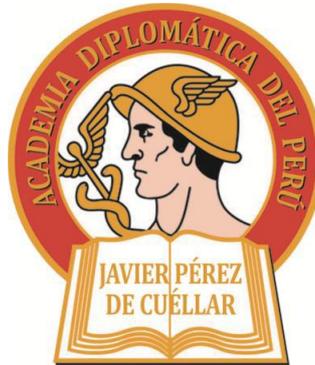


ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ “JAVIER PÉREZ DE CUELLAR”



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN
DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

**LA OEA Y LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL
HEMISFERIO: ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DEL CAPÍTULO
IV DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA.**

PRESENTADO POR:

Adriana Lorena Díaz Rosas

Metodológico: Profesora Catalina Salazar Herrera

Tema de Fondo: Ministro en el Servicio Diplomático Rodolfo Coronado Molina

Lima, 8 de noviembre de 2016

Resumen Ejecutivo

La presente investigación tiene como objetivo analizar la eficacia de los mecanismos colectivos de preservación y fortalecimiento de la democracia, emprendidos en el marco del Capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana desde el año 2001 hasta la actualidad. Para ello se analizarán casos emblemáticos como Venezuela (2002), Honduras (2009) y Paraguay (2012), donde dicho instrumento ha sido aplicado. El objetivo es determinar cuál fue el nivel de efectividad alcanzado por estos mecanismos y cuáles fueron los factores que condicionaron dicho resultado. Ello con miras a identificar posibilidades de mejora de los mecanismos previstos en la CDI que puedan ser impulsadas por la Cancillería peruana en un nuevo instrumento normativo en el marco de la Cumbre de las Américas a realizarse en el Perú en el año 2018.

Palabras Clave: Preservación y fortalecimiento de la democracia en el hemisferio/ Carta Democrática Interamericana/ Organización de los Estados Americanos/ Rol de la Cancillería peruana en la defensa de la democracia.

Abstract

This research aims to analyze the effectiveness of the collective mechanisms of preservation and strengthening of democracy, undertaken within the framework of Chapter IV of the Inter-American Democratic Charter since 2001 until today. Emblematic cases such as Venezuela (2002), Honduras (2009) and Paraguay (2012) will be analyzed in order to determine the level of effectiveness achieved by these mechanisms and which were the factors that conditioned each outcome. The purpose of this analysis is to identify improvement possibilities for the mechanisms provided by the IADC that could become an initiative undertaken by the Peruvian Foreign Affairs Ministry and inspire a new legal and binding instrument that could be developed in the upcoming 2018 Summit of the Americas.

Key Words: Preservation and strengthening of democracy in the hemisphere/ Inter-American Democratic Charter/ Organization of American States/ Role of the Peruvian Foreign Affairs Ministry in the preservation of democracy

CONTENIDO	
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
1. Planteamiento de la situación problemática	4
2. Formulación del Problema	5
2.1. Pregunta Central.....	5
2.2. Pregunta Específica	5
3. Objetivo(s).....	5
3.1. General.....	5
3.2. Específico	6
4. Justificación de la investigación	6
CAPITULO II: METODOLOGÍA	7
1. Método y tipo de investigación	7
2. Hipótesis	8
3. Variables.....	9
3.1. Dependiente.....	9
3.2. Independientes	9
4. Técnicas	9
5. Confiabilidad	10
6. Alcances	10
7. Procedimiento	10
CAPITULO III: MARCO TEÓRICO	11
1. Antecedentes	11
2. Enfoque teórico	14
2.1. La Democracia y Relaciones Internacionales.....	14
2.1.1. Tesis de la paz democrática	15
2.1.2. Régimen Democrático Interamericano.....	18
2.2. Política Exterior peruana y Democracia	22
3. Aproximaciones conceptuales.....	25
3.1. Enfoques de Democracia	25
3.1.1. Democracia representativa en la CDI	27
3.1.2. Elementos de la democracia representativa conforme a la Carta Democrática Interamericana.....	29

3.1.3. Componentes de la democracia representativa según la Carta Democrática Interamericana.....	33
CAPITULO IV: MECANISMOS DE PRESERVACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO EN EL MARCO DEL CAPITULO IV DE LA CDI.....	34
1. Antecedentes: La promoción de la democracia y la OEA.....	34
1.1. Primeros esfuerzos.....	34
1.2. Fin de la Guerra Fría y la democratización en América Latina.....	36
1.3. La Carta Fundacional de la Organización de los Estados Americanos..	39
1.4. “Compromiso de Santiago con la Democracia y la renovación del Sistema Interamericano” y la Resolución 1080 “Democracia Representativa”.	43
1.5. Protocolo de Washington.....	46
1.6. Declaración de Quebec.....	49
2. La Carta Democrática Interamericana.....	51
2.1. Naturaleza de la Carta Democrática Interamericana.....	56
3. Supuestos de aplicación del Capítulo IV de la CDI.....	58
3.1. Función preventiva.....	59
3.1.1. Supuesto de aplicación Artículo 17.....	59
3.1.2. Procedimiento de aplicación.....	61
3.1.3. Supuesto de aplicación del artículo 18.....	63
3.1.4. Procedimiento de aplicación del artículo 18.....	64
3.2. Función reactiva.....	66
3.2.1. Supuesto de aplicación.....	66
3.2.2. Procedimiento de aplicación el artículo 20.....	68
3.3. Función sancionadora: artículos 21 y 19.....	70
3.3.1. Antecedentes de la función sancionadora en la OEA.....	70
3.3.2. Cláusula Democrática de la CDI: Artículo 19.....	71
3.3.3. Procedimiento para la aplicación de la cláusula democrática.....	73
3.3.4. Supuesto de aplicación del Artículo 21.....	73
3.3.5. Alteración y ruptura del orden democrático.....	76
CAPÍTULO V: ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PRESERVACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA CDI EN LAS CRISIS EN LOS PAISES DE LA REGIÓN.....	79
1. Nuevo concepto de crisis democrática en América Latina.....	80
2. Situaciones donde se ha aplicado la Carta Democrática Interamericana desde el año 2001-2012.....	85
2.1. Análisis del caso Venezuela (2002).....	85

2.2.	Análisis del caso Honduras (2009)	92
2.3.	Análisis del caso Paraguay (2012)	104
3.	Diagnóstico de aplicación de la CDI	109
3.1.	Limitaciones relacionadas con el carácter preventivo de la CDI	110
3.1.1.	Falta de acceso de otros poderes del Estado a la CDI	110
3.1.2.	Necesidad de autorización del Estado involucrado para implementar los mecanismos previstos en la CDI	114
3.1.3.	Principio de No Intervención	115
3.2.	Limitaciones relacionadas al carácter reactivo de la CDI.....	119
3.2.1.	Imprecisión sobre la definición de “alteración del orden democrático” 119	
3.2.2.	Vacíos en el procedimiento de aplicación de la CDI	123
3.3.	Falta de vinculación normativa	127
3.4.	Factor ideológico: presencia del ALBA.....	129
4.	Prospectivas de la aplicación de la CDI en el Hemisferio	132
4.1.	El rol de la Cancillería peruana frente a la adopción de una Convención Interamericana sobre Democracia	133
	CAPITULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	135
1.	Conclusiones	135
2.	Propuestas para la adopción de una Convención Interamericana sobre Democracia.....	143
	Bibliografía	148
	Anexo	153

INTRODUCCIÓN

"La capacidad del hombre para la justicia hace la democracia posible, pero la inclinación del hombre hacia la injusticia hace a la democracia necesaria".

Reinhold Niebuhr

La defensa y la promoción de la democracia han sido siempre parte esencial de la política exterior peruana. Constituye un lineamiento permanente en la proyección de sus intereses en la región.

La entrada al siglo XXI marcó la culminación de un largo camino de dos siglos de arduo trabajo en defensa de la democracia en América. La consolidación de la democracia representativa como valor fundamental hemisférico alcanzó su punto máximo en la OEA en el año 2001 durante la Cumbre de las Américas realizada en Quebec donde se pactó una *Cláusula Democrática* y empezó a gestarse la idea de un instrumento hemisférico que estableciera un mecanismo de defensa y promoción de la democracia representativa en la región.

En setiembre de 2001, en una sesión especial de la Asamblea General de la OEA llevada a cabo en la ciudad de Lima, se adoptó la *Carta Democrática Interamericana*. Esta iniciativa peruana refleja el firme compromiso del país con la defensa y la consolidación definitiva de la democracia representativa, de los Derechos Humanos y del Estado de derecho como los pilares de la gobernabilidad de la región.

En tal sentido, la CDI fue diseñada para promover y fortalecer la democracia en el hemisferio, así como afrontar situaciones que pudiesen representar una amenaza al orden democrático al interior de los Estado miembros de la OEA. Una de sus principales innovaciones fue definir a la democracia como un derecho de los pueblos y deber de los gobiernos, así como ampliar el espectro de protección contra todo tipo de amenazas al orden democrático y no sólo al tradicional golpe de Estado militar.

En función a ello, dicho instrumento establece mecanismos colectivos en su capítulo IV, los cuales tienen la vocación de ser una guía para el accionar de la organización a fin de prevenir la erosión de los regímenes democráticos en la región, así como para reaccionar ante cualquier crisis que se presenten al interior de estos, cumpliendo una función preventiva y reactiva.

Sin embargo, en los últimos diez años se han producido una serie de alejamientos por parte de algunos países de la región con respecto a los principios y valores democráticos establecidos en la CDI. Asimismo, se han producido crisis democráticas en la región ante las cuales los mecanismos de la CDI no han contribuido a una solución efectiva, poniendo en tela de juicio la validez y la pertinencia de dicho instrumento en el actual contexto hemisférico.

Es por ello que, a quince años de su adopción, es importante hacer un análisis que permita determinar cuál ha sido el nivel de eficacia de la aplicación de los mecanismos contemplados en el capítulo IV. Con la finalidad de alcanzar dicho objetivo, la presente investigación abordará el rol que ha desempeñado la CDI, mediante la aplicación de los mecanismos contemplados en su capítulo IV, en el fortalecimiento y preservación de la democracia.

Para ello, en el primer capítulo se realiza el planteamiento del problema y el estado de la cuestión. El segundo capítulo trata sobre la metodología que se ha empleado: el diseño, el desarrollo de la investigación y sus resultados. El tercer capítulo, abordará los principales conceptos que ayudarán a comprender la labor de preservación y protección de la democracia en el hemisferio por parte de la OEA. Asimismo, se identificarán las principales teorías de las relaciones internacionales que han sido utilizadas para fomentar dicha labor, junto con la definición y enfoque de democracia que se establece en la CDI.

En el cuarto capítulo se hará un breve recuento sobre el rol que ha tenido la OEA en la promoción de la democracia a través de los años, desde los

primeros esfuerzos hasta la adopción de la CDI. Posteriormente, se desarrollarán los supuestos contemplados en la CDI, ante los cuales es posible aplicar los mecanismos de prevención, reacción y sanción contemplados en el capítulo IV de dicho instrumento.

En el quinto capítulo, se analizarán los resultados obtenidos con la aplicación de los mecanismos previstos en la CDI como medios para enfrentar las nuevas formas de interrupción al orden democrático que han surgido en el hemisferio. Ello con la finalidad de identificar cuáles han sido los factores que condicionan los resultados. Asimismo, se analizará la aplicación de la CDI en los casos de Venezuela (2002), Honduras (2009) y Paraguay (2012), a fin de identificar qué aspectos podrían ser mejorados en la eventual adopción de un nuevo instrumento normativo sobre la materia, y cuál es el rol que la Cancillería peruana debería tener al respecto.

Finalmente, en el último capítulo, se vierten las conclusiones extraídas de la información revisada y analizada, y se brindan algunas recomendaciones a tener en consideración para la adopción de una futura Convención Interamericana sobre Democracia a fin de fortalecer el compromiso de los Estados miembros de la OEA en la labor de preservación y promoción de la democracia en el hemisferio.

CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. Planteamiento de la situación problemática

“Pongamos sin temor la piedra fundamental de la libertad sudamericana. Vacilar es perdernos.”, afirmó Simón Bolívar en los albores de la América Latina independiente. La adopción de la Carta Democrática Interamericana es la manifestación más lograda del ideal democrático hemisférico.

Sin embargo, la naturaleza de dicho instrumento no es perfecta y su aplicación ha atravesado por múltiples dificultades. Su inacción y falta de protagonismo en la actualidad es, sin lugar a dudas, sintomático de que el contexto y condiciones que permitieron el nacimiento de la Carta Democrática Interamericana (CDI) en el 2001 han cambiado. (De Zela, 2013)¹

En tal sentido, actualmente existen nuevas amenazas al orden democrático que no necesariamente implican el quebrantamiento de la ley, siendo más difícil su identificación y prevención. Adicionalmente, la dinámica política interna de los Estados, la inestabilidad y la intermitencia de la democracia en la región ha relativizado la eficacia de los mecanismos de prevención y reacción contenidos en la CDI.

Ante dicho contexto, la presente investigación revisará el rol que ha desempeñado la Carta Democrática Interamericana, mediante la aplicación de los mecanismos para el fortalecimiento y preservación de la democracia contemplados en su capítulo IV. Para ello se analizarán los casos en los cuales se ha aplicado desde su creación en el año 2001 hasta el año 2012. Posteriormente, se analizará porqué su aplicación se encuentra suspendida

¹ De Zela, Hugo. (2015) “The Organization of American States and its Quest for Democracy in the Americas”. En: Yale Journal of International Affairs, pp. 23-36.

desde el año 2012 hasta la actualidad y se identificarán los elementos que han contribuido a dicho estado.

Todo ello, con la finalidad de aportar elementos para una estrategia peruana sobre el tratamiento de la democracia en el marco de la OEA con miras a la formulación de un nuevo instrumento que subsane las limitaciones que tiene la aplicación de la CDI y brindar recomendaciones sobre un posible rol de la política exterior peruana en dicha dinámica de integración y concertación política.

2. Formulación del Problema

2.1. Pregunta Central

¿Cuáles son los factores que influyen en la situación actual de la aplicación de los mecanismos colectivos de preservación y fortalecimiento de la democracia contemplada en la CDI?

2.2. Pregunta Específica

- 1) ¿Qué nuevas amenazas al orden democrático se presentan en la región?
- 2) ¿Cuál ha sido el resultado de los mecanismos colectivos de preservación democrática, emprendidos bajo el capítulo IV de la CDI, ante las nuevas crisis democráticas en la región?
- 3) ¿Cuáles son los factores que limitan la eficacia de la función preventiva y reactiva de la CDI ante las nuevas amenazas al orden democrático?
- 4) ¿Cuáles son las oportunidades de mejora de la CDI ante el nuevo contexto latinoamericano?

3. Objetivo(s)

3.1. General

Analizar el nivel de eficacia de los mecanismos colectivos de preservación y fortalecimiento de la democracia en contextos de crisis, emprendidos en el

marco del capítulo IV de la CDI. A fin de identificar los factores que limitan la eficacia de dichos mecanismos, con miras a aportar elementos para una estrategia peruana que busque la eliminación de dichas limitaciones y el reforzamiento sobre el tratamiento de la democracia en la región.

3.2. Específico

Entre los objetivos específicos de la presente investigación se encuentran:

- 1) Identificar cuáles son las nuevas amenazas al orden democrático que se presentan en la región.
- 2) Analizar la aplicación de los mecanismos de preservación y fortalecimiento colectivo de la democracia del capítulo IV de la CDI en situaciones de crisis al interior de un Estado miembro de la OEA.
- 3) Identificar cuáles son los factores que limitan la efectividad de dichos mecanismos.
- 4) Identificar posibilidades de mejora de los mecanismos previstos en la CDI que puedan ser impulsadas por la Cancillería peruana en el marco de la Cumbre de las Américas del año 2018.

4. Justificación de la investigación

En palabras del ex Canciller Javier Pérez de Cuéllar: *"El Perú asume la democracia como un valor de su propia cultura, como una aspiración y una convicción de su propia historia. Y lo hace también como un valor universal que promueve y fomenta"*. (Pérez de Cuéllar, 2000)²

En tal sentido, la Cancillería se encuentra al servicio de la preservación y el fortalecimiento de la Democracia y ejecuta una política exterior cuyo accionar coadyuva al logro de dichos objetivos. Acorde a los principios recogidos en la

² Pérez de Cuéllar, Javier. *Discurso ante el Congreso de la República*. Julio 2000. En: *Democracia en América Latina y el Caribe. Análisis y Evaluación*. Foro "Estado, Sociedad Civil y Democracia en las Américas". Organizado por: Asociación Civil Transparencia. Lima, 24-27 de setiembre de 2001. p.210.

Sexta Política de Estado del Acuerdo Nacional que, vincula las prioridades nacionales de desarrollo con la acción externa.

El Perú ha asumido diversos compromisos internacionales referentes a Gobernabilidad Democrática, entre los que destaca la Carta Democrática Interamericana, suscribiendo la importancia del fortalecimiento de los mecanismos de control interamericano en caso de pérdida o quebrantamiento del orden constitucional.

Bajo dicha premisa, la Carta Democrática Interamericana fue una iniciativa peruana para impulsar un instrumento internacional de defensa y preservación de la democracia que impida, en el futuro, que otros países sufran interrupciones de la institucionalidad democrática similares a la que tuvo que enfrentar el pueblo peruano. (Rodríguez Cuadros, 2001)³

Siendo impostergable un análisis sobre su eficacia e idoneidad para enfrentar las afrentas a la democracia que se producen en el nuevo contexto político de América Latina.

CAPITULO II: METODOLOGÍA

1. Método y tipo de investigación

El método usado en la presente investigación es no experimental, inductivo, relacional y analítico causal cuyo corte transversal será del 2001 al 2016. De tipo documental, cualitativo y comparativo. Empleando una investigación argumentativa mediante el cual se analizará la eficiencia de las intervenciones que se han realizado en el marco de los mecanismos de preservación y promoción de la democracia en la OEA, estableciendo como corte temporal el

³ Rodríguez Cuadros, Manuel. (2001). Discurso dado durante el XXVIII Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA. Carta Democrática Interamericana: Documentos e interpretaciones. Washington.

periodo comprendido desde el año 2001, fecha de la promulgación de la Carta Democrática Interamericana hasta el primer bimestre del año 2016.⁴

Para tal efecto se ha analizado el comportamiento de cada una de las variables antes señaladas que han permitido establecer los motivos de la ineficacia de los referidos mecanismos. Finalmente, han elaborado recomendaciones para el mejor funcionamiento de los mismos. Es importante señalar que debido a la existencia de información previa sobre el tema, fue posible incluir en el análisis revistas académicas, libros o base de datos la investigación tendrá un tenor no experimental, analítica y documental.

2. Hipótesis

Los mecanismos de preservación de la democracia emprendidos en el marco de la OEA, especialmente la aplicación de la Carta Democrática Interamericana, han devenido en ineficaces, debido a la presencia de factores de percepción, práctica y enfoque.

Estos factores responden a las limitaciones existentes para acceder a los mecanismos preventivos contemplados en los artículos 17 y 18 de la Carta Democrática Interamericana (en adelante CDI). Asimismo, a la necesidad de autorización del Estado involucrado para iniciar gestiones que busquen prevenir el escalamiento de una crisis que conlleve a la ruptura del orden democrático, sin que el Secretario General cuente con iniciativa para iniciar las gestiones de oficio. Así como a la falta de precisión en los criterios para determinar cuándo y en qué medida se han alterado las instituciones democráticas de un Estado que supongan la alteración o interrupción inconstitucional del orden democrático.

⁴ A menos que se susciten posteriormente hechos que sean muy relevantes para la presente investigación.

