.php?nota=27_06_09_mund1.php

EFE. (2021a). *Nicaragua denuncia la Carta de la OEA y anuncia su salida de ese organismo*. Swiss Info. https://www.swissinfo.ch/spa/nicaragua-oea_nicaragua-denuncia-la-carta-de-la-oea-y-anuncia-su-salida-de-ese-organismo/47125644

EFE. (2021b). *Países de la OEA: Elecciones en Nicaragua “no tienen legitimidad democrática.”* Swiss Info. <http://bitly.ws/wy4K>

- EIU. (2022). Democracy Index 2021: The China challenge. In *The Economist Intelligence Unit*.
- El Mundo. (2005). *El presidente de Bolivia presenta su renuncia ante su incapacidad para contener la ola de protestas*. El Mundo.
<https://www.elmundo.es/elmundo/2005/06/07/internacional/1118109684.html>
- El País. (2005). La caída del ex presidente Lucio Gutiérrez. *El País*.
https://elpais.com/internacional/2005/04/21/actualidad/1114034403_850215.htm
- 1
- El Universo. (2004). OEA viaja este lunes a Nicaragua por una eventual destitución del presidente. *El Universo*.
<https://www.eluniverso.com/2004/10/17/0001/14/7CE144ED5E7E42C8BFA3759F1CE6B28F.html/>
- France24. (2021). *The tragic fate of Jovenel Moïse, 'Banana Man' turned embattled Haitian leader*. France24. <https://www.france24.com/en/americas/20210708-the-tragic-fate-of-jovenel-moise-banana-man-turned-embattled-haitian-leader>
- Gobetti, Z. (2009). Una revisión de la teoría de la paz democrática. *Revista CS*, 3, 39–74.
- González, M. (2018). *La “Masacre de Octubre” va a juicio en Estados Unidos: el histórico proceso al expresidente de Bolivia Sánchez de Lozada por las muertes en la “Guerra del Gas.”* BBC Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43311528>
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1788). *El Federalista*. Librodot.
<https://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>
- Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (1996). Interests, power, knowledge:

- The study of international regimes. *Mershon International Studies Review*, 40(9 SUPPL. 2), 177–228. <https://doi.org/10.2307/222775>
- Herdocia, & Sacasa, M. (2006). El aporte del Comité Jurídico Interamericano y del sistema interamericano a la democracia representativa. *Curso de Derecho Internacional XXXIII*, 525.
- Hernández Sampieri, R. (2014). Metodología de la investigación. In *Syria Studies* (6th ed., Vol. 7, Issue 1). McGraw Hill.
https://www.researchgate.net/publication/269107473_What_is_governance/link/548173090cf22525dcb61443/download%0Ahttp://www.econ.upf.edu/~reynal/Civil_wars_12December2010.pdf%0Ahttps://think-asia.org/handle/11540/8282%0Ahttps://www.jstor.org/stable/41857625
- Hopf, T. (1998). The promise of constructivism in international theory. *International Security*, 23(1), 171–200.
- IDEA. (2022). *Haiti | International IDEA*. IDEA International.
<https://www.idea.int/data-tools/country-view/125/40>
- Keohane, R. (1988). International Institutions : Two Approaches. *Wiley*, 32(4), 379–396.
- Keohane, R. O., & Martin, L. L. (1995). The promise of institutionalist theory. *International Security*, 20(1), 39. <https://doi.org/10.2307/2539214>
- Korstanje, M. (2007). La democracia y sus supuestos: una perspectiva comparativa entre los conceptos de democracia procedimental y estructural. *Estudios Sociales*, 16(30).
- Krasner, S. D. (1982). Structural Causes and Regime Consequences : Regimes as Intervening Variables. *The MIT Press*, 36(2), 185–205.