Finalmente, otro factor que debe ser considerado es la falta de cooperación de los Estados involucrados bajo el resguardo del principio de no intervención. Los factores mencionados se interrelacionan entre sí y dificultan que haya un acuerdo común sobre las circunstancias donde procede o no la aplicación de la Carta Democrática Interamericana y que su aplicación sea eficaz.

3. Variables

3.1. Dependiente

Aplicación de los mecanismos del capítulo IV de la CDI en crisis democráticas en la región

3.2. Independientes

- Fuerza normativa de la CDI
- Mecanismos de preservación y fortalecimiento de la democracia en el marco del capítulo IV de la CDI
- Nuevas amenazas a la democracia en América Latina
- Acceso a la CDI por parte de los otros Poderes del Estado que no sean el Ejecutivo
- Conceptos de alteración e interrupción del orden democrático
- Restricciones de nivel procedimental para la aplicación de la Carta
- Falta de fuerza normativa de la CDI

4. Técnicas

Las técnicas empleadas fueron:

- Recopilación de información respecto de las intervenciones democráticas realizadas en el marco de la OEA.
- Selección de fuentes de información con criterios de accesibilidad, calidad y confiabilidad de las fuentes de información.
- Revisión de documentos, informes y resoluciones expedidas por el Consejo permanente de la OEA

- Revisión, procesamiento y posterior análisis de informes

5. Confiabilidad

La validez de la investigación está asociada con su nivel de pertinencia, en tanto permite el entendimiento de cada uno de los mecanismos de preservación de la democracia en el hemisferio y la participación peruana en los mismos, siendo elemento fundamental para la identificación elementos que han permitido identificar los factores favorables y desfavorables para la proyección de su rol a futuro en dichos foros de concertación política sobre la materia.

6. Alcances

La validez de la investigación está asociada con su nivel de pertinencia, en tanto permitirá el entendimiento de cada uno de los mecanismos de preservación de la democracia en el hemisferio y la participación peruana en los mismos, lo cual será fundamental para la identificación elementos base para la proyección de su rol a futuro en dichos foros de concertación política sobre la materia.

7. Procedimiento

El procedimiento de la investigación ha seguido las exigencias de una investigación cualitativa, analítica y sistemática. En tal sentido, se ha recurrido a la revisión y análisis de fuentes académicas, así como a instrumentos normativos sobre el tema fin de poder contrastar lo establecido conceptualmente con su aplicación en la realidad.

CAPITULO III: MARCO TEÓRICO

1. Antecedentes

La presente investigación es muy relevante para la política exterior peruana debido al actual contexto internacional de convulsión democrática en ciertos países de la región.

Existen diversos trabajos que han buscado analizar la efectividad de la labor de la OEA en el marco de la construcción de un régimen de promoción, protección y preservación del Estado de derecho y la democracia en el hemisferio, así como analizar la efectividad de las iniciativas para la preservación de dicho marco democrático interamericano, a través de diversos mecanismos y la propia CDI.

Algunos autores como Vera (2015)⁵ han concentrado sus esfuerzos para responder a la interrogante de ¿Por qué la democracia representativa se fortalece como sistema de gobierno en América Latina desde los años ochenta? y ¿Por qué la democracia representativa es el mejor sistema de gobierno para América Latina?

Dicho autor señala que el fortalecimiento de la democracia representativa fue posible gracias a la debacle de las dictaduras militares que la región atravesó en las décadas pasadas, siendo así que los Estados miembros de la OEA apuestan por garantizar un sistema de democracia representativa que impida el retorno del autoritarismo. Debido a que la democracia representativa se convierte en un mecanismo que evita conflictos y permite la protección de los Derechos Humanos, el Estado de Derecho. Bajo dicha premisa, la labor de la OEA radica en proteger y hacer prevalecer dichos principios en el hemisferio.

⁵ Vera, Germán. (2012). La Carta Democrática Interamericana y el Rol de la OEA en el siglo XXI. Lima: Publicaciones del Consejo Cristiano.

Por otro lado, existen enfoques que, si bien reconocen los avances de la Carta Democrática, señalan sus debilidades o falencias. Un ejemplo es el artículo publicado por De Zela (2013)⁶, cuyo contenido analiza las seis décadas y media transcurridas desde la adopción de la Carta de la OEA hasta la actualidad. El autor, evoca hechos históricos, y reflexiona sobre las circunstancias que promueven el avance de la democracia, los mecanismos establecidos para defenderla y las dificultades que se enfrentan en su aplicación, con énfasis en la CDI.

Para De Zela, es necesario que en el marco de la Carta haya una "...*mayor claridad de ideas, de aclaraciones sobre las normas existentes y de la introducción de mecanismos para dar respuestas a nuevas amenazas a la democracia, completando los que ya contiene la Carta*" (2013, p. 86). En tal sentido, el autor critica los aspectos que dificultan la aplicación del instrumento normativo destacando la falta de definición de algunos términos: «alteración del orden constitucional», «grave afectación del orden democrático» y «falta de previsión» respecto de amenazas que no impliquen un ataque al Poder Ejecutivo.

Ante dichas dificultades, el autor plantea una serie de propuestas que coadyuvarían a una mejor aplicación de la CDI. En primer lugar, la necesidad de adoptar una definición anticipada de conceptos base, la adopción de medidas preventivas que no solo sean entendidas como negativas sino también de prevención y educación en democracia. Y la necesidad de fortalecer mecanismos de seguimiento y aplicación de dicho instrumento.

En la misma línea, Heine y Weiffen (2015)⁷ examinan la evolución de la promoción y defensa de la democracia en América, tomando como línea de base a la CDI. Al igual que De Zela, los autores señalan las dificultades que

⁶ De Zela, Hugo. (2015) "*The Organization of American States and its Quest for Democracy in the Americas*". En: *Yale Journal of International Affairs*, pp. 23-36.

⁷ Heine, Jorge y Brigitte Weiffen (2015) *21st Century Democracy Promotion in the Americas. Standing up for the Polity*. Londres: Routledge.

enfrenta la OEA para responder al deterioro gradual de las instituciones democráticas, destacando como uno de los factores determinantes su escasa capacidad de prevención ante nuevas amenazas al orden democrático. Cabe decir, aquellos supuestos en los que no es un actor externo el que atenta contra el gobierno, sino agentes endógenos a este, quienes a través del poder legislativo, o judicial e inclusive dentro del poder ejecutivo instrumentalizan su poder para lograr objetivos antidemocráticos.

Otra preocupación expresada por los autores es la falta de límites al exceso de facultades de un gobierno:

"... de puntos de referencia respecto al autoritarismo, es decir, cuándo se puede considerar que un gobierno está excediendo sus facultades en el ejercicio de poder. Así como la falta de disposiciones suficientes que ayuden a anticipar las crisis democráticas y tomar acciones preventivas en sus primeras etapas" (Heine & Weiffe, 2014, p. 152)

Asimismo, subrayan la preocupación por la ideologización de dicho organismo, que muchas veces dificulta el proceso de toma de decisiones y consenso. Por ello proponen un rol mucho más pragmático y tecnificado lejos de cualquier tinte ideológico que menoscabe la efectividad en cuanto a la promoción de la democracia en la región.

Los estudios y reflexiones que preceden a la presente investigación en torno a la promoción y preservación de la democracia en el hemisferio, si bien sirven de referencia al presente trabajo, no logran explicar las razones que están en la base del éxito parcial de los esfuerzos realizados por la OEA en la aplicación de mecanismos colectivos contemplados en la CDI.

Las investigaciones expuestas, confirman que el objetivo de la presente investigación será analizar la eficacia de los mecanismos de promoción y preservación de la democracia en el hemisferio, especialmente los emprendidos por la OEA en el marco de la aplicación del capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana.

2. Enfoque teórico

2.1. La Democracia y Relaciones Internacionales

En el ámbito de las relaciones internacionales, el enfoque del liberalismo “*considera las relaciones entre Estados como una alternativa para el bienestar común a través de la cooperación y la solidaridad*” (Ramírez, 2011)⁸. En tal sentido, si bien el comportamiento del Estado en la arena internacional se rige en base a la proyección de sus intereses nacionales, existen también intereses y valores comunes, reconocidos por todos los Estados, que motivan la cooperación, interacción e integración entre estos.

Según Norberto Bobbio (1986), la democracia y el liberalismo son dos términos interdependientes, siendo así que la existencia del Estado liberal es el supuesto histórico y jurídico del Estado Democrático. En tal sentido, el autor señala que:

“...El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales...”

En tal sentido, la democracia es uno de los conceptos predominantes que rigen el nuevo orden mundial, siendo uno de los factores principales de la rearticulación del contexto internacional. Actualmente, la mayoría de Estados del mundo consideran a la democracia como la forma más legítima de gobierno, siendo así que su reconocimiento no se limita a su ámbito interno, sino también a nivel global a través de acuerdos internacionales que aseguran su respeto universal (Del Prado, 1998).

En la misma línea se pronunció Francis Fukuyama (1992), al aseverar que con el fin de la Guerra Fría el liberalismo había triunfado, por ello la comunidad

⁸ Ramírez, A. (2011). La nueva ruta en las relaciones internacionales: La OEA y el fortalecimiento de los procesos democratizadores en la región. Revista de Derecho Universidad del Norte, 220-243.

internacional se encontraba en *"proceso fundamental en marcha que dicta un patrón de evolución común para todas las sociedades; en resumen, algo como una historia universal de la humanidad en dirección hacia la democracia liberal"* (Fukuyama, 1992, pág. 26)⁹

Los defensores del proceso de democratización alrededor del mundo señalan que entre los principales motivos por los que la democracia es el régimen más beneficioso para los Estados es porque garantiza los derechos y libertades individuales de los ciudadanos evitando conflictividad al interior de estos, y contribuye al mantenimiento de la paz y seguridad mundial. Ya que sostienen que las democracias no le hacen la guerra a otras democracias, este postulado es conocido con la *Tesis de la Paz Democrática*.

2.1.1. Tesis de la paz democrática

Autores como Doyle y Russett sostienen que las democracias no hacen la guerra entre ellas y, por este motivo, es deseable que la mayoría de Estados se organicen como democracias.

En la misma línea se pronuncia Bruce Russett (1995)¹⁰, en su obra *"Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World"*, al afirmar que la tesis de la paz democrática implica que:

1. *Los sistemas políticos organizados democráticamente actúan, en general, bajo restricciones que los hacen más pacíficos en sus relaciones con otras democracias. Sin embargo, las democracias no son necesariamente pacíficas en sus relaciones con otras democracias.*
2. *En el sistema internacional moderno, las democracias tenderán menos a usar violencia letal contra otras democracias que hacia Estados gobernados autocráticamente o que los Estados gobernados autocráticamente entre sí. Además, no hay casos claros de guerras entre democracias soberanas estables en el moderno sistema internacional.*
3. *La paz relativa entre democracias es, fundamentalmente, consecuencia de determinados rasgos de la democracia, y no se debe exclusivamente a las características económicas o geopolíticas correlacionadas con la democracia..."* (1995, pág. 25).

⁹ Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: Avon Books, 1992.

¹⁰ Russett, B. (1995). *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*. Princeton: Princeton University Press.

Vale decir la tesis de la paz democrática se basa en la lógica kantiana, sosteniendo que el recurso a la guerra entre Estados democráticos se encuentra limitado debido a las normas e instituciones características de dicho régimen como la rendición de cuenta sobre las acciones del gobierno, la presión que ejerce la opinión pública y la sociedad civil, así como el respeto a las normas internacionales y a la resolución pacífica de controversias, entre otros. Mientras que los Estados autoritarios, al carecer de esos mecanismos, tienden a la violencia. Es por ello que la ausencia de guerras entre democracias dividía al mundo en dos: una "zona de paz liberal" y una "zona no liberal de guerra" (Fukuyama, 1992). Bajo dicha premisa la conclusión era bastante obvia: el mundo necesitaba más democracias para convertirse en una zona de paz.

En tal sentido, el fortalecimiento de las instituciones democráticas a nivel nacional e internacional por parte de los Estados democráticos era muy importante, pues esto contribuía al fortalecimiento de las reglas y restricciones que rigen las relaciones entre estados democráticos que impiden el estallido de un conflicto (Russet, 1995).

Junto con la democratización de los Estados, Russet (1995) identifica el rol de las organizaciones internacionales y las normas del derecho internacional como uno de los factores que evita que las democracias vayan a la guerra entre sí, ya que les brindan a los Estados un marco de principios a los que deben adecuar su accionar respecto de los otros miembros de la comunidad internacional. Siendo así que las organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas o la OEA, son factores que restringen la existencia de conflictos armados entre Estados. Asimismo, la existencia de estas organizaciones contribuía a la legitimación de cualquier posible intervención al interior de un Estado a favor de la democracia.

En tal sentido, en el sistema universal, la Organización de las Naciones Unidas a través de sus diversos organismos ha promovido valores, normas y

principios democráticos entre sus Estados miembro en aras de establecer instituciones democráticas que impulsen el desarrollo y los derechos humanos (Ramírez, 2011)¹¹. A nivel regional, durante los primeros años de su creación la promoción y preservación de la democracia fue liderada por la Organización de los Estados Americanos bajo el liderazgo de Estados Unidos.

Al respecto, la tesis de la paz democrática fue utilizada por los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría para promover el modelo democrático liberal, garantizando un orden internacional en el que impere la seguridad y paz entre los Estados, así como la cooperación (Salomón, 2001)¹². Siendo así que dicho país fue el principal impulsor del proceso de transición democrática de regímenes totalitarios, apoyándose en la presión ejercida por la comunidad internacional por democratizar la vida pública interna y las relaciones internacionales (Del Prado, 1998)¹³.

En tal sentido, la tesis de la paz democrática fue una herramienta de Estados Unidos para mantener a América Latina en paz y libre de la influencia comunista. Utilizando a la OEA como el escenario perfecto para su difusión debido a que sus Estados miembros estaban comprometidos con la defensa del sistema democrático, oponiéndose a todo sistema político diferente. Con dicho objetivo se adoptó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) como sistema de defensa regional para frenar cualquier intento de expansión comunista en la región y respaldar el intervencionismo estadounidense (De Zela, 2013).

Conforme a lo expuesto, la tesis de la paz democrática fue utilizada como una herramienta de la política exterior estadounidense en el marco de su lucha

¹¹ Ramírez, A. (2011). La nueva ruta en las relaciones internacionales: La OEA y el fortalecimiento de los procesos democratizadores en la región. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, 220-243.

¹² Salomón, M. (2001). El debate sobre la "Paz Democrática". Una aproximación crítica. *Revista de Estudios Políticos*, 237-265.

¹³ Del Prado, J. (1998). Globalización y Democracia. *Agenda Internacional*, 15-29.

contra el comunismo, siendo así que la defensa de la democracia en los primeros años de fundación de la OEA respondían en gran parte a dicho objetivo. En tal sentido, la difusión y defensa de la democracia en América Latina no respondía a sus verdaderos fines, ni se encontraba ligada a la defensa de los principios y valores democráticos, un ejemplo de esto es que muchas veces se toleraron golpes de Estado y dictaduras en nombre de la democracia.

Asimismo, una de las principales críticas a esta tesis es que el concepto de democracia se enfocaba desde un ángulo meramente formalista, vale decir, que la existencia de elecciones entre dos candidatos de distintos partidos políticos eran requisitos suficiente para que un gobierno sea considerado democrático. En tal sentido, sólo se tomaba importancia a la forma en la que un gobierno accedía al poder, mas no como lo ejercía luego de obtenerlo, siendo así que muchas veces se toleraban regímenes que violaban derechos humanos e impedían el pleno goce de sus libertades a su ciudadanía.

En tal sentido, la tesis de la paz democrática no puede ser utilizada hoy en día para la promoción y preservación de la democracia en la región, ya que la democracia no es un molde que pueda imponerse en un Estado. Pues es necesario un enfoque que brinde mayor importancia a la existencia de estructuras institucionales sólidas capaces de difundir valores y fomentar la cooperación entre los Estados para su fortalecimiento en la región. Es por ello que resulta pertinente analizar la promoción y defensa de la democracia con la perspectiva de cooperación de la interdependencia compleja.

2.1.2. Régimen Democrático Interamericano

A partir de los años 70, Robert Keohane y Joseph Nye (1972)¹⁴ elaboran el paradigma de la *interdependencia compleja* frente al nuevo contexto mundial,

¹⁴ Keohane, R., & Nye, J. (1972). *Transnational Relations and World Politics*. Harvard University Press.

caracterizado con la presencia de nuevos actores transnacionales y temas globales, dicho modelo presenta como elementos principales:

"...Existencia de múltiples canales conectando las sociedades. Estos canales serían las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales; 2) La agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples problemas que no están ordenados en una jerarquía clara, lo que significa que la seguridad militar no domina ni ocupa el primer renglón de la agenda; 3) La fuerza militar no es utilizada por los gobiernos respecto de otros gobiernos dentro de la región o respecto de los problemas, cuando prevalece la interdependencia compleja, pero puede ser importante en las relaciones con gobiernos fuera de la región, o respecto de otros problemas..." (Keohane & Nye, 1972, pág. 15)

En tal sentido, para los autores las relaciones de interdependencia se basan en *regímenes internacionales* que son el conjunto de redes de reglas, normas y procedimientos que configuran el comportamiento y controlan sus efectos sobre una determinada materia. Siendo así que, bajo el modelo de la interdependencia compleja, los Estados buscan maximizar la consecución de sus propios intereses que de forma individual no podrían conseguir o solo conduciría a la obtención de resultados por debajo del óptimo.

Vale decir, que la conformación de un régimen responde a la necesidad de los Estados de lograr un objetivo de su interés a través de la cooperación, que de forma individual sería poco probable conseguir. En tal sentido, la *razón de ser* del régimen se basa en la consecución de un objetivo común, lo cual influye en la interacción de los Estados en la arena internacional pues no buscan ganancias relativas para la maximización de su propio estatus, sino ganancias absolutas sin provocar el menoscabo de los otros (Gehring, 1992)¹⁵.

Ello se condice con el actual contexto internacional de creciente interdependencia global, en el cual la mayor parte de amenazas a la que se enfrentan los Estados no pueden ser manejadas ni solucionadas de forma

¹⁵ Gehring, T. (1992). *Dynamic international regime*. Berlin: Peter Lang.

unilateral o únicamente dentro del territorio de un país. Siendo así que problemas como las consecuencias del cambio climático, el crimen internacional, el tráfico de drogas y el terrorismo internacional son desafíos que requieren estrategias comunes entre los países afectados por estos.

Ruben Perina (2000) identifica a estos problemas como desafíos "*intermésticos*, ya que tienen parte internacional y parte doméstica. Su manejo requiere inevitablemente la solidaridad, colaboración y cooperación regional, mediante la creación de redes de interdependencia compleja y profunda.

Bajo este contexto, los organismos internacionales como la OEA tienen un rol muy importante pues coadyuvan a facilitar e impulsar la cooperación entre sus Estado miembro para desarrollar intereses comunes, como por ejemplo la promoción y preservación de la democracia. En tal sentido, la OEA ha sido la organización internacional abanderada sobre la materia en la región, siendo así que cuenta con numerosos instrumentos en aras de la promoción y protección de la democracia que hoy en día forman parte del Régimen Democrático Interamericano (REDI).

Si bien la presente tesis no ahondará sobre las características específicas del REDI, resulta importante brindar una definición básica de este. Siendo así que Ruben Perina (2000) lo define como:

"...expresión concreta de un nuevo paradigma democrático, entendido aquí como una comunidad de estados-naciones que comparte el ideal de, el interés por, y el compromiso con las instituciones, las prácticas y valores de la democracia, --y que a su vez guía y condiciona el comportamiento de sus miembros en defensa y promoción de la democracia... (2000, pág. 2)"

El REDI se basa en todos los principios, normas e instrumentos jurídicos-diplomáticos y en los mecanismos y prácticas cooperativas y colectivas para la protección, defensa y promoción de la democracia. Bajo dicha premisa al

hacer una evaluación de los instrumentos sobre la materia emitidos en el marco de la OEA, la CDI se configura como el núcleo de dicho régimen.

Según algunos autores como Carlos Ortiz (2014) el REDI se divide en dos niveles: el primer nivel responde a la regulación de la dimensión interna del Estado respecto a su organización política en vez de una regulación de conducta externa. "*...Este régimen interamericano si bien en su negociación y administración está inserto dentro del ámbito de la política internacional, su contenido y cumplimiento se sustrae de ese campo para sumergirse en el océano de la política nacional...*" (2014, pág. 46) Un ejemplo de esto son los artículos de la CDI donde se establece la obligación de respetar la separación de poderes, libertad de expresión, entre otros.

El segundo nivel del régimen democrático interamericano corresponde a la cooperación establecida mediante la acción colectiva en defensa de la democracia, por ejemplo las gestiones contempladas en el capítulo IV de la CDI. Esta dimensión del régimen es denominada sub-régimen de carácter procedimental debido a que a través de este, los Estados miembro arriban a decisiones colectivas respecto a problemas que surgen en el área cubierta por el régimen.

El capítulo IV de la CDI establece los mecanismos de acción y reacción colectiva para la preservación y fortalecimiento de la democracia, a través de un espacio de cooperación y diálogo entre los Estados miembro. Desde esta perspectiva se analizarán dichos mecanismos a fin de identificar si están cumpliendo eficazmente con la función de prevención y reacción ante crisis democráticas en los países de la región y si la CDI cuenta con las herramientas necesarias para cumplir dicho objetivo.

2.2. Política Exterior peruana y Democracia

La democracia es un elemento central en la política exterior peruana. Siendo así que la Sexta Política del Acuerdo Nacional, firmado en el año 2002, sobre política sectorial en materia internacional, se titula: *“Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración”* estableciendo en su segundo punto su decisión de promover sus diversas dimensiones:

“...2) Promoverá el respeto a los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de derecho, así como fomentará la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales a través de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los mecanismos regionales y mundiales correspondientes...”¹⁶

Las exigencias y obligaciones que se derivan del ámbito regional y global, así como del ámbito nacional hacen indispensable que la política exterior del Perú sea promotora de la democracia y los derechos humanos. Esa tarea la ha satisfecho la Cancillería desde que se inició el proceso de reconstrucción democrática en noviembre del año 2000 (García-Sayán, 2015)¹⁷.

En tal sentido, durante la época del autoritarismo fujimorista de la década del 90, el Perú tenía *una “política interna autoritaria y una política exterior contraria a cualquier desarrollo y afirmación de valores democráticos y de derechos humanos”* (García-Sayán, 2015, pág. 333). Siendo así que se realizaron una serie de acciones a nivel internacional que contravenían el ideal de promoción de los derechos humanos y la democracia. Un ejemplo que plantea el autor fue el intento de salida de la competencia de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos presentado por el régimen fujimorista en 1999, así como la negativa de hacer parte al Perú de la recién gestada Corte Penal Internacional.

¹⁶ Acuerdo Nacional. Véase: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicasde-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/6-politica-exterior-para-la-paz-la-democracia-el-desarrollo-y-la-integraci3n/>

¹⁷ García Sayán, Diego. *Democracia y Derechos Humanos*. En: La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI. Agenda y Propuestas. Lima: IDEA, 2015.

Con la caída del régimen fujimorista, desde la gestión del Canciller Javier Pérez de Cuéllar, el Perú se reinsertó en la comunidad democrática internacional, dejando atrás su pasado antidemocrático, convirtiéndose en líder de iniciativas de promoción democrática en la región, el mejor ejemplo de ello es la Carta Democrática Interamericana, iniciativa peruana basada en las enseñanzas que dejó el pasado dictatorial por el que atravesó el país (García-Sayán, 2015).

El Perú proyectó su interés por recuperar su institucionalidad democrática a través de distintos aspectos, por ejemplo en el ámbito comercial, con la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y el Perú, en el año 2010, se incluyó una cláusula democrática y de derechos humanos, siendo la primera vez que la Unión Europea incluía una cláusula de dicha naturaleza en un acuerdo netamente comercial. El referido texto incluía el compromiso de adecuar políticas externas e internas a los principios democráticos y de derechos humanos emanados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Otero, 2011).

Asimismo, a nivel multilateral, el Perú presenta diversas iniciativas en cuanto a promoción de la democracia que cabe destacar. Por ejemplo, en el artículo 2 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, los cuatro integrantes establecen como requisito para la participación el respeto al orden democrático, estableciendo que deberán cumplir con: *“...a) la vigencia del Estado de Derecho, de la Democracia y de los respectivos órdenes constitucionales; b) la separación de los Poderes del Estado y c) la protección, la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales.”*¹⁸

¹⁸ Alianza del Pacífico. Acuerdo Marco del 6 de junio de 2012. Recuperado de: <https://alianzapacifico.net/documentos/>

De la misma forma, el Perú mantiene una participación activa en espacios multilaterales en los cuales se discute sobre la materia, tanto a nivel regional como mundial, por ejemplo en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Respecto de esta última, el Perú firmó en mayo del año 2011 el *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR Compromiso con la Democracia* en el que se incluye una cláusula democrática mediante la cual se establecen una serie de sanciones, inclusive el cierre de fronteras, para aquellos Estados en los que se presenten casos de ruptura o amenaza del orden democrático¹⁹.

Vale decir, el proceso de recuperación democrática del Perú fue un exitoso ejemplo de la correlación entra la acción política interna y externa, puesto que a nivel nacional se reinstauraba la institucionalidad democrática y a nivel internacional se exteriorizaba el interés de restaurar la imagen del Perú como un país respetuoso de los derechos humanos y la democracia.

Como se mencionó, la Carta Democrática Interamericana de la OEA fue la iniciativa más importante en materia de promoción y preservación de la democracia, pues se convirtió en el núcleo central del régimen democrático interamericano, el cual busca prevenir ataques al orden democrático y responder adecuadamente ante estos.

La CDI se gestó gracias a los esfuerzos de un grupo de expertos peruanos liderados por el embajador Javier Pérez de Cuéllar, quien ejercía el cargo de Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno de Transición. La promoción del mencionado instrumento cumplía

¹⁹ UNASUR. Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR Compromiso con la Democracia. Recuperado de <http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Protocolo-Adicional-al-Tratado-Constitutivo-de-UNASUR-sobre-Compromiso-con-la-Democracia-opt.pdf>

dos funciones muy importantes: “...1) *Ser un medio de reinserción democrática en la comunidad americana* y 2) *ser un medio efectivo para que la acción colectiva pueda moverse en la difusa área que está entre el clásico golpe de Estado y las medidas antidemocráticas de los gobiernos legalmente establecidos...*” (Cooper & Legler, 2001).

Sin embargo, a pesar de ser un gran avance en la materia, la CDI presenta limitaciones que requieren ser abordadas a fin de mejorar su aplicación ante crisis democráticas, tanto a nivel preventivo como reactivo. Siendo así que, siguiendo con la tradición de defensa democrática, el Perú puede impulsar iniciativas que refuercen la efectividad de los mecanismos previstos en dicho instrumento, en aras de garantizar una mejor aplicación de este y la vigencia de sus principios democráticos al interior de los Estados miembro.

La próxima VIII Cumbre de las Américas, que se realizará en Lima en el año 2018, es una oportunidad ideal para que el Perú demuestre nuevamente que posee liderazgo en la materia y se refuercen los mecanismos de institucionalidad democrática en la región.

3. Aproximaciones conceptuales

3.1. Enfoques de Democracia

La democracia es la piedra angular de la sociedad moderna y remonta sus orígenes a la Grecia Antigua. Sin embargo, recién entre los siglos XVII y XIX es cuando se generan democracias contemporáneas. Desde esa época, la democracia es el vocablo infaltable en cualquier discurso político tanto a nivel interno de los Estados como en la arena internacional. La palabra significa, literalmente, poder (*kratos*) del pueblo (*demos*). Sin embargo, la complejidad

que implica definir el término democracia es mucho más extenuante (Sartori, 1993)²⁰.

En tal sentido, no existe un concepto unívoco de democracia, siendo así que muchas veces denotan realidades distintas o atribuciones de diferente naturaleza. En el presente apartado se analizarán dos enfoques operativos sobre democracia a fin de determinar, finalmente, cuál es el que se utiliza en la CDI.

Las distintas definiciones de democracia responden a un problema teórico relacionado a la determinación de las características y elementos que deben estar presentes en un gobierno para que pueda ser considerado democrático. En tal sentido, cabría preguntarse como ¿Sólo es necesario que tengan elecciones cada cierto tiempo? ¿Es necesario que respete la separación de poderes? ¿Es necesario que garantice el cumplimiento de los derechos y libertades de sus ciudadanos?

Según sea la respuesta a dichas interrogantes se podría determinar la intensidad o enfoque que tiene la democracia en un país. Siendo así que existen dos tipos: la *democracia formal* la cual se centra sólo en la existencia de instituciones y celebración de elecciones y la *democracia sustancial* que prioriza los contenidos y aspectos sustantivos de la democracia como el respeto a los derechos humanos (Del Prado, 1998).

Respecto de la democracia formal, Dahl, (1971)²¹ brinda una definición básica que integra tres elementos: sufragio universal, elecciones regulares, (libres, competitivas y justas); y la existencia de más de un partido político. Si se toma este enfoque formalista de referencia se podría determinar que un país es democrático sólo porque se celebran elecciones entre más de un candidato. Siendo así que deja abierta la posibilidad de clasificar de democrático a un

²⁰ Sartori, G. *¿Qué es la Democracia?* México: Instituto Federal Electoral, 1993.

²¹ Dahl, R. *Poliarchy, Participation and Opposition*. Yale University Press. 1971

gobierno con características antidemocráticas, por ejemplo, que no respete la separación de poderes o los derechos de sus ciudadanos.

Por otro lado, la democracia sustancial vela más por la calidad democrática de las instituciones del gobierno. Al respecto, Morlino (2005)²² señala que además de los elementos formales, una democracia debe contar con la existencia de instituciones democráticas, garantía de derechos civiles, sociales y políticos; y que el proceso de toma de decisiones no se vea restringido por ningún grupo o tipo de poder externo que no haya sido elegido mediante elecciones. El autor sentencia que: "...*Una democracia de calidad es una «buena» democracia; es decir, «una estructura institucional estable que hace posible la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos»* (2005, pág. 39).

Vale decir que de acuerdo a este enfoque, un gobierno es democrático cuando además de la celebración de elecciones, presenta otros elementos como el respeto y garantía a las libertades y derechos de sus ciudadanos; igualdad ante la ley; independencia de los poderes del Estado, entre otros. Esta última característica es muy importante pues evita la concentración y abuso de poder por parte de una institución en desmedro de otra.

Conforme a lo expuesto, cabría analizar el concepto de democracia que contempla la CDI, a fin de determinar si concibe a la democracia desde un enfoque formalista o sustancial.

3.1.1. Democracia representativa en la CDI

La democracia representativa constituye la piedra angular de la OEA, desde su fundación en 1948. La Carta constitutiva de dicha organización

²² Morlino, L. Calidad de la Democracia. Notas para su discusión. Metapolítica, 37-52. México, 2005.

internacional la considera como “...condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”. Asimismo, el Artículo 2 de dicho instrumento, señala que uno de sus propósitos esenciales es “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención²³”.

De acuerdo con Held (1995), uno de las principales características de lo que se conoce como la forma contemporánea de la democracia representativa es la extensión efectiva de los derechos ciudadanos a los grupos excluidos. Siendo así que la democracia constituye “...una constelación de reglas e instituciones que permite una amplia participación de la mayoría de los ciudadanos en la selección de los representantes encargados de tomar las decisiones políticas, esto es, las decisiones que afectan a toda la comunidad...” (1995, págs. 33-34). Sobre la base de estos elementos se han forjado las democracias representativas latinoamericanas y el marco de promoción, preservación y defensa de dicha institución en la OEA.

En tal sentido, la CDI sigue el modelo de democracia representativa instaurado en la OEA desde su fundación. De esta manera, en su Artículo 2 señala que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales.

“Artículo 2: El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.” (Carta Democrática Interamericana)

Si bien dicho artículo no tiene una definición de democracia, enfatiza la participación ciudadana relacionada estrechamente con la garantía y respeto a los derechos y libertades individuales, lo cual podría ser un indicador que la democracia representativa que contempla la CDI tiene un enfoque sustantivo.

²³ Organización de los Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones. Washington, 2003. Pp. 343.

Lo antes mencionado se condice con la identificación que se realiza en la CDI de los “elementos esenciales” y “componentes fundamentales del ejercicio de la democracia representativa” contemplados en los artículos 3 y 4 respectivamente.

3.1.2. Elementos de la democracia representativa conforme a la Carta Democrática Interamericana

En tal sentido, en el Artículo 3 de la CDI se señala como **elementos esenciales** de la democracia representativa:

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

Como se puede observar, dichos elementos garantizan la existencia formal y sustancial de la democracia. Vale decir, se reconocen elementos del enfoque formal como: la celebración de elecciones periódicas libres y justas, junto con el régimen plural de partidos y el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho, así como aquellos que se relacionan al enfoque sustancial, vale decir: el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales y la separación e independencia de los poderes públicos.

De esta manera, se observa que el concepto de democracia representativa esgrimido en la CDI se condice con el enfoque de democracia sustancial que señala que una democracia de calidad debe poder garantizar la libertad e igualdad entre sus ciudadanos (Morlino, 2005).

La importancia de la **protección y respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales** para la vigencia de un régimen democrático se hace evidente en su preámbulo que señala:

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

Es evidente que existe una relación intrínseca y de interdependencia entre los derechos humanos y la democracia. En tal sentido, sin respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales no existe democracia, ya que el derecho al sufragio es un derecho humano, sin sufragio un gobierno no puede ser considerado como democrático. Así como no se puede considerar a un régimen como democrático si carece de un sistema que garantice el ejercicio efectivo de los mismos, así como una efectiva sanción y reparación ante su vulneración.

En lo que corresponde **al acceso al poder con sujeción al estado de derecho**, se trata de un postulado inseparable de la **celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo**. El acceso al poder es uno de los principales atributos de la democracia formal, es decir el acceso al poder a través de elecciones competitivas y del sufragio universal.

Siendo así que la relación entre estos dos elementos es muy importante, pues no sólo importa que se llegue al poder mediante la vía legal, en este caso elecciones, sino que el gobierno que detente el poder debe ejercerlo de acuerdo a las normas y reglas establecidas en su legislación con respeto a la separación e independencia de poderes.

Los conceptos involucrados en el Estado de Derecho, implican el respeto a la Constitución, a las leyes y la organización política de un gobierno, asegurando así el acceso al poder a través de elecciones de los partidos políticos o

particulares que deseen participar. En tal sentido, el Estado de Derecho supone la idea de un poder ni absoluto ni discrecional, y por lo tanto limitado al marco del balance y control recíproco de los poderes públicos, los cuales deben actuar respetando los principios de independencia y separación de sus órganos. (García-Sayán, 2001)²⁴

Asimismo, la celebración de elecciones permite el ejercicio de un derecho político de la ciudadanía y la participación de esta en asuntos políticos, brindándole a su vez legitimidad al gobierno elegido. (Dahl, 1971). Ello se condice con lo expresado en el artículo 6 de la CDI en el cual se establece que *"la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia"* (OEA, 2003, pág. 223).

Siendo así que la CDI no se limita a exigir la celebración formal de elecciones sino que estas deben garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos políticos de la ciudadanía, es decir, ningún ciudadano debe ser privado de su derecho a votar. En tal sentido, el enfoque que brinda la CDI sobre este elemento es sustancial porque no se refiere solo a la existencia formal de elecciones sino que en estas se vea reflejada la voluntad ciudadana.

En cuanto ***al régimen plural de partidos y organizaciones políticas***, este enunciado implica dos grandes aspectos: la pluralidad de partidos a fin de evitar la concentración de poder por parte de una organización política que

²⁴ García-Sayán, D. (2001). Discurso dado en el XXVIII Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA. Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones, (págs. 108-112). Washington.

devenga en autoritarismo y la participación ciudadana como mecanismo de resguardo del sistema democrático (Aguilar-Cardoso, 2006)²⁵.

Al resaltar el principio del pluralismo político se evita la concentración de poder por parte de una organización política o grupo que mantenga vinculaciones con el Estado o sea promovida desde el Estado (Nikken, 2006). Siendo así, que lo que se busca con la pluralidad de partidos es realizar un contrapeso al accionar del gobierno, evitando una fuente de autoridad única que devenga en un totalitarismo.

Finalmente, **la separación e independencia de los poderes públicos** es considerado uno de los más importantes elementos, según los estándares democráticos, para la legitimidad del ejercicio del poder público. Ello debido a que la separación de poderes sirve como un mecanismo de limitación y control del poder público, con la finalidad de que las instituciones puedan fungir de contrapeso y balance entre sí (Aguilar-Cardoso, 2006).

Este es un elemento indispensable sin el cual la democracia no puede existir, pues, para que se pueda garantizar el respeto a los derechos humanos, la celebración de elecciones periódicas, libres y justas, así como la existencia de un régimen plural de partidos y organizaciones políticas es necesaria la existencia del control institucional que deriva de la separación de poderes (Nikken, 2006).

En tal sentido, el principio de separación de poderes se configura como un elemento esencial para el funcionamiento de un Estado democrático, ya que a través de este se asegura que “...*el poder controle al poder y exista un balance y contrapeso entre los poderes del Estado, como antídoto a la concentración del poder y al autoritarismo...*” (Ortiz-Brennan, 2001, pág. 249).

²⁵ Aguilar Cardoso, Luis Enrique. “Aproximaciones a la participación ciudadana en la región andina: el caso peruano”. Serie: Difusión de la Carta Democrática Interamericana No. 7. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2006, p.10.

Respecto de este último elemento se han presentados ciertas dificultades durante los últimos años, debido a que en varios países de la región los Poderes Ejecutivos sancionan medidas que bloquean las funciones de los Congresos, Asambleas Nacionales o instituciones judiciales. Restándole eficacia al control que estos deben tener sobre las medidas que adopta el Poder Ejecutivo respecto del manejo del Estado.

Asimismo, las principales crisis democráticas que se han producido desde la adopción de la CDI responden a la polarización y falta de diálogo entre los Poderes del Estado haciendo inviable la gobernabilidad del país.

3.1.3. Componentes de la democracia representativa según la Carta Democrática Interamericana

En cuanto a los **componentes del ejercicio de la democracia**, el artículo 4 de la CDI señala:

"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". (Art. 4 CDI, 2001) (Subrayado propio)

Los elementos y componentes de la democracia guardan una estrecha vinculación. Siendo así que los elementos de una democracia no pueden sostenerse en un gobierno que no haga uso de los referidos componentes del artículo 4. Vale decir, un gobierno elegido mediante elecciones democráticas que cuente con una adecuada separación de poder, no puede ser considerado totalmente democrático si no es transparente en su actuar, ya que mediante dicha transparencia se le brinda la oportunidad a la ciudadanía de ejercer un control efectivo sobre su gestión. En efecto, si bien los elementos son indispensables para la existencia de una democracia, sin los componentes esta no es sostenible.

De lo expuesto se puede afirmar que el enfoque de democracia representativa que acoge la CDI es sustancial, siendo así que para el posterior análisis que se realizará sobre los mecanismos de preservación y protección de la democracia contenidos en el capítulo IV de dicho instrumento se tendrá como norte dicho enfoque. Siendo así que se verificará si en los supuestos de estabilización de crisis se ha buscado la participación de la ciudadanía así como de todos los poderes del Estado e instituciones públicas interesadas, y no exclusivamente del Poder Ejecutivo.