- Krasner, S. D. (1991). Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier Author. *World Politics*, 43(3), 336–366.
- Layne, C. (1994). Kant or Cant : The Myth of the Democratic Peace. *International Security*, 19(2), 5–49.
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2004). Elecciones sin democracia. *Estudios Políticos*, 24, 159–176.
- Martínez M., M. (2006). La investigación cualitativa (síntesis conceptual). *Revista de Investigación En Psicología*, 9(1), 123–146.
<https://doi.org/10.15381/rinvp.v9i1.4033>
- Mearsheimer, J. J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5–49.
- Morales, H. (2021). *Venezuela, Evolución de la instancia de concertación regional del Grupo de Lima (2017-2021) y propuestas de posibles cursos de acción de la política exterior peruana sobre la situación de la democracia en*. Academia Diplomática del Perú.
- Nación. (2009). *Acuerdo de San José para la reconciliación nacional y el fortalecimiento de la democracia en Honduras*. Nación.
https://web.archive.org/web/20090728084046/http://www.nacion.com/ln_ee/2009/julio/24/opinion2036430.html
- 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*. *Corte IDH*, 43, 13–53.
- OEA. (1948). Carta de la OEA 1948. In *Diario Oficial de la Federación* (p. 25).
http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-

41_carta_OEA.asp

OEA. (1959). *Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores Santiago de Chile Acta Final* (pp. 199–221). Secretaria General.

OEA. (1985). *Protocolo de reformas a la carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Cartagena de Indias.”* OEA.

https://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-50_Protocolo_de_Cartagena_de_Indias.htm

OEA. (1991a). AG/RES. 1080 (XXI-O/91).

OEA. (1991b). Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano. In *OEA*. <https://builtsurvey.utm.my/>

OEA. (1992). Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados

Americanos (A-56) “Protocolo de Washington.” *Departamento de Derecho Internacional*, 1–3. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_a-56_protocolo_de_washington.htm

OEA. (2001a). AG/RES. 1838 (XXXI-O/01). *Departamento de Derecho Internacional*.

OEA. (2001b). Declaración de Québec. *OEA*, 6.

http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/CumbreAmericasQuebec_Declaracion.pdf

OEA. (2003a). *Carta Democrática Interamericana Documentos e interpretaciones*.

OEA. (2003b). CP/RES. 838 (1355/03) (Vol. 838).

OEA. (2003c). CP/RES. 849 (1384/03) (Vol. 849).

OEA. (2003d). CP/RES. 852 (1387/03).

OEA. (2003e). *Informe de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre*

los hechos de febrero del 2003 en Bolivia.

OEA. (2004). Acta de la sesión ordinaria del CP celebrada el 22 de octubre de 2004.

In *OEA*.

OEA. (2005a). *CP/RES. 880 (1478/2005)*.

OEA. (2005b). *CP/RES. 885 (1499/2005)* (Vol. 885).

OEA. (2005c). *CP/RES. 892 (1507/2005)*.

OEA. (2005d). *Declaración de la Asamblea General sobre la situación en Bolivia.*

OEA. (2005e). *Misión de Observación Electoral OEA-Bolivia.*

https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=100

OEA. (2005f). Primer informe al consejo permanente sobre la situación en el

Ecuador. In *OEA*,

OEA. (2009a). *AG/RES. 1 (XXXVII-E/09)*.

OEA. (2009b). *AG/RES. 2 (XXXVII-E/09)*.

OEA. (2009c). *CP/RES. 950 (1691/09)*.

OEA. (2009d). *CP/RES. 952 (1699/09)*.

OEA. (2009e). *CP/RES. 953 (1700/2009)*.

OEA. (2009f). Informe de la misión de observación electoral sobre el referéndum

revocatorio del mandato popular celebrado en Bolivia el 10 de agosto de 2008.

In *OEA*,

OEA. (2009g). *Nota de la misión permanente de Honduras solicitando una sesión*

extraordinaria del Consejo Permanente para tratar el riesgo del proceso

político institucional democrático y/o legítimo ejercicio del poder en la

República de Honduras.

OEA. (2009h). *Secretario General destaca voluntad de sociedad guatemalteca de*

superar actual situación en marco de democracia y legalidad. OEA.

https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-182/09

OEA. (2010a). *AG/RES. 2531 (XL-O/10)*.

OEA. (2010b). *CP/RES. 977 (1772/10)*. In OEA.

OEA. (2018). *Actas y documentos volumen I Cudrigésimo Octavo Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General*.