Asimismo, se tomará en consideración que los referidos mecanismos son la parte procedimental del Régimen Democrático Interamericano, que buscan la cooperación para la defensa de la democracia en el sistema interamericano, es por ello que bajo dicha perspectiva se analizará su aplicación para la prevención y solución de crisis, y la efectividad alcanza en dichos casos.

CAPITULO IV: MECANISMOS DE PRESERVACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO EN EL MARCO DEL CAPITULO IV DE LA CDI

1. Antecedentes: La promoción de la democracia y la OEA

1.1. Primeros esfuerzos

El interés por la democracia en el sistema interamericano se remonta a los primeros Congresos Americanos (Muñoz, 1995)²⁶. Siendo así que desde las gestas libertadoras en América del Sur, la noción de democracia ha sido una constante en los pueblos americanos, es por ello que poseer un régimen republicano era una condición que debían cumplir las nacientes repúblicas para participar en el Congreso de Panamá de 1826 convocado por Simón Bolívar (De Zela, 2013).

²⁶ Muñoz, Heraldo. "El derecho a la democracia en las Américas". Revista del Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile. Vol. 28, No. 109. Enero-Marzo 1995.

Bajo esa misma línea, y como parte del proceso de afianzamiento de la democracia en el Sistema Interamericano, se desarrollaron una serie de congresos donde se afirmó el compromiso de los Estados americanos con dicho régimen de gobierno. Por ejemplo, el Congreso Americano de Lima en 1847; el Congreso Continental de Santiago en 1856; la Conferencia de Washington en 1856; y el Segundo Congreso Americano de Lima en 1864, en estas conferencias se celebraron acuerdos de solidaridad y defensa mutua por parte de las repúblicas americanas frente a las grandes potencias europeas y sus intentos de conquistar nuevamente el continente (Ramacciotti, 2009).

Posteriormente, en el siglo XX, bajo la iniciativa del gobierno de los Estados Unidos se empezaron a realizar Conferencias Panamericanas que reunían a todos los países del continente para discutir sobre materias de interés común, una de las más resaltantes fue la Conferencia de Washington de 1907 en la cual los Estados americanos introdujeron el principio de democracia en la región (Meza, 2002)²⁷. Mediante dicho principio los Estados se comprometieron a no reconocer a los gobernantes que accedan al poder a través de otros medios que no sean las elecciones libres hasta que dicha situación se normalice, actualmente a esta posición se le conoce como la Doctrina Tobar.

En otra conferencia realizada entre 1922 y 1923 los países centroamericanos reafirmaron lo acordado en 1907, añadiendo que no reconocerían a aquellos gobiernos que hayan ingresado por la fuerza, a pesar que posteriormente fueran consagrados por medio de elecciones libres (Muñoz, 1995).

Posteriormente, en la Conferencia Interamericana sobre la Consolidación de la Paz celebrada en Buenos Aires en 1936, los Estados de América adoptarían la *Declaración de Principios de Solidaridad Interamericana y Cooperación*,

²⁷ Meza, Sergio. La democracia y el Sistema Interamericano: de la Carta de la OEA a la Carta Democrática Interamericana. En: Agenda Internacional. Año VII, 2002, n° 16. Pp. 98

como instrumento mediante el cual se reconocería la democracia como causa común en América, para la defensa y seguridad del hemisferio (Meza, 2002).

Asimismo, en 1945, el Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Eduardo Rodríguez Larreta presentó una propuesta para la acción colectiva de parte de los países miembros de la región en aras de defender la sostenibilidad democrática en el hemisferio, importante precedente pese a que la propuesta no prosperó. La labor de promoción de la democracia se vería fortalecida en el contexto de la Guerra Fría.

1.2. Fin de la Guerra Fría y la democratización en América Latina

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, el mundo se dividió en dos grandes bloques que luchaban entre sí por ampliar su esfera de influencia en el mundo. Estados Unidos buscaba que la Unión Soviética no aumentara su influencia en América Latina. Bajo dicho contexto, uno de los principales objetivos de la política exterior estadounidense era proteger de la expansión comunista a los países de la región, para cumplirlo recurrió a diversos métodos que iban desde el financiamiento a grupos antiguerrilleros y la promoción del modelo liberal y la democracia, hasta la intervención en diversos países de la región (De Zela, 2013).

Como parte de las acciones emprendidas para lograr dicho objetivo, en 1947 las naciones americanas acudieron a la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad realizada en Río de Janeiro, Brasil, en la cual se aprobó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), constituyéndose el primer hito en el proceso de fortalecimiento del sistema regional, mediante el establecimiento de un mecanismo efectivo frente a posibles agresiones a los países americanos (Ramacciotti, 2009).

Siguiendo esa línea, en 1948, se crea la Organización de los Estados Americanos (OEA), los veintiún Estados fundadores estaban organizados bajo el modelo democrático y promovían e incentivaban su defensa en la región. De esta manera, la OEA se contraponía a los Estados "no democráticos",

inclusive tolerando golpes de Estado en países de América del sur y el Caribe, pues consideraban que derrocando regímenes comunistas estaban coadyuvando al fortalecimiento de la democracia (De Zela, 2013).

Dicho accionar se condecía con la *tesis de la paz democrática* incentivada por el gobierno estadounidense. Porque se promovían simultáneamente la expansión de la democracia y el derrocamiento de regímenes comunistas en aras de mantener como un área de paz el continente americano. También como parte de la estrategia contra el comunismo, se creó el mencionado marco de seguridad regional dentro del sistema interamericano (TIAR) que tenía por objetivo eliminar los movimientos o ideologías totalitarias, al mismo tiempo, respaldaban el intervencionismo estadounidense (De Zela, 2013).

Conforme a lo expuesto, durante la primera etapa de creación de la OEA, la tarea de promoción y defensa de la democracia era utilizada como un medio y no un fin en sí mismo, es decir, el interés por difundir la democracia en el continente respondía a una política de Estado del gobierno estadounidense frente al comunismo.

Será a partir de los años setenta cuando el concepto de democracia como herramienta para combatir el comunismo cambia, dándole un nuevo enfoque ligado a la promoción de los derechos humanos y mantenimiento del orden constitucional y democrático. Asimismo, algunas de las dictaduras de América del Sur inician su declive, surgiendo los primeros movimientos sociales que buscaban la instauración de regímenes democráticos en sus países, y el respeto irrestricto a los derechos humanos (De Zela, 2013).

Los años ochenta se ven marcados por una serie de sucesos en América Latina, por un lado estaba el declive total de regímenes autoritarios y el inicio de una tendencia a la consolidación democrática en la región sur. Y, por otro, la conflictividad y crisis en América Central. El escenario de hostilidades se acentuaba debido al intervencionismo estadounidense, es por ello que los Estados miembro de la OEA buscaron intervenir a través de la organización

para buscar una solución a la crisis prescindiendo del apoyo de Estados Unidos (De Zela, 2013).

Un ejemplo de esto fue el rol de la OEA en la crisis en Nicaragua del año 1989, donde la organización acompañó el proceso de desarme de las partes en conflicto así como las elecciones presidenciales que concluyó con la salida del régimen sandinista del poder. El accionar de la OEA fue condenado por Estados Unidos, sin embargo, el resto de Estados miembro respaldaron la posición de la organización (De Zela, 2013).

En los mismos años ochenta se modificó la forma como los países del hemisferio enfrentaban las crisis regionales, enfatizando la defensa de los derechos humanos y la democracia por encima de cualquier objetivo o estrategia política.

"...El nuevo enfoque se basaba en la convicción de que el intervencionismo estaba en declive y que, al mismo tiempo, la defensa de la democracia y los derechos humanos constituía una legítima excepción al principio de la no intervención..." (De Zela, 2013, p. 77)

Estos antecedentes evidencian que la defensa de la democracia ha tenido diferentes aproximaciones a lo largo de los años en la OEA. Siendo así que la preservación y protección de la democracia ha sido incluida en diferentes instrumentos normativos, declaraciones político- diplomáticas en el marco de la organización.

Según Muñoz (1995) el concepto de democracia fue contemplado por primera vez en el sistema interamericano, propiamente dicho, a través de la Carta constitutiva de la OEA, adoptada en el año 1948. Posteriormente, se instauraría un *"...andamiaje normativo, en forma compatible y complementaria, a través de obligaciones y compromisos internacionales, tanto convencionales como resolutivos..."* (Villalta, 2011, pág. 6).

El referido andamiaje se encuentra conformado por: la Carta de la Organización de Estados Americanos, la "Declaración de Santiago" de 1959, el "Protocolo de Cartagena de Indias" de 1985, el "Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano" de 1991, la

Resolución AG/RES 1080 (XXI-O/91) denominada "Democracia representativa", y, finalmente, el "Protocolo de Washington" de 1992. Todos los andamiajes normativos mencionados son los antecedentes de la Carta Democrática Interamericana.

1.3. La Carta Fundacional de la Organización de los Estados Americanos

La Carta fundacional de la OEA fue adoptada por veintiún países de América en la Novena Conferencia Panamericana, conocida como la Conferencia de Bogotá de 1948 (Muñoz, 1995). En el preámbulo y en los principios esenciales del instrumento fundacional se hace referencia a la democracia:

"Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre" (Preámbulo, Carta Fundacional de la OEA 1948, en Muñoz 1995, pág. 12).

Bajo dicha premisa, se entiende que para un efectivo ejercicio de la libertad y justicia social es necesario un marco democrático que cuente con instituciones fundadas en el respeto de los derechos humanos (Muñoz, 1995). Asimismo, consagró que *"...la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de democracia representativa..." (Art. 5 Inciso d) Carta Fundacional de la OEA).*

En consonancia con lo expresado por el citado artículo, resulta evidente que cualquier afrenta a la democracia representativa, sea a través de golpe de Estado o cualquier interrupción ilegal al sistema democrático, resultaba materia de interés para la *solidaridad democrática* de los países hemisféricos y planteaba un claro desafío a uno de los propósitos esenciales de la OEA. Bajo la premisa establecida en dicha norma, la presencia de gobiernos no-democráticos en la OEA contravendría uno de los fines de dicha organización regional (Muñoz, 1995).

Cabe señalar que en la Carta Fundacional de la OEA original no se hacían más referencias a la democracia, sin embargo, resulta interesante mencionar que durante las negociaciones de adopción de dicho instrumento se presentaron dos propuestas referidas a la gobernabilidad democrática (Muñoz, 1995).

La primera presentada por Brasil sugería que *“el ingreso de un Estado miembro en la organización estuviese sujeto a la ratificación de la Carta y a la adopción de una forma democrática de gobierno y a la garantía de los derechos fundamentales del hombre”* (Muñoz, 1995, pág. 62).

A su vez el Estado Peruano propuso: *“... que cuando surgiese un “gobierno de facto”, los gobiernos intercambien puntos de vista sobre si es necesario reconocerlo o no y el momento en que se debe hacer...”* (Muñoz, 1995, pág. 62). Aun cuando ambas propuestas no prosperaron revelaban el interés que se brindaba al tema de la democracia y los riesgos latentes en los países de la región.

Como se ha mencionado anteriormente, a pesar de la adopción de la Carta Fundacional de la OEA, la organización mantuvo suspendidas sus acciones prodemocráticas, e inclusive toleró una serie de golpes de Estado en aras de detener el avance del comunismo en la región, debido al contexto que se vivía durante esa época en el mundo, donde la agenda anticomunista de Estados Unidos influenciaba a la región, en tanto que la promoción y defensa de la democracia fue rezagada y utilizada como instrumento para derrocar aquellos gobiernos afines al bloque comunista. Siendo así, entre 1948 y mediados de 1954, se produjeron seis golpes de Estado en nombre de la democracia, que justificaron regímenes totalitarios afines a la política anticomunista de Estados Unidos (De Zela, 2013).

Posteriormente, en la década de los setenta, el declive en la confrontación entre las dos súper potencias y el derrocamiento de varias de las dictaduras latinoamericanas coadyuvaron a que se produjeran algunas acciones prodemocráticas por parte de la OEA. Iniciándose una nueva etapa en la protección de la democracia en las Américas (De Zela, 2013). Una muestra fue la participación de la OEA en los procesos de paz en Centroamérica, así como las posteriores reformas realizadas a la Carta Fundacional a fin de empoderar y reforzar la vigencia del sistema democrático.

En relación a lo expuesto, la Carta de la OEA ha sido modificada en materia de democracia mediante tres tipos de instrumentos: protocolo, resolución y declaración. Adoptadas entre 1967 a 1993 (Ver tabla 1). El espíritu general de los mismos se concentró en asegurar la instauración de forma permanente de la democracia representativa en la región

Tabla N° 1: Instrumentos que modificaron la Carta Fundacional de la OEA

INSTRUMENTO	DENOMINACIÓN	AÑO
Protocolos	Protocolo de Buenos Aires	1967
	Protocolo de Cartagena de Indias	1985
	Protocolo de Washington	1992
Resolución	Derechos Humanos y Democracia-Observación Electoral	1989
Declaración	Declaración de Managua	1993
Fuente: elaboración propia basado en: Perina 2000, Meza 2002, De Zela 2013.		

El primero de ellos fue el *Protocolo de Buenos Aires*, suscrito el 27 de febrero de 1967, contempla entre una de sus más importantes disposiciones, el principio de autodeterminación, considerado este principio como un

instrumento de gran importancia para el fortalecimiento de la democracia (Meza, 2002).

El *Protocolo de Cartagena de Indias* de 1985 es la segunda reforma e introduce a la democracia como un elemento común de las repúblicas americanas (Meza, 2002). Significando un gran cambio en la organización pues se estableció que la *democracia* representativa es uno de los propósitos esenciales de esta (De Zela, 2013).

Dicho Protocolo modifica el artículo 110 de la Carta de la OEA y le confiere facultades al Secretario General para llevar a consideración de la Asamblea General o Consejo Permanente cualquier asunto que pueda ser considerado una amenaza a la paz, seguridad o desarrollo de un Estado miembro (Perina R. , 2000). Representando un cambio político de gran importancia pues *"el máximo representante de la organización deja de ser concebido fundamentalmente como un administrador de la institución, para pasar a ser un actor, con capacidad de iniciativa en temas de importancia central para los países miembros"* (De Zela, 2013, p. 78). Esta reforma significó un gran paso en cuanto a la relativización del principio de no intervención en el marco de la organización regional.

Cuatro años después, en 1989, y bajo la premisa de continuar con la promoción y consolidación de la democracia en el hemisferio, los Estados miembros adoptaron la resolución *Derechos Humanos y Democracia-Observación Electoral* (De Zela, 2013). Mediante dicha resolución se le confería al secretario general de la OEA el mandato de llevar a cabo misiones de observación electoral regulares, ante la solicitud del Estado miembro donde fuera a producirse un proceso electoral. Teniendo como supuesto que *"las democracias debían contar con una legitimidad de origen mediante la realización de elecciones libres, justas, respetando las reglas establecidas y con una presencia internacional. El principio de no intervención continuaba siendo relativizado"* (2013, p. 78).

Posteriormente, en 1992 se adoptó el *Protocolo de Washington*, que es la primera disposición a nivel del sistema interamericano que introduce una sanción para los supuestos de derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido en un Estado miembro de la OEA.

Finalmente, en el año 1993, se adoptó el tercer Protocolo modificador de la Carta de la OEA, conocido como la *Declaración de Managua* instrumento que introduce al sistema interamericano una referencia a la actuación preventiva frente a acciones antidemocráticas.

Todas las reformas realizadas a la Carta fundacional de la OEA, se han realizado en aras del fortalecimiento y promoción de la democracia. Sin embargo, dicha labor no se agotó en los mencionados instrumentos, siendo así que se adoptaron otros más específicos sobre la materia: *la Declaración de Santiago y la Resolución 1080*.

1.4. “Compromiso de Santiago con la Democracia y la renovación del Sistema Interamericano” y la Resolución 1080 “Democracia Representativa”

En 1991, durante el Vigésimo Primer Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrado en Santiago de Chile, los Estados miembros suscribieron la “Declaración de Santiago”, conocido como el “Compromiso de Santiago con la Democracia” (Muñoz, 1995). Mediante dicho instrumento los países miembros renovaron su compromiso con la democracia y sentaron las bases para la adopción de la Resolución 1080, el cual es un mecanismo de reacción y protección de la democracia representativa (De Zela, 2013).

Mediante la Resolución 1080, denominada “Democracia representativa”, se estableció, por primera vez, un mecanismo de acción para aquellos supuestos en los que se produjera una interrupción abrupta del proceso democrático en

un país miembro. En tal sentido, el primer punto del citado instrumento señala lo siguiente:

“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” (Inciso 1. AG/RES. 1080 (XXI-O/91)²⁸ [Subrayado propio].

Como se puede observar, la citada Resolución 1080 otorga nuevas competencias al Secretario General, como la facultad de convocar al Consejo Permanente de la OEA en los supuestos anteriormente mencionados a fin de analizar la situación y determinar si corresponde la aplicación de una sanción por parte de la organización (De Zela, 2013).

Bajo dicha premisa, el procedimiento establecido en la Resolución 1080 se sintetiza de la siguiente manera: el Secretario General convoca al Consejo Permanente de la organización, dicho organismo debe realizar un análisis exhaustivo de la situación a fin de convocar una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores o a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, en un plazo máximo de diez días. Según corresponda el caso, el órgano convocado debe analizar colectivamente la situación y tomar las decisiones respecto a las acciones colectivas que se llevarán a cabo en defensa de la democracia (Meza, 2002). Para Sergio Meza:

“Es evidente que la Resolución 1080 condiciona a el artículo décimo noveno y vigésimo primero de la Carta de la OEA, referidos a la no intervención y a la prohibición del uso de la fuerza, pero también es cierto que no los deja sin efecto, tal como lo señala el artículo vigésimo tercero de la propia Carta cuando indica que dichas limitaciones no están referidas a las medidas tomadas en función del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”. (2002, pág. 110)

²⁸ Resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91). Democracia Representativa. Aprobada en la quinta sesión plenaria, Asamblea General de la OEA. 5 de junio de 1991. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>

En la misma línea Muñoz (1995), señala que el Compromiso de Santiago subsanó "...la insuficiencia operacional y normativa del sistema interamericano para implementar los principios de la democracia representativa y la solidaridad democrática establecidos en la Carta..." (1995, pág. 70). En el mismo sentido, se pronuncian Cooper y Legler (2001)²⁹ señalando que a través de la Declaración de Santiago y la Resolución 1080 se propusieron elementos que coadyuvaron a la consecución de una doctrina pro democrática en América Latina, mediante la codificación de la voluntad democrática mediante normas, principios e instrumentos de intervención en un supuesto de ruptura del orden democrático.

A pesar que la Resolución 1080 y la Declaración De Santiago representaron un gran avance en materia de promoción y defensa de la democracia, estos instrumentos solo podían ser invocados ante un golpe de Estado que conllevara a una ruptura institucional, reduciendo su valor preventivo y obstaculizando su aplicación efectiva en aquellos supuestos donde el sistema democrático se veía amenazado por otras formas de quebrantamiento por parte del Poder Ejecutivo u otros Poderes del Estado (Ramis, 2010)³⁰.

Otra deficiencia que presenta la Resolución 1080 es que solo cuenta con medidas conservadoras y homogéneas para todos los casos sin distinción de grados ni con sanciones efectivas. Las deficiencias mencionadas anteriormente, hicieron que la aplicación de la Resolución 1080 no fuese efectiva en las crisis de Haití, en 1991; Perú, en 1992; y Guatemala, en 1993.

Durante crisis haitiana de 1991, el referido instrumento no funcionó debido a la carencia de medidas coercitivas en el sistema interamericano para resolver el problema. Debiendo ser resuelta en el marco de las Naciones Unidas, que si cuenta con sanciones efectivas en caso de amenaza o alteración de la paz

²⁹ Cooper, Andrew. Y Legler, Thomas. «The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership». *Latin American Politics and Society*, 2001 n° 43.

³⁰ Ramis, Neus. *La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: un objetivo en construcción*. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau. Noviembre 2010.

o seguridad internacionales (Meza, 2002). Respecto a las crisis de Perú (1992) y Guatemala (1993), en ambos casos la interrupción al orden democrático vino de parte del mismo Poder Ejecutivo, los instrumentos estaban previstos para afrontar rupturas del orden democrático desde fuera y no dentro del sistema, por cuanto se vio desprovisto de medidas efectivas en el accionar de la OEA en la línea de preservación del orden democrático (Meza, 2002) .

Bajo dicha premisa, surgió la necesidad de fortalecer el mecanismo establecido en la Resolución 1080, supliendo las carencias que impedían una defensa efectiva de la democracia, mediante la imposición de sanciones reales en supuestos de todo tipo de afectación a la democracia. Es por ello que con la posterior adopción de la CDI se profundizó y superó las deficiencias de la Resolución 1080 que había sido hasta entonces, la única herramienta con la que contaba la OEA para la defensa de la institucionalidad democrática.

1.5. Protocolo de Washington

El compromiso de la OEA con la defensa de la democracia se constató nuevamente con la adopción del Protocolo de Washington de 1992, aprobado como una nueva reforma a la Carta Fundacional de la OEA en el decimosexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Mediante dicho Protocolo se le facultó imponer una sanción real en caso de afectación a la democracia a través de la "suspensión" de la representatividad de un Estado Miembro, si su gobierno que hubiera sido instaurado por el uso de la fuerza (De Zela, 2013).

Cabe señalar que la referida reforma fue ratificada por la mayoría de los Estados miembros de la OEA y entró en vigencia en 1997. De esta manera, la OEA se transforma en la primera organización política regional que establece la suspensión de un miembro en casos de afectación al orden democrático (Muñoz, 1995). Con este instrumento, los Estados miembros

avanzaron aún más en sus esfuerzos por proteger y promover colectivamente la vigencia de los sistemas democráticos en el hemisferio (De Zela, 2013).

Específicamente, el Protocolo de Washington modificó el artículo 9 de la Carta fundacional de la OEA, recogiendo “... *una propuesta inspirada no solo en el espíritu de lo adoptado a través de la resolución 1080, sino que establece la suspensión del ámbito de la OEA de aquel Estado en el que se haya quebrantado el sistema democrático...*” (Meza, 2002). Ello se estableció en los siguientes términos:

“Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio 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” (Art.9, Cap. I. Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos)³¹.

Lo señalado en dicho artículo de la Carta se complementa con el procedimiento establecido en la Resolución 1080. De esta manera, la OEA se encuentra facultada para suspender a un Estado Miembro cuyo gobierno democráticamente electo haya sido derrocado por la fuerza, “...*convirtiéndose así el régimen democrático en una obligación de los Estados Miembros y en una condición para la membresía y permanencia en el Sistema Interamericano...*” (Meza, 2002).

Cabe mencionar, que en el procedimiento para la suspensión del Estado miembro no se activa automáticamente. Siendo así que en el literal a) del artículo 9 se dispone lo siguiente:

“La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el

³¹ Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos. (A-56) Protocolo de Washington. Decimosexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General el 14 de diciembre de 1992, Washington, D.C.: OEA Recuperado de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington.htm

restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado” (Art.9, Cap. I. Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos).

Conforme a lo expuesto, la suspensión solo procederá cuando las vías diplomáticas previas hayan fracasado, es importante resaltar que no se especifica qué tipo de gestiones se deben realizar ni durante cuánto tiempo. Posteriormente, luego que se compruebe que dichas acciones no llevaron a un resultado satisfactorio, durante el periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, la suspensión deberá ser aprobada por el voto de dos tercios de los Estados Miembros.

En tal sentido, conforme al mencionado Art. 9, la suspensión “*entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General*” y, podrá ser levantada por el mismo organismo mediante “*decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados Miembros*”. Cabe resaltar que a pesar de la suspensión efectuada al Estado miembro este deberá seguir cumpliendo por las obligaciones establecidas en el marco del sistema interamericano y la OEA.

En relación con lo expuesto, se puede mencionar que el Protocolo de Washington representó un gran avance en los esfuerzos de los Estados miembros de la OEA por promover y proteger la democracia en la región. Ello debido a que dicho instrumento le otorgó a la OEA la competencia necesaria para imponer sanciones efectivas ante la ruptura del sistema democrático, lo cual no se había logrado con los instrumentos sobre la materia anteriormente mencionados.

Conforme señala Ayala Corao (2006)³², en la etapa previa al Protocolo de Washington y a la Resolución 1080, debido a la ausencia de sanciones

³² Ayala Corao, Carlos. “Los Mecanismos Internacionales para la Protección Colectiva de la Democracia en la Carta Democrática Interamericana.” En: Comisión Andina de Juristas.

efectivas, la protección y defensa de la democracia era una aspiración carente de mecanismos que mostraran un compromiso de los países integrantes de la OEA. Siendo así que, antes de la adopción de dichos instrumentos, un Estado con un gobierno dictatorial o autocrático podía seguir siendo miembro pleno de una organización internacional cuyo principal objetivo era la defensa de la democracia en el hemisferio (Ayala Corao, 2006).

El mencionado autor, afirma que sin dejar de reconocer la importancia y relevancia del Protocolo de Washington, se debe tener en consideración que su aplicación se limita a los supuestos en los cuales un gobierno haya sido "derrocado". En tanto Brewer –Carias (2002) añade que de esta manera, quedan fuera de su ámbito de aplicación las situaciones en las que sea el mismo Poder Ejecutivo el que irrumpa el orden democrático, como ocurrió en los mencionados casos de Perú en 1992 y Guatemala en 1993.

En relación a lo expuesto, la OEA tenía necesidad de ampliar el espectro de supuestos donde la democracia representativa pueda ser amenazada, especialmente aquellos casos relacionados al abuso de poder desde los gobiernos.

1.6. Declaración de Quebec

En aras de reforzar el compromiso de los miembros de la organización con la protección y promoción de la democracia, el ex Secretario General de la Organización de las Naciones, Javier Pérez de Cuéllar, en calidad de Ministro de Relaciones del Perú, en diciembre del año 2000, presentó una propuesta de *cláusula democrática* para que sea puesta en consideración de la Asamblea General de la OEA durante la Tercera Cumbre de las Américas (García-Sayán, 2001). La referida *cláusula democrática* proponía como condición *sine qua non*, que para la participación de un país en la Cumbre de

las Américas, sea prerequisite el respeto al Estado de derecho y la democracia al interior de cada país miembro (Muñoz, 1995).

En tal sentido, durante la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en abril de 2001, en Quebec, Canadá, Jefes de Estado y de Gobierno reiteraron su firme compromiso con los principios y propósitos de la OEA. En concordancia con el reconocimiento que los valores y prácticas de la democracia son un propósito y condición esencial para la participación de los países miembros en las Cumbres de las Américas, se adoptó en la Declaración final del evento una *cláusula democrática*:

“... 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. Tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales, existentes, acordamos llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres”³³ (Declaración de Quebec).

Es decir, y conforme a lo señalado, la activación de la “cláusula democrática” tomará en consideración los procedimientos establecidos en el Protocolo de Washington y la Resolución 1080 entre otros. Sin embargo, no especifica qué mecanismo hemisférico, regional o subregional debe ser aplicado, que según Nikken (2006) supone una limitación para la aplicación dicho instrumento.

Bajo dicha premisa, la Cláusula Democrática de Quebec amplía el espectro de supuestos de aplicación ya que considera *“cualquier alteración o ruptura institucional del orden democrático”*, no se limita a golpes de Estado, y establece una sanción o consecuencia efectiva ante dicho supuesto ya que *“constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas...”* (Ayala Corao, 2006). Sin embargo, no establece un referente procesal en relación a la acción

³³ Declaración de Quebec adoptada en el marco de la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en enero de 2001

colectiva que puede asumir la organización en los casos de alteración democrática sin interrupción de gobierno (Nikken, 2006).

Es decir, la OEA no contaba con los mecanismos necesarios para actuar en aquellos casos en los que un gobierno democráticamente electo, haya devenido en uno autoritario o dictatorial, y no respetara las instituciones del Estado de derecho (Ayala Corao, 2006). Por eso era importante la creación de un mecanismo que cubriera dichos supuestos y tuviera los elementos necesarios para prevenirlos y revertirlos.

Ante dicha necesidad, en la Declaración de Quebec se instó a los Ministros de Relaciones Exteriores que elaborasen una propuesta de "... *Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa*". Con el objetivo de enfrentar "*las amenazas contra la democracia, hoy en día, asumen variadas formas*" (6° párrafo, Declaración de la Ciudad de Québec)³⁴.

La cláusula democrática, junto con la Declaración de Santiago, el Protocolo de Washington y la Resolución 1080, sentaron los precedentes y bases que la futura Carta Democrática Interamericana debía cristalizar en el sistema interamericano. Planteándose como objetivo reforzar el esfuerzo continental para construir una democracia que abarque más allá de la legitimidad de las elecciones y de la permanencia del gobierno electo. La CDI sería ideada para alcanzar dicho objetivo.

2. La Carta Democrática Interamericana

Conforme a lo expuesto en los acápites precedentes, para el año 2001, en el sistema interamericano persistía un vacío de protección democrática respecto

³⁴ Declaración de la ciudad de Québec, III Cumbre OEA, Québec Canadá: OEA 2001
Recuperado de
[http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/CumbreAmericasQuebec_Declaracion.p
df](http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/CumbreAmericasQuebec_Declaracion.pdf)

a aquellos casos en los que la amenaza o ruptura del sistema proviniera del mismo gobierno. Bajo dicho contexto, el vacío fue más evidente durante la crisis peruana en el año 2000, puesto que se desafió el viejo concepto de golpe de Estado militar ya que la amenaza al sistema democrático se produjo desde adentro del mismo régimen democráticamente elegido por la población. Esto, planteó la necesidad de idear instrumentos que pudiesen prevenir y responder frente a situaciones similares que se dieran en otros países del hemisferio (Ramis, 2010).

La CDI surgió como respuesta a dicha necesidad. Este instrumento fue producto de un prolongado proceso de negociación sobre la promoción y defensa de la democracia representativa. Dicho proceso inició con la creación de la OEA en 1948 y que concluyó con el mandato impartido por los Jefes de Estado de los países miembros durante la Cumbre de las Américas en Quebec, para la creación de un instrumento que reforzara los mecanismos de defensa de la democracia existentes (De Zela, 2013). En dicha Cumbre el Perú presentó el proyecto que serviría de base para la elaboración de la CDI, el cual fue producto de un innovador método de negociación entre las delegaciones y la sociedad civil vía internet (Bazán & Silva-Santistevan, 2004).

El primer proyecto de CDI fue puesto a consideración de la Asamblea General en su Trigésimo Primer Período Ordinario de Sesiones celebrado en San José de Costa Rica, en el mes de junio de 2001. Sin embargo, en dicha ocasión no se obtuvo el consenso necesario para su aprobación (Nikken, 2006). Debido a la complejidad y dificultad de las negociaciones sobre la materia, lo cual quedó reflejado en las palabras del Representante Permanente del Brasil ante el Consejo Permanente de la OEA, durante la referida sesión:

“... Preocupaba a Brasil igualmente que se preservasen y valorizasen los mecanismos de negociación y las gestiones diplomáticas durante todo el proceso. Tuvimos siempre presente, además, que la Carta Democrática no debería transformarse en un instrumento de imposición

de culturas políticas determinadas de unos sobre otros, en irrespeto de la saludable y deseable diversidad que existe entre nuestros sistemas políticos, fruto de procesos evolutivos propios. Y que los dispositivos de la Carta, sobre todo los concernientes a la Cláusula Democrática, evitasen los riesgos de hegemonías y patrocinios impuestos...” (Acta de la sesión del Consejo Permanente de 6 de septiembre de 2001) ³⁵

Conforme a lo expuesto, la CDI atravesó ciertas dificultades para su gestión, debido a que no solamente debió prever diversos supuestos de interrupción del orden democrático difíciles de delimitar con exactitud, sino que, también, tuvo que compatibilizar e incluir junto con los nuevos supuestos y procedimientos aquellas nociones preexistentes, como la *Cláusula Democrática* de Quebec (Nikken, 2006). Siendo así que antes de su aprobación se elaboraron alrededor de diecisiete borradores durante los once meses que duró el proceso de negociación (Ramis, 2010).

Finalmente, la Carta Democrática Interamericana fue aprobada el 11 de setiembre en Lima durante el XXVIII Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, convirtiéndose en el instrumento más importante en materia de democracia en la región. Conforme señala De Zela, la CDI refiere *“todos los elementos que debe tener un gobierno democrático y, además, consigna los compromisos de los países miembros para defender ese modo de vida si es que llega a verse afectado”* (2013, p. 81). Dicho en otras palabras, sirve como una hoja de ruta para los países miembros que aspiran a consolidar un gobierno e instituciones democráticas.

La CDI está compuesta por un preámbulo, seis capítulos y veintiocho artículos. En el primer capítulo se desarrolla la relación y el compromiso entre la democracia y el Sistema Interamericano. Asimismo, se reafirma la democracia representativa como el elemento y principio básico para la gobernabilidad en los Estados miembro de la OEA. Siendo así que la define

³⁵ Acta de la sesión del Consejo Permanente de 6 de septiembre de 2001, en Carta Democrática Interamericana: Documentos e interpretaciones (Consejo Permanente. OEA/ Ser.G. CP-1) Humberto DE LA CALLE, Coordinador Editorial); pág. 64.

como un derecho de los pueblos y deber de los gobiernos, y que su ejercicio efectivo es base del Estado de Derecho. El Canciller peruano durante ese periodo, Diego García Sayán, expresó lo siguiente al respecto:

"... La Carta Democrática se ha elaborado en la perspectiva de la unidad conceptual y normativa entre la democracia y los derechos humanos y por ello afirma el derecho a la democracia de los pueblos de las Américas. El artículo primero estipula certeramente lo siguiente: "Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla..." (García-Sayán, 2001, pág. 108)

En la misma línea, coincidiendo con varios autores Meza (2002), Collier & Levitsky (1998) y Ramis (2010), la concepción de democracia representativa, que la CDI acuña destaca el derecho para los pueblos y deber de gobiernos: *"Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas."*(Art. 1 CDI). Siendo así que mediante dicho concepto se reafirma la necesidad de un régimen que garantice el respeto por el Estado de derecho, la subordinación de las instituciones estatales a la autoridad civil y el respeto a los derechos humanos.

Asimismo, la CDI cumple una *función preventiva* pues funciona como un mecanismo de alerta para que los gobiernos cumplan con los principios democráticos consagrados en dicho instrumento, caso contrario pueden imponérsele sanciones (Perina R. , 2012). Siendo así que contempla acciones colectivas, que autorizan al Secretario General o al Consejo Permanente a ejecutar acciones diplomáticas preventivas a solicitud del Estado involucrado. El carácter preventivo de esta disposición es una mejora que no se había previsto en ninguno de los instrumentos precedentes a la CDI (Ramis, 2010).

Sin embargo, esta función preventiva puede verse limitada por dos factores procedimentales. Primero que las gestiones puedan iniciarse sólo a solicitud del Estado involucrado y no de oficio. Segundo que la organización debe

contar con el consentimiento previo del Estado afectado, este factor ha sido un gran impedimento para que la CDI ejerza efectivamente su función de prevención de crisis.

Por otro lado, la CDI posee una función *reactiva* que le permite a los Estados miembro reaccionar ante cualquier quebrantamiento o alteración del orden democrático. En tal sentido, la reacción colectiva incluye desde declaraciones condenando los acontecimientos hasta la suspensión del derecho de participación de un Estado miembro. Los mecanismos de reacción han sido considerados en la CDI, sin embargo los elementos que faciliten su operatividad y funcionalidad no han sido contempladas en esta.

Por último, es apropiado resaltar que la CDI introduce un avance respecto al concepto de ruptura del orden democrático, vale decir, ya no se considera sólo el clásico golpe de Estado, sino también incluye “la alteración del orden constitucional”. Conforme señala Perina (2012),

“...El concepto de alteración inconstitucional es un concepto amplio que ciertamente incluye (o debería incluir) al menos elecciones fraudulentas o un desafío ilegal proveniente del poder legislativo o judicial, o del poder militar contra el legítimo ejercicio del poder por parte del gobierno debidamente constituido. Estas alteraciones son relativamente fáciles de condenar colectivamente, en particular si es el poder ejecutivo el que se siente amenazado y solicita la solidaridad y apoyo de la OEA...” (Perina R. , 2012, pág. 18)

Al respecto, el referido autor menciona dos aspectos que vale la pena resaltar, primero que el concepto de alteración debería incluir los supuestos ejemplificados, sin embargo, la CDI no los recoge y tampoco brinda parámetros para analizar cuándo se aplica dicho concepto. Segundo, que las acciones son fáciles de condenar cuando es el Poder Ejecutivo el que se encuentra bajo amenaza, mas no se menciona a los otros Poderes del Estado, dejando un vacío de protección ante amenazas a la institucionalidad e independencia del Poder Legislativo o Judicial.

Finalmente, cabe señalar que a pesar de las limitaciones identificadas, la CDI es un elemento clave para el fortalecimiento de la democracia que merece ser analizado con mayor detenimiento.

2.1. Naturaleza de la Carta Democrática Interamericana

Existen diferentes posiciones sobre la naturaleza de la CDI. Por un lado, autores como el ex Canciller Manuel Rodríguez Cuadros sostiene que la CDI contiene disposiciones de carácter obligatorio para los Estados miembro puesto que este instrumento fue aprobado en aplicación del *principio del desarrollo progresivo del derecho internacional* (Rodríguez Cuadros, 2001). Siendo así que en el último párrafo del preámbulo de la CDI se establece:

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

Bajo dicha premisa, si la CDI ha sido elaborada como parte del *desarrollo progresivo del derecho internacional*, significa que mediante ella se está plasmando la costumbre regional respecto al fortalecimiento y preservación de la democracia, y por ello sus disposiciones obtienen vinculatoriedad (Bazán & Silva-Santistevan, 2004)³⁶. En la misma línea, el ex Canciller Luis Marchand Stens señaló, en su calidad de miembro del Comité Jurídico Interamericano de la OEA, que:

“Las disposiciones de resoluciones de esta naturaleza tienen generalmente por objetivo interpretar disposiciones convencionales, constituir prueba de la existencia de normas consuetudinarias, dar debida cuenta de principios generales de derecho, o proclamar aspiraciones comunes, y pueden contribuir al desarrollo progresivo del derecho internacional. Las disposiciones de algunas resoluciones de un órgano de una Organización Internacional pueden tener efecto obligatorio dentro de la organización cuando así lo dispone el instrumento

³⁶ Bazán, Augusto y Ricardo Silva-Santistevan. “Alcances jurídicos de las resoluciones de la Asamblea General de la OEA: el caso de la Carta Democrática Interamericana”. En: Revista Peruana de Derecho Internacional. Lima: 2004, N° 126, PP. 128-158.

*constitutivo de la misma" (CJI/doc. 76/01- Observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de Carta Democrática Interamericana)*³⁷ [Subrayado propio].