OEA. (2020). *Comunicado de la Secretaría General de la OEA sobre envío de Misión a Guatemala*. OEA.

https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-119/20

OEA. (2021). *CP/RES. 1188 (2355/21)*.

Orrego, F. (1987). La búsqueda de un nuevo papel para la Organización de los Estados Americanos : *Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile*, 20(77), 70–87.

Palencia, G. (2009). *Derrocan a presidente en Honduras y estallan protestas*.

Reuters. <https://www.reuters.com/article/internacional-honduras-idLTASIE55R0IO20090629>

Paultre, A. (2019). *Explainer: What's behind Haiti's deadly protests, and possible outcomes* / Reuters. Reuters.

<https://web.archive.org/web/20210907081123/https://www.reuters.com/article/us-haiti-protests-explainer-idUSKBN1WQ22P>

Perina, R. M. (2012). Los desafíos de la Carta Democrática Interamericana. *Estudios Internacionales*, 44(173), 7–36. <http://www.jstor.org/stable/24311807>

- Pitkin, H. (1972). *The concept of representation* (p. 313). University of California Press.
- Popper, K. R. (1962). The open society and its enemies. In *American Sociological Review* (5th ed., Vol. 16, Issue 2). Princeton University Press.
<https://doi.org/10.2307/2087712>
- Posadas, D. (2021). *¿Qué dice el Informe de la Misión Especial de la OEA para Guatemala?* Fundación Libertad y Desarrollo.
<https://www.fundacionlibertad.com/articulo/que-dice-el-informe-de-la-mision-especial-de-la-oea-para-guatemala>
- Pretel, E. (2009). *Chávez dice derrocará presidente que jure en Honduras*. Reuters.
<https://www.reuters.com/article/latinoamerica-politica-venezuela-hondura-idLTASIE55R0QQ20090629>
- Przeworski, A. (1999). *Minimalist conception of democracy: a defense* (I. Shapiro & H.-C. Casiano (eds.)). Cambridge University Press.
- Quispe, J. (2022). *Todo lo que tiene que saber 19 años después de la crisis de «Febrero negro»*. Diairo Página Siete.
<https://www.paginasiete.bo/nacional/todo-lo-que-tiene-que-saber-19-anos-despues-de-la-crisis-de-febrero-negro-ECPS323205>
- Repucci, S., & Slipowitz, A. (2022). The Global Expansion of Authoritarian Rule. *Freed*, 34.
- Reuters. (2009). Lobo pide renuncia Micheletti y Zelaya en Honduras. *Reuters*.
<https://www.reuters.com/article/latinoamerica-honduras-lobo-idLTASIE5BD1AW20091214>
- Rivera, R. (2022). *Las destituciones (II)*. El Comercio.

<https://www.elcomercio.com/opinion/destituciones-congreso-nacional-ciespal-presidente.html>

- Rummel, R. (1983). Libertarianism and International Violence. *The Journal of Conflict Resolution*, 27(1), 27–71.
- Russett, B. (1993). Why democratic peace? In *Grasping the democratic peace* (pp. 24–42). Princeton University Press.
- Saavedra Calderón, J. A. (2019). El reconocimiento de los gobiernos desde la perspectiva peruana. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, LXIX(162), 147–169. <https://medium.com/@arifwicaksanaa/pengertian-use-case-a7e576e1b6bf>
- Saffon, M. P., & Urbinati, N. (2013). Procedural democracy, the Bulwark of equal liberty. *Political Theory*, 41(3), 441–481.
<https://doi.org/10.1177/0090591713476872>
- Sartori, G. (1987). *Teoría de la democracia: los problemas clásicos*. Alianza Editorial.
- Schmitter, P., & Lynn K., T. (1996). Qué es... y qué no es democracia. In L. Diamond & M. F. Plattner (Eds.), *El resurgimiento global de la democracia* (pp. 37–51). Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, socialism and democracy* (2nd ed.). Harper and Brothers.
- Strange, S. (1982). Cave! hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. *International Organization*, 36(2), 479–496. <https://doi.org/10.1017/S0020818300019020>
- Theys, S. (2018). *Introducing Constructivism in International Relations Theory*. E-International Relations. <https://www.e-ir.info/2018/02/23/introducing->

constructivism-in-international-relations-theory/

Thomas, C. (1999). *Medio Siglo de la Organización de los Estados Americanos:*

Panorama de un compromiso regional. INTERAMER.