Por otro lado, existe un sector mayoritario que considera que la CDI al haber sido aprobada mediante una resolución de la Asamblea General no tiene naturaleza normativa, y por ello no es jurídicamente vinculante para los Estados miembro de la OEA. En tal sentido, conforme señala Perina (2000)³⁸ una de las principales limitaciones de la CDI es que no es un tratado, por lo cual tiene carga política y moral, mas no fuerza legal. En tal sentido, en el ámbito jurídico, los Estados miembro no tienen la obligación de cumplirla o respetar sus estipulaciones; sin embargo, si tienen la obligación política y moral de hacerlo (Perina R. , 2000).

Vale decir, conforme señala Eduardo Vía (2011)³⁹ la CDI carece de valor jurídico *per se*, ya que las resoluciones de las organizaciones internacionales son consideradas fuentes auxiliares del derecho internacional y son declarativas de derechos mas no constitutivas, a diferencia de una fuente autónoma del derecho internacional. Siendo así que la CDI es "*una resolución que interpreta la Carta de la OEA en todo lo referente a democracia, de esta manera es este tratado y no la CDI, la fuente normativa con respecto a la democracia en el Sistema Interamericano*" (Vía, 2011, pág. 60).

A pesar de que la CDI no es un tratado, tiene un gran valor al ser uno de los primeros instrumentos políticos en materia de defensa y protección colectiva de la democracia. Asimismo, es tomado como referente en la materia, siendo

³⁷ CJI/doc.76/01. *Observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de Carta Democrática Interamericana*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc_76-01.pdf

³⁸ Perina, Ruben. El Régimen Democrático Interamericano: El Papel de la OEA". En: Tickner, Arlene (compiladora). *Sistema Interamericano y Democracia: Antecedentes históricos y tendencias futuras*. Colombia: CEI-Ediciones Uniandes-OEA, 2000, p.5.

³⁹Vía, Eduardo. Ponencia en el Seminario Internacional "*La Carta Democrática Interamericana: realidad y desafíos a 10 años de su adopción*". Organización de los Estados Americanos y Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Santiago de Chile, 1 y 2 de diciembre.

así que el texto de la CDI es invocado en la mayoría de discursos políticos de dignatarios en la región y partidos políticos de oposición (Arrighi, 2009).

Conforme a lo expuesto, se puede afirmar que la CDI no tiene naturaleza jurídica como un tratado o costumbre; sin embargo, su adopción significó uno de los principales logros en materia de defensa de la democracia en el hemisferio. Puesto que abrió el debate sobre temas muy relevantes como los elementos de la democracia representativa y las nuevas amenazas al orden democrático. En tal sentido, uno de los principales aportes que realiza la CDI es contemplar, con ciertas limitaciones, nuevos escenarios que pueden vulnerar el orden democrático o institucional de un Estado, más allá del típico golpe de Estado.

3. Supuestos de aplicación del Capítulo IV de la CDI

En el presente acápite se precisarán cuáles son los mecanismos de prevención y reacción ante crisis democráticas, contemplados en el Capítulo IV de la CDI, señalando los procedimientos y medidas de acción colectiva previstos para cada supuesto.

En tal sentido, existen cuatro situaciones previstas las cuales se han clasificado según su funcionalidad preventiva o reactiva:

Función	Artículo	Supuesto de aplicación
Preventiva	Artículo 17	Riesgo del legítimo ejercicio del poder en un Estado miembro de la OEA o de su proceso político institucional democrático <u>a juicio de su gobierno</u>
Preventiva	Artículo 18	Amenazas al desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, a juicio del Secretario General o del Consejo Permanente, <u>con el consentimiento del gobierno afectado</u>
Reactiva	Artículo 20	Alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro, a juicio de cualquier Estado miembro o del Secretario General
Sancionadora	Artículo 19	<i>Cláusula democrática:</i> establece la <u>suspensión del derecho de participación del Estado Miembro en la Asamblea General</u> cuando se presente “ <i>la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro</i> ”.

Función	Artículo	Supuesto de aplicación
	Artículo 21	Se aplica cuando las gestiones realizadas en virtud del Artículo 20, ante la ruptura del orden democrático, han fracasado, siendo así que <u>se suspende del derecho de participación del Estado miembro en la organización.</u>

Fuente: Elaboración propia según el capítulo IV de la CDI (2001)

A fin de poder analizar los casos de aplicación referidos anteriormente, se agruparán según su función: preventiva, reactiva o sancionadora.

3.1. Función preventiva

Como se ha referido anteriormente, uno de los principales aportes de la CDI a la promoción y defensa de la democracia es su carácter preventivo, siendo así que mediante los artículos 17 y 18 se faculta a los Estados miembro para que soliciten el apoyo de la organización a fin de evitar una crisis y quebrantamiento del orden democrático en sus respectivos países. Si bien dichos artículos son un gran avance, resulta pertinente analizar en qué supuestos se pueden activar y qué entidades están facultadas para hacerlo, ello a fin de corroborar su efectividad en el plano empírico.

3.1.1. Supuesto de aplicación Artículo 17

El primer mecanismo colectivo de defensa de la democracia, está contemplado en el artículo 17 de la CDI estableciendo que:

“Artículo 17

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

Respecto al supuesto de aplicación este corresponde a un “*riesgo al proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder*”, sin embargo, la CDI no define qué circunstancias o situaciones pueden encuadrarse bajo dicho supuesto ni tampoco brinda directrices sobre cómo se debe interpretar. Vale decir, queda a discrecionalidad del Estado miembro

afectado valorar los acontecimientos y decidir si representan o no una amenaza a su orden democrático.

Al respecto, autores como Nikken (2006) han intentado cubrir dicho vacío identificado al menos tres elementos que deben estar presentes para que se considere que un hecho encaja en el referido supuesto, estos son:

"...a) debe tratarse de una situación que amenace los elementos esenciales o los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, definidos en los artículos 3 y 4 de la misma CDI; (b) debe tratarse de una crisis que se origina en ramas del poder público distintas al gobierno en sentido estricto; o en otras entidades y sectores de la sociedad (artículo 4), es decir, de una crisis política derivada de un conflicto entre los poderes públicos o en confrontaciones graves en el seno de la sociedad; y, (c) la situación ha de haber escapado o amenazar de así hacerlo al control del gobierno legítimo del Estado afectado..." (Nikken, 2006, pág. 59).

En tal sentido, conforme señala el referido autor podría tratarse de un conflicto o polarización entre los Poderes del Estado, sean el Congreso, Poder Judicial, autoridad electoral, Ministerio Público o el mismo Poder Ejecutivo cuyo enfrentamiento afecte el orden democrático. El autor subraya el hecho de que la crisis "*se origina en ramas del poder público distintas al gobierno en sentido estricto*" (Nikken, 2006, pág. 59). Bajo dicha premisa y partiendo del supuesto de que considera al gobierno solo como el Poder Ejecutivo, según el autor, este artículo no sería aplicable para crisis que sean originadas por dicha rama del Estado.

Como se analizará posteriormente, esta ha sido la posición adoptada por la organización en cuanto a la interpretación del artículo 17, limitando la capacidad preventiva de la CDI a la discrecionalidad del gobierno de turno.

En tal sentido, tanto el Poder Legislativo como Judicial no pueden solicitar la aplicación del artículo 17 de la CDI, quedando indefensos ante supuestos de acumulación de poder por parte del Poder Ejecutivo, concentración de

funciones y otras acciones que puedan menoscabar la independencia y operatividad del aparato estatal.

Por lo expuesto, resultaría pertinente que la premisa de: “...*el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático...*” no se interprete sólo para crisis originadas por agentes públicos ajenos al Poder Ejecutivo, sino también que abarque crisis originadas desde dicho Poder. De esta manera, se podría reforzar la capacidad preventiva de la CDI, ya que muchas de las últimas crisis democráticas en América Latina se han originado por la falta de diálogo entre las ramas del Estado, lo cual podría evitarse incentivándolo mediante mecanismos en aplicación de la CDI.

3.1.2. Procedimiento de aplicación

En cuanto al procedimiento establecido en el citado artículo, el gobierno afectado puede tomar la iniciativa de solicitar la asistencia multilateral de la OEA, a fin de combatir la amenaza existente. Siendo así que el Estado miembro debe solicitar la activación y aplicación de la CDI al caso concreto (Nikken, 2006). Como se refirió anteriormente, la práctica interamericana ha interpretado que el término *gobierno* solo refiere al Poder Ejecutivo, vale decir que dicho poder es el único facultado para dirigirse a los órganos políticos de la organización encargados de la aplicación de la CDI.

En tal sentido, el Estado solicitante puede recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente. Dichos órganos además de recibir la solicitud son los encargados de evaluarla y, acorde al resultado, adoptar las medidas necesarias para el fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática en el Estado afectado (Ayala Corao, 2006). En este punto es importante resaltar que el Estado involucrado debe aprobar los mecanismos que se van a aplicar en su país.

Asimismo, el artículo no realiza un mayor desarrollo sobre el procedimiento, siendo así que no se señala qué entidad es la encargada de seleccionar el mecanismo a implementar, es decir si el Secretario General o el Consejo Permanente. Adicionalmente, la CDI no establece qué tipo de medidas se podrían adoptar en dichos supuestos.

Sin embargo, si se sigue la premisa que las acciones de asistencia para el fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática, el accionar debe coadyuvar a contrarrestar las amenazas existentes para el legítimo ejercicio del poder en un Estado Miembro o el proceso político institucional democrático. Entre las medidas a realizarse se podrían encontrar el envío de una misión de evaluación, asistencia técnica, programas de cooperación institucional, la formulación de recomendaciones a las entidades estatales o actores sociales para superar los riesgos, entre otros (Ayala Corao, 2006).

Conforme a lo expuesto, el artículo 17 de la CDI tiene carácter preventivo en el sentido que se actúa frente a un riesgo y no a una ruptura en concreto. Respondiendo al hecho que las crisis democráticas se presentan de manera gradual antes de llegar a una ruptura definitiva del sistema. Siendo así que el artículo 17 responde a una amenaza y no a un hecho consumado que afecte el orden democrático (Nikken, 2006).

Empero, dicho carácter preventivo se ve opacado por la limitada iniciativa de acción del Secretario General y del Consejo Permanente pues necesitan de la autorización del Estado involucrado para implementar las medidas necesarias. Siendo así que, a menos que la amenaza al orden democrático provenga de un actor externo al gobierno, resulta poco probable que el gobierno acceda a una investigación externa sobre la situación política en su país (Legler, 2012). A dicha limitación se adiciona el hecho que los otros Poderes del Estado no pueden acceder a los mecanismos previstos en la CDI,

impidiendo que ante contextos de polarización política se puede encontrar una solución al problema antes de que este se convierta en una crisis de la institucionalidad democrática. Ante dicho contexto, resulta poco probable que la sociedad civil pueda tener algún tipo de participación en el proceso de prevención de crisis.

En la misma línea se pronuncian algunos autores como Nikken (2006) y Legler al criticar la viabilidad del artículo 17 pues señalan que en la mayoría de los casos las amenazas al orden democrático provienen de las mismas entidades gubernamentales y funcionarios del Estado. De esta manera, el accionar de la OEA podría verse obstruido por el gobierno infractor el cual no realizaría ninguna solicitud de cooperación o asistencia.

3.1.3. Supuesto de aplicación del artículo 18

El segundo mecanismo de defensa colectiva se encuentra contemplado en el **artículo 18** de la CDI:

“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” [Subrayado propio].

Al igual que en el artículo 17, el supuesto de aplicación se activa antes que ocurra una ruptura consumada del orden democrático, al respecto la CDI no brinda mayores detalles. En tal sentido, podría inferirse que la diferencia del supuesto contemplado en el artículo 17 y 18 es que en el primero se hace referencia a un “riesgo”, mientras que en el segundo se habla de situaciones que se produzcan, es decir, que haya ocurrido. Sin embargo, estas situaciones aún no han devenido en la ruptura del sistema democrático, empero podrían afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder (Ayala Corao, 2006).

Al respecto cabe mencionar que en el citado artículo no se especifica que supuestos entran dentro de este, siendo así que nuevamente su aplicación queda a discrecionalidad del Estado involucrado o de los órganos políticos de la OEA. Acorde a Nikken (2006), uno de los factores de interpretación del artículo 18 podría ser la oportunidad con la que se aplica la CDI, es decir, el citado artículo se aplicaría en aquellos casos en los cuales las medidas adoptadas en virtud del artículo 17 no hayan sido suficientes para eliminar las amenazas al orden democrático (Nikken, 2006).

3.1.4. Procedimiento de aplicación del artículo 18

Una vez que se haya determinado que la situación es plausible de la aplicación del artículo 18 corresponde seguir el procedimiento establecido para este supuesto. De conformidad con la CDI, el Secretario General o el Consejo Permanente son los órganos competentes para adoptar las decisiones dirigidas a la preservación de la democracia (Ayala Corao, 2006). Siendo así que el Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación a fin de adoptar las medidas. Sin embargo, para ello necesitan del consentimiento previo del gobierno afectado, sin dicho consentimiento no se puede adoptar ningún tipo de acción (Nikken, 2006).

En tal sentido, una vez que se cuente con el consentimiento, las medidas necesarias que pueden adoptar el Secretario General o el Consejo Permanente pueden incluir “*visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación*” (Ayala Corao, 2006, pág. 105) . Nuevamente no se especifican cuáles son las medidas que se pueden aplicar en virtud de este artículo, sin embargo estas podrían consistir en la formulación de recomendaciones a los poderes públicos y a los actores sociales para superar los riesgos, en programas de cooperación institucional, asistencia técnica, entre otras.

Conforme a lo expuesto, ambos mecanismos contemplados en los artículos 17 y 18 de la CDI requieren del consentimiento previo del gobierno afectado. Dicho requisito podría considerarse como una limitación a la protección de la democracia y una contradicción en sí misma puesto que estos mecanismos solo se activan a petición del Estado involucrado siendo así que una vez que solicitan apoyo luego tendrían la posibilidad de no querer reparar la situación que pone en riesgo su institucionalidad democrática.

En palabras de Ayala Corao:

“Este consentimiento estatal puede resultar un obstáculo que imposibilite a la OEA adoptar acciones de protección a la democracia, aun y cuando sus órganos calificados hayan identificado y evaluado que en un país determinado se han producido situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder. En estos casos, ello resultaría un contrasentido a la idea de la democracia como derecho de los pueblos de América y el compromiso de su protección colectiva, consignados en la CDI” (Ayala Corao, 2006, pág. 104).

En la misma línea se pronuncia Legler cuando afirma que el artículo 18 es una *medida de vigilancia comunitaria condicionada*, porque abre la puerta para que se produzca una valoración conjunta de la situación de un país cuya institucionalidad democrática se encuentra bajo amenaza, sin embargo la *“puerta”* no se abrirá completamente a menos que así lo quiera el anfitrión (Legler, 2012).

Resulta importante mencionar que existen otros autores como Nikken, que consideran que en el caso del artículo 18 el consentimiento solo es necesario durante la etapa de evaluación del caso. En tal sentido, el autor señala que *“durante la primera etapa el Secretario General o el Consejo Permanente pueden disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación”*. (Nikken, 2006, pág. 36). De esta manera, la primera etapa del procedimiento previsto en el artículo 18 de la CDI sirve recabar información sobre los hechos que perturban el sistema democrático a efectos de poder

realizar el análisis pertinente, y la segunda la implementación de las medidas para lo cual ya no se necesitaría de la autorización del país involucrado (Nikken, 2006).

Si bien dicha interpretación ampliaría el rango de acción de la CDI, no se puede imponer a un Estado medidas si es que este no las acepta, ya que para garantizar su efectividad estas necesitan de un grado mínimo de compromiso y voluntad política por parte del gobierno afectado (Nikken, 2006).

Bajo dicha premisa, si es que el Estado afectado no aceptase las medidas adoptadas por el Consejo Permanente se produciría un estancamiento de la cuestión pues no brindaría las facilidades necesarias para la aplicación de las medidas y ante dichas circunstancias la CDI no provee solución.

Finalmente, y conforme a lo expuesto se puede concluir que la capacidad preventiva de la CDI, contemplada en los artículos 17 y 18, se encuentra limitada por: la necesidad de autorización del Estado involucrado, así como el acceso restringido a otros poderes del Estado que no sean el Ejecutivo, junto con la falta de claridad respecto de en qué difiere un artículo del otro y cuándo procede su aplicación y los mecanismos que deben implementarse en cada caso, teniendo en consideración el principio de gradualidad.

3.2. Función reactiva

3.2.1. Supuesto de aplicación

Una vez que las amenazas o riesgos contemplados en los artículos precedentes hayan devenido en crisis políticas que produzcan una grave alteración en el orden constitucional del país, la CDI, a través del artículo 20, plantea el mecanismo a seguir a fin de evitar el escalamiento de la crisis.

*“Artículo 20: En caso de que en un Estado Miembro se produzca una **alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático**, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente*

para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente. El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática. Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática."

En primer lugar, resulta importante señalar que el artículo 20 elimina las deficiencias de los instrumentos anteriores como el Protocolo de Washington, la Declaración de Santiago y la Resolución 1080. Ello debido a que, en dichos instrumentos, sólo se hacía referencia a la alteración del orden constitucional a través de un golpe de Estado.

En cambio el artículo 20 contempla el supuesto de una alteración constitucional capaz de afectar gravemente el orden democrático lo cual podría aplicarse a cualquiera de las instituciones democráticas, es decir a todos los poderes públicos (Ayala Corao, 2006). En palabras de Ayala Corao, "(...) estos supuestos de procedencia de la aplicación de la CDI significan la culminación de un proceso de evolución del consenso hemisférico, que se inició formalmente con la resolución 1.080 de la Asamblea General" (2006, pág. 108).

Sin embargo, nuevamente la CDI no define ni brinda las directrices necesarias para interpretar qué tipo de acontecimientos podrían encajar en el concepto de *alteración del orden constitucional*. Esta falta de concepto limita la aplicación de los mecanismos previstos para dichos casos sobre todo porque para su implementación el Estado involucrado no tiene que dar su consentimiento. Siendo así que dicho Estado podría considerar como arbitrarias las decisiones tomadas en el marco de la organización, ya que a

su juicio la situación de su país podría no interpretarse como una alteración grave.

Diversos autores identifican bajo el concepto de *alteración del orden democrático*, cualquier acto o conjunto de hechos que afecten alguno de los considerados como elementos o componentes de la democracia representativa, contenidos en los artículos 3 y 4 de la CDI respectivamente, puede configurar el supuesto del artículo 20 (Ayala Corao, 2006). Un ejemplo de lo expresado puede presentarse en un contexto de quebrantamiento de la independencia del poder judicial o del poder legislativo, así como la anulación de la libertad de expresión; o *la abolición del sometimiento del estamento militar a la autoridad civil (sin que esto haya llegado al punto de que los militares hayan asumido la conducción del Estado)* (Nikken, 2006, pág. 67).

Al respecto, en aras de mejorar la capacidad de reacción de la CDI en casos de alteración democrática sería oportuno definir o brindar parámetros de interpretación para dicho concepto. Vale decir, si las reglas están claras los Estados involucrados en este tipo de casos no pueden incumplir o dificultar la acción de la OEA aludiendo que se realiza una especie de intervencionismo arbitrario. En consonancia con ello, Perina (2012) señala que *"...el examen multilateral de una situación crítica en un Estado miembro no debería considerarse como intervención en sus asuntos internos, puesto que todos se comprometieron voluntariamente a promover y defender la democracia..."* (2012, pág. 23).

Como se analizará posteriormente, la indeterminación del concepto alteración es el mayor inconveniente que presenta la CDI al momento de su aplicación ante crisis regionales.

3.2.2. Procedimiento de aplicación el artículo 20

En cuanto al procedimiento a seguir se pueden distinguir dos partes. En la primera el Secretario General o cualquier Estado miembro de la OEA solicitan

la convocatoria del Consejo Permanente a fin de analizar la cuestión, luego de ello se adoptan las decisiones convenientes, como la realización de gestiones diplomáticas, sea a través de buenos oficios u otro mecanismos que puedan coadyuvar la normalización de la institucionalidad democrática.

Posteriormente y en el supuesto que las gestiones realizadas resultasen infructuosas, se activa la segunda parte del procedimiento, siendo así que el Consejo Permanente podrá convocar inmediatamente a un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General a fin que se adopten decisiones que incluyan gestiones diplomáticas acorde a la Carta de la OEA, el derecho internacional y las disposiciones de la CDI.

De lo expuesto, se puede señalar que el procedimiento a seguir para la aplicación del artículo 20 presenta innovaciones beneficiosas para la acción colectiva pues aumenta los sujetos que pueden iniciar el procedimiento para llevar adelante la acción colectiva, ya que no sólo el Secretario General o el Estado afectado pueden realizarlo sino también cualquiera de los Estados Miembros de la organización (Ramacciotti, 2009)⁴⁰. Asimismo, en la segunda etapa del procedimiento se prevé una convocatoria inmediata de la Asamblea General, ello difiere del procedimiento establecido en la Resolución 1080, la cual contemplaba un plazo de diez días para realizar la convocatoria, ello representa una mejora pues garantiza una pronta capacidad de respuesta ante la crisis (Ramacciotti, 2009).

En cuanto a las medidas de acción, el artículo 20 prioriza la realización de gestiones diplomáticas, inclusive lo expresa en su último párrafo: *“durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática”*. Siendo así que reafirma a la CDI como mecanismo de presión

⁴⁰ Ramacciotti, Beatriz. Democracia y Derecho Internacional en Las Américas. Lerner Publishing Group. Córdoba, Argentina, 2009.

diplomática en aras de la preservación y promoción de la democracia (Nikken, 2006).

Debido a que la activación del mecanismo de acción colectiva ya no necesita la autorización del Estado en crisis, el Consejo Permanente y la Asamblea General están facultados para tomar las medidas necesarias para el restablecimiento de la institucionalidad democrática sin que necesariamente el gobierno afectado haya dado su consentimiento (Ayala Corao, 2006). Empero no se especifica qué otras medidas además de los buenos oficios pueden implementarse ante dichos supuestos, nuevamente dejando un vacío procedimental al respecto.

3.3. Función sancionadora: artículos 21 y 19

3.3.1. Antecedentes de la función sancionadora en la OEA

La “cláusula democrática” fue el primer mecanismo de sanción en defensa de la democracia establecido en la OEA, está fue recogida por primera vez en el Protocolo de Washington de 1992, señalando lo siguiente:

“Un miembro de la organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio de su 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” (Artículo I Protocolo de Washington)⁴¹ [Subrayado propio]

En tal sentido, en la modificación realizada al artículo 9 de la Carta de la OEA, mediante el Protocolo de Washington, se preveía la suspensión de la participación como miembro de la organización en todos sus organismos pero solo en supuestos de derrocamiento del gobierno por la fuerza, es decir, golpe de Estado (Ramacciotti, 2009).

⁴¹ Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-56) "Protocolo de Washington". Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington.htm

Posteriormente, esto es modificado mediante la cláusula democrática de la Declaración de Quebec en la cual se establece que:

“...cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas...” (Declaración de Quebec, 2001)

Siendo así que la referida cláusula amplió el espectro de aplicación a supuestos de alteración o ruptura institucional, sin embargo, el Estado involucrado sólo sería suspendido de su derecho de participación en la Cumbre de las Américas. Es por ello que la “cláusula democrática” necesitaba ser incorporada a un instrumento con mayor desarrollo sobre la materia, puesto que la Declaración de Quebec presentaba limitaciones. Bajo dicho contexto, la “cláusula democrática” fue incorporada como parte de los mecanismos de “Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática” de la CDI.

3.3.2. Cláusula Democrática de la CDI: Artículo 19

La cláusula democrática del artículo 19 de la CDI consolida lo estipulado en sus antecesoras y provee a la organización de un mecanismo de sanción para supuestos de ruptura y alteración del orden democrático mediante la suspensión del derecho de participación en la OEA del Estado afectado. Específicamente, el artículo 19 señala lo siguiente:

“Artículo 19:

Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización” [Subrayado propio].

En tal sentido, en el citado artículo se amplió el espectro de cobertura de la sanción, respecto a su antecedente más inmediato, es decir, la modificación del artículo 9 de la Carta de la OEA por el Protocolo de Washington, y del mismo Protocolo de Quebec. La ampliación de supuestos plausibles de sanción es la principal innovación que brinda la “cláusula democrática” de la CDI.

Siendo así que no sólo contempla los golpes de Estado, como lo hace el artículo 9 de la Carta de la OEA, sino también aquellas afectaciones graduales a la democracia que se lleven a cabo por el propio accionar del gobierno, bajo la denominación de “ruptura o afectación grave del orden democrático” (Ayala Corao, 2006).

Los supuestos de “ruptura” o “alteración” del orden democrático están desarrollados en los artículos 20 y 21 de la CDI, respectivamente. En tal sentido, sendos artículos especifican el supuesto de aplicación y procedimiento para cada caso determinado, convirtiéndose el artículo 19 en el corolario de las medidas previstas para cada caso (Nikken, 2006). En relación a lo expuesto la evolución de la cláusula democrática en la OEA podría resumirse en la siguiente tabla:

Tabla N° 3: Evolución de medidas de Suspensión de la OEA de Estados miembros que por golpe de Estado, Interrupción o Alteración atenten contra el orden democrático

1)Protocolo de Washington	2)Declaración de Quebec
<u>Suspensión del Estado involucrado de su derecho de participación en todos los organismos de la OEA</u> en caso de golpe de Estado	Suspensión del Estado involucrado de su derecho de participación en la Cumbre de las Américas <u>en supuestos de interrupción o alteración del orden democrático</u>
3) Artículo 19 CDI: Suspensión del Estado involucrado de su derecho de participación en todos los organismos de la OEA en supuestos de interrupción o alteración del orden democrático	
Fuente: Elaboración Propia	

3.3.3. Procedimiento para la aplicación de la cláusula democrática

El procedimiento para la activación de la cláusula democrática se rige bajo los requisitos establecidos en los artículos 20 y 21. En tal sentido, cuando acontezca una “*ruptura del orden democrático*” no sería posible la activación de la cláusula democrática, sin tener la aprobación de la mayoría calificada exigida por el artículo 21 de la CDI (Ayala Corao, 2006). Cabe señalar que frente al supuesto de ruptura del orden democrático contemplado en el artículo 9 de la Carta de la OEA también se aplica el criterio de mayoría calificada.

Por su parte, el supuesto previsto en el artículo 20 sobre “*alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático*” tiene que agotar las gestiones previas y que estas hayan sido infructuosas o que la intensidad de la crisis haya devenido en una ruptura del orden democrático. Ante dicho escenario, luego que la Asamblea General analice la cuestión, cabría la aplicación del artículo 21 y, de ser el caso, la posterior suspensión del Estado afectado (Nikken, 2006).

Conforme a lo expuesto anteriormente, cabría concluir que la Cláusula Democrática no es aplicable por sí sola. Ya que esta debe ser entendida como la sanción máxima y última instancia de una serie de medidas consignadas en la CDI. Ello en concordancia con la vocación de gradualidad de dicho instrumento que coadyuva a la consecución del objetivo ulterior de la CDI, vale decir, la reinstauración del orden democrático y la solución del conflicto.

3.3.4. Supuesto de aplicación del Artículo 21

En concordancia con el principio de gradualidad de la CDI, si a pesar de las gestiones diplomáticas, emprendidas en virtud del artículo 20, no se ha podido reestablecer el ordenamiento democrático, ni se ha superado la crisis en el país afectado, originando una ruptura del orden democrático, correspondería aplicar **el artículo 21** de la CDI. El citado artículo refiere lo siguiente:

"Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato. El Estado Miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos. Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado miembro afectado" [Subrayado propio]

En tal sentido, se identifican dos requisitos para que proceda la sanción de suspensión del ejercicio del derecho de participación en la OEA. El primero es la necesidad de constatar que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y, el segundo corresponde al hecho de que las gestiones diplomáticas hayan sido infructuosas (Ayala Corao, 2006). Cabe señalar que no se desarrolla mayor detalle sobre a qué gestiones se refiere el artículo, sin embargo cabría interpretar que las mismas se refieren a la previa aplicación del artículo 20 (Nikken, 2006).

Respecto al primer requisito, siguiendo el espíritu de promoción democrática frente a nuevas amenazas, a diferencia de lo establecido en el Protocolo de Washington, el supuesto de "*ruptura del orden democrático*" no se reduce al derrocamiento del gobierno legítimo, es decir un golpe de Estado, sino también debería abarcar aquellos contextos que se deriven "*de un evento o conjunto de eventos que devasten uno o varios de los elementos esenciales de la democracia establecidos en el artículo 3 de la CDI*" (Nikken, 2006, pág. 43).

En tal sentido, la ruptura democrática podría provenir desde el interior del propio gobierno, o de la vulneración grave y sistemática de aquellos elementos esenciales de la democracia sin los cuales ya no puede considerarse a un régimen como democrático, como la inexistencia de pluralidad de partidos y el respeto a los derechos humanos. (Nikken, 2006).

También podría considerarse que se ha producido una ruptura en el orden democrático cuando se ha atentado contra la independencia de los poderes públicos llevándola a su destrucción; así como el progresivo deterioro del sistema electoral al punto que no sea capaz de garantizar la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto (Nikken, 2006).

Sin embargo, las interpretaciones brindadas en los párrafos precedentes no han sido recogidas en el texto de la CDI, ni por los órganos encargados de aplicar dicho instrumento, lo cual dificulta su implementación. Siendo así que el único caso en el que se ha aplicado la suspensión a un Estado miembro ha sido en un golpe de Estado que es analizado en el punto siguiente.

El procedimiento a seguir para la aplicación del artículo 21 de la CDI, consiste en un primer momento en convocar a la Asamblea General a un periodo extraordinario de sesiones con la finalidad de analizar la cuestión y determinar si se ha producido una ruptura del orden democrático en el Estado afectado. La CDI no hace referencia en qué circunstancias debe ser convocada la Asamblea, sin embargo la práctica demuestra que ello se produce frente a dos situaciones: luego del agravamiento de la crisis política preexistente junto con la ineficacia de las gestiones emprendidas previamente, y cuando es convocada por el Consejo Permanente en base al artículo 58⁴² de la Carta de la OEA, lo cual se produciría en contextos de ruptura abrupta del orden constitucional (Nikken, 2006).

Una vez que se haya verificado la ruptura el orden democrático y la infructuosidad de las medidas tomadas, corresponde a la Asamblea General,

⁴² *"En circunstancias especiales y con la aprobación de los dos tercios de los Estados miembros, el Consejo Permanente convocará a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General"*

como órgano superior de la OEA, decidir si se sanciona con la suspensión indefinida de su derecho de participación en la organización al Estado involucrado o no (Ayala Corao, 2006). Para que proceda la sanción se debe contar con la mayoría calificada de votos de los Estados miembros, ello se explica debido a la gravedad de la sanción. Bajo dicha premisa, de no alcanzarse la mayoría calificada de los votos la acción colectiva no se puede realizar y se puede presumir que se retomarían las acciones diplomáticas.

La duración de la sanción no está especificada en el artículo 21 de la CDI, sin embargo, acorde a la “*cláusula democrática*”, contemplada en el artículo 19 del mismo instrumento, la sanción sigue vigente mientras persista la ruptura del orden democrático (Nikken, 2006). Del mismo modo, el artículo 22 de la CDI señala que el levantamiento de la suspensión sólo puede producirse una vez superada la crisis que lo originó junto con una votación aprobatoria de dos tercios de los miembros de la OEA, mas no especifica si el Estado involucrado debe cumplir algún requisito para esto.

3.3.5. Alteración y ruptura del orden democrático

Un último punto a analizar respecto del artículo 21 se relaciona a la diferencia entre los conceptos de *alteración* y *ruptura* del orden democrático, ya que tomando en consideración el texto de la CDI, se deduciría que varían en intensidad siendo que la ruptura sería la agravación de la alteración.

Según la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA, esta diferencia radica en el hecho de que “*en el caso (de ruptura) ya no hay gobierno; en el segundo (alteración) sí lo hay, de ahí el procedimiento previsto en el artículo 20 que supone gestiones posibles ante las autoridades nacionales*”⁴³.

⁴³ OEA. Secretaría de Asuntos Jurídicos. Consideraciones sobre la invocación de la Carta Democrática Interamericana para el caso Venezuela. D-009/16. Recuperado de: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-009/16

Por otro lado, Nikken realiza una diferenciación señalando que en los casos en los que se violen los elementos esenciales de la democracia, contemplados en el artículo 3, se constituiría un supuesto de "ruptura" y correspondería aplicar el artículo 21 de la CDI. Mientras que si se produce una afectación a los "componentes fundamentales" para su ejercicio, contemplados en el artículo 4, se estaría ante una "alteración" inconstitucional del orden democrático y correspondería la aplicación del artículo 20 (Nikken, 2006).

Según el referido autor el segundo supuesto implica menor gravedad, ello debido a que *"aunque es difícilmente concebible una "ruptura del orden democrático" sin que se hayan violentado "elementos esenciales" de la democracia, no todo quebrantamiento de éstos alcanza necesariamente la gravedad de un atentado radical, que destruye el orden democrático"* (Nikken, 2006, pág. 40).

De lo expuesto podría concluirse que el supuesto de "ruptura" implica una grave afectación al sistema e institucionalidad democrática que conlleva a la inexistencia de esta. En consonancia con lo expresado por la Secretaría de Asuntos Jurídicos, bajo este supuesto no es posible emprender medidas ante las autoridades nacionales. En cambio, la alteración del orden democrático es un paso previo a la ruptura, ya que aún se mantienen algunos de los elementos esenciales de la democracia y existe la posibilidad de realizar gestiones que contribuyan al reforzamiento del sistema democrático en el país afectado.

Sin embargo, resultaría pertinente que, en aras de evitar futuras confusiones y mejorar la aplicación de la CDI, se establecieran conceptos que pudieran diferenciar ante qué supuestos corresponde la aplicación de los mencionados artículos. Posteriormente, se analizará cómo estas limitaciones teóricas tuvieron repercusiones al momento de aplicar la CDI en crisis democráticas en la región.

Ante la carencia de conceptos y directrices de la CDI respecto de los supuestos en los que se aplican los diferentes artículos, se ha procedido a elaborar una tabla tratando de distinguir los aspectos que podrían considerarse para la activación de los mecanismos contemplados del artículo 17 al 21 de la CDI:

Supuesto de aplicación	Artículos del IV Cap. De la CDI			
	17	18	20	21
Riesgo del proceso institucional democrático.	x			
Amenaza a los artículos 3 de la CDI.	x			
Amenaza a los artículos 4 de la CDI.	x			
Amenaza a los artículos 3 y 4 de la CDI.	x			
Riesgo Grave del proceso político institucional democrático		x		
Riesgo Grave del ejercicio legítimo de poder.		x		
Fracaso de acciones bajo del Art.17		x		
Sin alteración orden democrático.		x		
Sin ruptura al orden democrático.		x		
Sin ruptura del orden constitucional			x	
Alteración del orden constitucional afectando gravemente el orden democrático			x	
Grave violación de la Constitución e infracción del Art. 3 y/o 4 de CDI.			x	
Grave infracción del Art. 3 de CDI.			x	
Grave infracción del Art. 4 de CDI.			x	
Grave infracción del Art. 3 y 4 de CDI.			x	
Fracaso e acciones diplomáticas previas				x
Ruptura esencial del orden democrático.				x
Ruptura total del orden democrático.				x
Graves violaciones del Art. 3				x
Graves violaciones del Art. 4				x
Graves violaciones del Art. 3 y 4.				x

Fuente: elaboración propia basado en Nikken y Ayala, 2006,78-79⁴⁴

Como se puede observar se ha tenido en consideración el principio de gradualidad para la aplicación de los artículos, siendo así que ante riesgo del proceso institucional democrático se aplicaría el artículo 17, mientras que ante un riesgo grave se aplicaría el artículo 18. Asimismo, se establecen supuestos concretos en los cuales procedería la aplicación de un artículo si fallan las

⁴⁴ Nikken Bellshaw-Hógg, Pedro y Ayala Corao, Carlos. Defensa colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos. Lima: Comisión Andina de Juristas. 2006. Pp. 78-79

acciones emprendidas en el marco del artículo anterior. Vale decir, se han establecido situaciones específicas que podrían servir para una aplicación más expedita de la CDI, y que podría facilitar la deliberación sobre la procedencia o no de un artículo a un caso concreto.

En los párrafos precedentes se realizó un breve recuento de los mecanismos colectivos de preservación y protección de la democracia contenidos en la CDI. En tal sentido y conforme a lo expuesto, este instrumento tiene la finalidad de cumplir con tres funciones: *preventivo* a través de las medidas destinadas a que una amenaza al orden democrático no devenga en una crisis, *reactivo* a través de las medidas que coadyuvan a la solución de la crisis como los buenos oficios diplomáticos y *sancionador* cuando el gobierno involucrado no colabora con las gestiones emprendidas para solucionar la crisis.

Estas tres funciones presentan deficiencias procedimentales cuando son aplicadas a crisis democráticas en la región, sobre todo tomando en consideración que las crisis políticas que se han presentado durante los últimos años en América Latina presentan características que hacen más difícil su identificación y prevención. Es por ello que resulta pertinente analizarlos, a fin de identificar si la CDI cuenta con las herramientas adecuadas para enfrentarlos.

CAPÍTULO V: ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PRESERVACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA CDI EN LAS CRISIS EN LOS PAISES DE LA REGIÓN

1. Nuevo concepto de crisis democrática en América Latina

La CDI fue ideada para afrontar crisis que sobrepasaran el tradicional golpe de Estado, adecuándose a las nuevas amenazas al orden democrático que surgían en la región. Es por ello que se amplió la protección democrática para supuestos de alteración y no sólo interrupción. Bajo dicha premisa resulta pertinente analizar los conceptos que algunos autores identifican como las nuevas amenazas a la democracia en América Latina, a fin de identificar si la CDI ha cumplido con prevenir o enfrentar dichas crisis de forma efectiva.

A pesar que nominalmente gran parte de los gobiernos de la región han optado por la democracia representativa, Collier y Levitsky (1998) señalan que, en la mayoría de países latinoamericanos, los presidentes elegidos exceden sus facultades en el ejercicio de poder. Hacen referencia específicamente al excesivo uso de decretos que omiten la participación del congreso y los partidos políticos. Esto lo consideran como un “gobierno plesbicitario” que evidencia un grave trasfondo autoritario. Como ejemplo de este tipo citan el caso de Carlos Menem en Argentina y Alberto Fujimori en el Perú.

En consonancia con lo expuesto, durante las últimas décadas, se han producido diversos tipos de crisis relacionadas al orden democrático al interior de los gobiernos de América Latina. En tal sentido, el concepto de crisis democrática ha evolucionado y ya no corresponde solo a golpes de Estado producidos por militares o a la interrupción abrupta de un gobierno legítimo por parte de un actor externo a este. Siendo así que una crisis puede ser producto de un fallido proceso de consolidación de las instituciones democráticas (Fukuyama, 2015). En palabras de Francis Fukuyama:

“In my view, a single important factor lies at the core of many democratic setbacks over the past generation. It has to do with a failure of institutionalization—the fact that state capacity in many new and existing democracies has not kept pace with popular demands for democratic accountability” (Fukuyama, 2015, pág. 12).