Weber, M. (1946). Politics as a vocation. In *Essays in Sociology* (pp. 77–128).

Oxford University Press.

Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1, 1–47.

Yturbe, C. (2007). Pensar la Democracia: Norberto Bobbio. *Instituto de*

Investigaciones Filosóficas. Universidad Nacional Autónoma de México, 1–263.

http://www.filosoficas.unam.mx/docs/431/files/Pensar_la_democracia.pdf

ANEXOS

Anexo 1

Entrevistas

- Jean Michel Arrighi
- Embajadora Ana Rosa Valdivieso
- Embajador Gustavo Meza Cuadra
- Embajador Rolando Ruiz Rosas
- Consejero Samuel Ashcallay
- Consejero Álvaro Salcedo
- P.S. Johan Rios
- Mg. Mildred Rooney

Anexo 2

Matriz metodológica

La incidencia de la Carta Democrática Interamericana en la democracia: propuesta de estrategia para el Perú antes crisis democráticas en el Hemisferio”

Problema	Objetivos	Categorías	Subcategorías	Indicadores	Metodología	Informantes/ Muestra	Técnicas e Instrumentos
¿De qué manera incidió la Carta Democrática Interamericana en la democracia hemisférica	Comprender el efecto de la CDI en la resolución de crisis democráticas en la región	Democracia C1	Conceptualización de la democracia C1SC1	Revisión histórica de la implementación de la democracia (I1) Herramientas internacionales sobre democracia en el heisferio(I2)	Enfoque: Cualitativo Tipo de Investigación: Analítica Nivel: Explratorio- Transversal Diseño:	Expertos en democracia Expertos en el marco de la OEA Expertos en estrategia	Entrevistas libres Análisis documental con análisis de contenido Cuadros de recolección de información Análisis normativo

<p>Específicos:</p> <p>¿Cuáles han sido las deficiencias de la CDI en materia de defensa de la democracia”</p> <p>¿Cuál es el estado de la democracia en el continente americano”</p>	<p>Específicos:</p> <p>Explicar los resultados de la aplicación de la CDI en el hemisferio</p> <p>Evaluar el estado de la democracia en la región en las últimas de dos décadas.</p> <p>Formular una propuesta de estrategia</p>		<p>Características de la democracia C1SC2</p>	<p>Estándares internacionales (I1)</p> <p>Requisitos democráticos según la CDI (I2)</p> <p>Preceptos democráticos de la Carta de Bogota de 1948 (I3)</p>	<p>No experimental</p>		
			<p>Estado de la democracia C1SC3</p>	<p>Informes especializados (I1)</p> <p>Indicadores internacionales (I2)</p> <p>Reportes de situación de la OEA (I3)</p>			

<p>¿Qué lecciones se desprenden de los casos en que se aplicó la CDI?</p>	<p>para el Perú ante crisis democráticas en el hemisferio.</p>	<p>Carta Democrática Interamericana C2</p>	<p>Requisitos de activación C2SC1</p>	<p>Requerimientos según la CID (I1) Ensayos especializados (I2)</p>			
<p>Evolución histórica SC2C2</p>	<p>Votos en resoluciones (I1) Comentarios de las representaciones permanentes (I2) Observaciones del Secretario General (I3)</p>						

			Deficiencias y limitaciones SC2C3	Aplicaciones pasadas (I1)			
			Relato	Analisis de la Cancilleria peruana (I2)			
				Consulta de bibliografía especializada (I3)			
		Eestrategia C3	Aproximaciones del Perú SC1C3	Consulta de material histográfico (I1)			
				Entrevistas especializadas (I2)			

			El Grupo de Lima SC2C3	Testimonios de actores principales (I1) Trabajos de investigación (I2)			
			Propuesta de estrategia SC2C3	Información recaba de actores clave			

Elaborado por Santiago Sánchez-Checa(2022)