Bajo dicha premisa, la debilidad en la estructura y la falta de consolidación en las instituciones democráticas en América Latina han generado situaciones en las que se ha puesto en riesgo el orden democrático sin necesidad de un actor externo. Muchas de las crisis que se vivieron en la región durante la década de los noventa respondían a nuevas amenazas provenientes del propio sistema tales como las deficiencias estructurales, el abuso de poder por parte del gobierno o las malas relaciones entre los poderes del Estado.

Para entender con mayor precisión el nuevo concepto de crisis democrática, autores como Heine y Weiffe (2014) han clasificado las crisis acontecidas en la región según los actores involucrados y el método utilizado. Respecto de los actores estos pueden ser endógenos o exógenos al gobierno, es decir, el hecho puede ser originado por un funcionario del Estado, sea miembro de cualquiera sus ramas o una persona ajena a esta.

Una crisis democrática provocada por un agente endógeno sería la revocatoria de un Presidente a través de un mandato judicial injustificado o por acciones fraudulentas por parte de uno de los Poderes del Estado. Y aquella otra proveniente del accionar de un Presidente que manipula el ordenamiento legal del país con miras a prolongar su mandato o eliminar la separación de poderes, también son considerados actos que irrumpen el orden democrático. Mientras que una crisis ocasionada por un agente externo no se utilizaría ningún mecanismo gubernamental, ya que este no tendría acceso a ello.

Por otro lado, los autores también clasifican las alteraciones o rupturas al orden democrático según el método utilizado en dos clases "ambiguo" y "no ambiguo": el primero no implica el quebrantamiento de leyes o el uso de la fuerza y el segundo implica violación expresa a la normativa interna de los Estado y uso de la fuerza, lo que tradicionalmente se conoce como golpe de Estado (Heine & Weiffe, 2014). Sin embargo, de las dos clasificaciones la que

mayores desafíos presenta para la aplicación de los mecanismos de preservación y fortalecimiento de la democracia son las crisis ambiguas.

En tal sentido, una crisis puede ser calificada como “ambigua” cuando la estrategia utilizada por los actores se encuentra dentro del límite de lo permitido por el marco normativo, es por ello que su accionar se considera como legal o cuasi-legal. Recurriendo a la manipulación de leyes internas, de la Constitución y a la realización inapropiada de mecanismos de consulta popular con la finalidad de permanecer y acumular poder. (Heine & Weiffe, 2014).

Siendo así que se han presentado casos en los que un gobierno llega al poder mediante elecciones democráticas, sin embargo una vez que posee el control del aparato gubernamental hace abuso de su poder a fin de debilitar, descalificar e ignorar las instituciones y prácticas democráticas consagradas en su normativa interna y en la CDI (Perina R. , 2012).

Conforme señala Perina (2012), los gobiernos modifican las reglas de juego a su favor distorsionando mecanismos democráticos como las elecciones, los plebiscitos o referendos. Asimismo, se utiliza la remoción de jueces que pertenezcan a la oposición o no están alineados con el Poder Ejecutivo, así como el desacato y desconocimiento de leyes aprobadas por un Congreso integrado por una oposición mayoritaria. En tal sentido, el objetivo ulterior de este tipo de gobierno es “...*la acumulación y monopolio del poder por el poder ejecutivo en detrimento de la autonomía y competencia de los demás poderes...*” (Perina R. , 2012, pág. 12).

En la misma línea, estos gobiernos recurren a la manipulación de elecciones para perpetuar su permanencia en el poder, mediante la alteración de leyes electorales para modificar aspectos estructurales a su favor. Un ejemplo de esto se produce cuando se alteran los calendarios electorales, los requisitos

para presentarse como candidato presidencial y sobre todo cuando se elimina las limitaciones constitucionales para la reelección (Perina R. , 2012).

Estos patrones de comportamiento afectan gravemente la separación de poderes del Estado, los derechos cívicos de los ciudadanos, las elecciones transparentes, libres y justas, y el Estado de Derecho en general, es decir, las instituciones y valores indispensables para el mantenimiento del orden democrático (Perina R. , 2012).

Durante la última década, estas prácticas fueron utilizadas por países que seguían un modelo de populismo autoritario que rechazaba cualquier tipo de intervención de la OEA aduciendo que esta se regía bajo los intereses y agenda del *intervencionismo imperialista* de Estados Unidos. Siendo así que bajo el liderazgo de Venezuela, los Estados miembro de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) quebrantaban las instituciones de la democracia representativa y las distorsionaban para su beneficio, inclusive llegando a crear organizaciones que excluyesen a los países del norte de América, como la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC) (Perina R. , 2012). Este contexto dificultaba la adopción de decisiones respecto de temas relacionados a la preservación y promoción democrática.

En el siguiente cuadro⁴⁵ se sintetiza la clasificación referida:

Métodos	Actores	
	Endógenos	Exógenos
No Ambiguo (violación de leyes y uso de la fuerza)	Autogolpe Fraude electoral (probado)	Golpe de Estado

⁴⁵ Basado en: HEINE, Jorge y Brigitte WEIFFEN (2015) 21st Century Democracy Promotion in the Americas. Standing up for the Polity. Londres: Routledge.

Ambiguo (actuaciones con apariencia legal pero motivaciones ilegales)	Reforma constitucional (con objetivos irregulares) Conflicto entre poderes del Estado	Renuncia forzada del Presidente
Fuente: elaboración propia basado en Heine,y Weiffen (2015) ⁴⁶		

En relación a lo expuesto, la democracia en la región se enfrenta a nuevas amenazas que superan los clásicos modelos de golpe de Estado y por ende necesita reacciones que se ajusten a las nuevas características de estas. Es por ello que CDI fue concebida con la finalidad de enfrentar dichas amenazas y solucionar las crisis de forma oportuna.

La CDI ha sido aplicada en nueve ocasiones desde su creación hasta la actualidad, casi siempre por invocación de un Gobierno que ve amenazado su sistema democrático o que busca fortalecer el diálogo con fuerzas opositoras (Insulza J. M., 2015). Conforme al informe publicado con ocasión de los diez años de creación de la CDI, en siete de los nueve *“la CDI se aplicó de manera preventiva para evitar el escalamiento de crisis político-institucionales que podrían haber puesto en riesgo el proceso democrático o el legítimo ejercicio del poder y derivar en rupturas del orden democrático”* (Insulza J. M., 2015, pág. 27).

De los nueve casos mencionados, siete responden a supuestos de prevención en los cuales los mecanismos utilizados fueron el envío de Misiones o de Representantes Especiales y la apertura de procesos de diálogo con el objetivo de superar las amenazas que pudiesen afectar gravemente el orden democrático. Los otros dos casos en los que se ha aplicado la CDI, Venezuela (2002) y Honduras (2009), se consideran rupturas del orden democrático y el accionar de la OEA fue reactivo a las circunstancias.

⁴⁶Basado en: Heine, Jorge y Brigitte Weiffen (2015) 21st Century Democracy Promotion in the Americas. Standing up for the Polity. Londres: Routledge.

Mientras la OEA señala que la aplicación de la CDI ha sido exitosa y ha contribuido a la consolidación de la democracia en la región, otro sector señala que se presentan muchas deficiencias al respecto. En aras de poder arribar a una conclusión sobre la efectividad de los mecanismos contemplados en el capítulo IV de la CDI es necesario analizar los casos emblemáticos de aplicación: Honduras (2009), Venezuela (2002) y Paraguay (2012).

En el siguiente cuadro se señalan los casos emblemáticos de aplicación de la del capítulo IV de la CDI:

Tabla N° 5: Artículos del IV de la CDI aplicados a los países en crisis

Crisis democráticas y la aplicación de la CDI			
País	País	Artículo del IV Cap. CDI aplicado	Supuesto
2002	Venezuela	Art. 20	Alteración del orden democrático. Golpe de Estado.
2009	Honduras	Art. 20 Art. 21	Interrupción del orden democrático debido a un golpe de Estado. Honduras fue suspendida de la OEA.
2012	Paraguay	No se aplicó ningún artículo	Alteración al orden democrático. No se aplicó ninguno de los mecanismos previstos en los artículos 17 al 21 de la CDI.

Elaboración propia.

2. Situaciones donde se ha aplicado la Carta Democrática Interamericana desde el año 2001-2012

2.1. Análisis del caso Venezuela (2002)

La Carta Democrática fue puesta a prueba por primera vez en la crisis producida en Venezuela en abril de 2002.

Hechos

La crisis venezolana tuvo su origen el 10 de diciembre de 2001 cuando se produjo un paro cívico que desestabilizó al país y cohesionó a las fuerzas

opositoras al gobierno. Dicho acontecimiento hizo que el gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías endureciera sus políticas frente a los grupos opositores, incrementando la polarización política (Ramis, 2010).

A pesar que el contexto político venezolano se encontraba en una fase previa al estallido de una crisis, el gobierno de Chávez no solicitó asistencia a la OEA para establecer mecanismos que impidieran que la polarización y enfrentamiento político aumente.

Siendo así que cuatro meses después, el 12 de abril, se produjo un golpe de Estado, por parte de un segmento de las Fuerzas Armadas de ese país en coordinación con grupos opositores, deponiendo por dos días en el ejercicio del poder al Presidente Chávez. El General Lucas Rincón, Ministro de Defensa, anunció que el gobierno del país sería asumido por Pedro Carmona Estango, presidente de la federación de comerciantes de Venezuela. Carmona fue nombrado como líder del *Gobierno de Transición Democrática y Unidad Nacional* (Heine & Weiffe, 2014).

El presidente de facto abolió la constitución y disolvió los poderes de Estado. Estas decisiones exacerbaron el malestar de la ciudadanía y de las Fuerzas Armadas, hecho que contribuyó a que el Presidente Chávez retomara el poder el 14 de abril, dos días después del golpe de Estado (Heine & Weiffe, 2014).

El rol de la OEA en la crisis venezolana

Durante la primera etapa de la crisis política en Venezuela, la OEA instó al gobierno venezolano a aplicar medidas preventivas para proteger el orden democrático del país. Sin embargo, la iniciativa de la organización no tuvo aceptación en el gobierno del Presidente Chávez, siendo así que no fue hasta el golpe de Estado cuando la OEA tuvo un rol en la crisis con el consentimiento del gobierno. Como señala Ramis (2010) “Este hecho deja entrever la continuación en la OEA del paradigma *firefighting*, esto es, la

manera de abordar los conflictos una vez que ya han estallado en lugar de prevenirlos” (2010, pág. 30).

En tal sentido, como reacción al golpe de Estado del 12 de abril, el Consejo Permanente de la OEA se reunió al día siguiente para discutir sobre los hechos acontecidos. Durante dicha sesión extraordinaria, el representante de Venezuela ante la OEA, embajador Jorge Valero, solicitó que se aplicase el artículo 21 de la CDI, es decir, que se suspendiese a dicho país de la organización; sin embargo el Consejo optó por aplicar el artículo 20 (Heine & Weiffe, 2014).

En tal sentido, mediante la aplicación del artículo 20 de la CDI, el Consejo Permanente adoptó la Resolución CP/RES. 811, titulada “*Situación en Venezuela*”, con la cual condenó la alteración del orden constitucional, deploró los actos de violencia ocurridos y reclamó la restauración de las instituciones democráticas (Ramacciotti, 2009).

“... TENIENDO PRESENTE el deterioro del orden institucional y del proceso democrático en Venezuela; CONSIDERANDO que en Venezuela se ha producido una alteración del orden constitucional que afecta gravemente su orden democrático, que da lugar a la aplicación de los mecanismos previstos en el artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana: RESUELVE: Condenar la alteración del orden constitucional en Venezuela. Asimismo, como parte En el marco de ese mismo artículo, la OEA mandó una misión, encabezada por el secretario general César Gaviria, con el fin de investigar los hechos ocurridos y poner en marcha las medidas necesarias para restablecer el orden constitucional del país...” (OEA/Ser.G/CP/RES.811 (1315/02) “Situación en Venezuela”)⁴⁷ [Subrayado propio].

En el marco de dicha resolución, se estableció una Misión encabezada por César Gaviria, Secretario General de la OEA, integrada también por el Presidente del Consejo Permanente y Embajadores de algunos países miembros, a fin de investigar los hechos y emprender las gestiones

⁴⁷ OEA/Ser.G/CP/RES.811 (1315/02), 13 de Abril, 2002, “Situación en Venezuela”. Recuperado de: <https://www.oas.org/sap/peacefund/VirtualLibrary/FacilitationMissiontoVenezuela/Resolutions/CPRES%20811%20SituacionenVenezuela.pdf>

diplomáticas que fueren necesarias. Adicionalmente, se convocó a un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General (Heine & Weiffe, 2014).

El 18 de abril se realizó el Vigésimo Noveno Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General a fin de recibir el informe de la misión del Secretario General en Venezuela, cabe mencionar que para dicha fecha el Presidente Chávez había retomado el poder. El Secretario General propuso distintas medidas para desactivar el conflicto las cuales se basaban en el diálogo. Lo referido fue formulado en la Resolución AG/RES. 1 (XXIX-E02) denominada: *Apoyo a la Democracia en Venezuela* (Ramacciotti, 2009).

"... 2. Respaldar enérgicamente y de manera inequívoca al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos en sus gestiones de facilitación del diálogo, que cuentan con la cooperación del Centro Carter y el PNUD, en aras de encontrar a la brevedad una solución pacífica a la crisis, respetando el orden constitucional y en el marco de la Carta Democrática Interamericana.

3. Urgir al Gobierno de Venezuela y a la Coordinadora Democrática para que en negociaciones de buena fe alcancen una solución constitucional, democrática, pacífica y electoral en el marco de la Mesa de Negociación y Acuerdos que cuenta con la facilitación del Secretario General de la OEA (AG/RES. 1 (XXIX-E02)) ⁴⁸

La referida resolución insta al Secretario General a que colabore en las gestiones diplomáticas que se realicen con la finalidad de fortalecer el ordenamiento democrático. En este punto es importante señalar que se precisa "fortalecer" y no "restablecer" pues la OEA consideró que al haber sido el presidente Chávez repuesto en el poder, la situación no representaba una ruptura del orden democrático (Ramacciotti, 2009).

Entre las medidas recomendadas se encontraba el establecimiento de una misión de seguimiento de la OEA sobre la situación política en Venezuela. Sin embargo, el gobierno de Chávez no aceptó el establecimiento de una misión de seguimiento de la OEA, a pesar de que en los meses posteriores el golpe

⁴⁸ CP/RES. 833 (1349/02). Respaldo a la Institucionalidad Democrática en Venezuela y a la Gestión de Facilitación del Secretario General de la OEA. Recuperado de: <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res833.asp>

de Estado, el país seguía viviendo un clima de inestabilidad política (Ramis, 2010).

Ante dichas circunstancias, en agosto de 2002, la OEA adoptó la resolución 821 mediante la cual se estableció una Mesa de Negociación y Acuerdos destinada a facilitar el diálogo entre las élites políticas de Venezuela. El Secretario General tuvo un rol fundamental como facilitador del diálogo, junto con el Centro Carter y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Ramis, 2010).

El 15 de octubre, luego de transcurridos varios meses de negociación, el Gobierno y la oposición, agrupada en la Coordinadora Democrática, firmaron la "*Declaración de Principios por la Paz y la Democracia*" el 15 de octubre de 2002. Mediante dicho acuerdo se estableció en Venezuela la primera "Mesa de Negociación y Acuerdos". Las partes designaron al Secretario General de la OEA como Facilitador Internacional con el apoyo técnico de las tres organizaciones ya involucradas (Insulza J. M., 2011).

Finalmente, la crisis terminó, después de meses de negociación, con la firma de los acuerdos "*Declaración contra la Violencia y por la Paz y la Democracia*" y "*Acuerdo entre la Representación del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los Factores Políticos que lo Apoyan y la Coordinadora Democrática y las Organizaciones Políticas de la Sociedad Civil que la Conforman*". Mediante este acuerdo último se propuso una salida electoral a la crisis, realizándose el Referéndum el 15 de agosto de 2004. Los resultados respaldaron la permanencia del Presidente Chávez en el gobierno (Ramis, 2010).

Conforme a lo expuesto, la crisis democrática en Venezuela significó el primer ensayo de aplicación de los mecanismos de solución de conflictos previstos en el Capítulo IV de la CDI. Por un lado, representó un gran avance ya que la

comunidad de Estados latinoamericanos condenó el quebrantamiento institucional, reafirmando su compromiso con los valores y el ordenamiento democrático. A pesar de ello, de la aplicación de dicho instrumento se pueden constatar dos limitaciones: la falta de precisión de los términos *alteración e interrupción* democrática, y el estancamiento de las gestiones diplomáticas ante la negativa del Estado involucrado.

Al respecto, en la Resolución 811 el Consejo Permanente calificó el golpe de Estado en Venezuela como una "una alteración del orden constitucional que afecta gravemente su orden democrático" mas no como una interrupción al orden democrático. Cabría preguntarse bajo qué criterios el Consejo Permanente interpretó la destitución de un presidente elegido legítimamente como una alteración que afecta el orden democrático de un Estado y no como una interrupción a este, teniendo en consideración que los medios utilizados para la destitución del presidente y el acto en sí mismo violaron uno de los principales elementos de la democracia representativa, vale decir, el acceso al poder con sujeción al Estado de Derecho, consagrado en el artículo 3 de la CDI.

En tal sentido, el Comité Jurídico de la OEA ha indicado que:

"... No debe confundirse alteración grave con ruptura del orden democrático; son dos situaciones distintas tal como lo indica el artículo 19... en el primer caso ya no hay gobierno; en el segundo, sí lo hay de ahí el procedimiento previsto en el artículo 20 que supone gestiones posibles antes las autoridades nacionales..." (D-009/16 Consideraciones para la invocación de la Carta Democrática Interamericana- Secretaría de Asuntos Jurídicos OEA) [Subrayado propio].

Bajo dicha premisa, al analizarse los hechos acontecidos en Venezuela se identifica que debió haberse utilizado el término "ruptura" pues durante 48 horas el Presidente Chávez fue reemplazado por un gobierno de facto, es decir, no existía gobierno legítimo. En la misma línea, la aplicación del artículo 20 de la CDI (referente a la alteración constitucional) causó polémica dentro

de la comunidad internacional, pues algunos Estados miembros sostenían que ante un golpe de Estado correspondía aplicar el artículo 21 (Ramacciotti, 2009).

Cabría realizar dos reflexiones al respecto, por un lado, la falta de precisión sobre los conceptos de alteración y ruptura. Primero esta puede originar confusión respecto a qué tipo de escenarios encajan en cada supuesto generando incertidumbre sobre el tipo de gestiones o mecanismos que corresponde aplicar. Siendo así que si se parte de la premisa que la alteración es un paso previo de la interrupción, acorde al principio de gradualidad, no debería aplicarse la misma medida en contextos de diferente intensidad. Por otro lado, si se toma en consideración lo enunciado en los artículos 20 y 21 de la CDI, no se especifica por cuánto tiempo tiene que realizarse las "gestiones diplomáticas" para considerarlas infructuosas antes proceder a la suspensión del Estado involucrado.

Asimismo, del caso se desprende que el restringido marco de acción del Secretario General para iniciar gestiones *de oficio*, representa una limitación para la prevención de crisis. En tal sentido, en un primer momento, como parte de las gestiones para el fortalecimiento del orden democrático se intentó establecer una misión de seguimiento en Venezuela, sin embargo el gobierno no lo permitió. Siendo así que las iniciativas que se puedan establecer en el marco de la CDI dependerán siempre de la aceptación del gobierno, sobre todo del Poder Ejecutivo, lo cual representa un gran obstáculo para la consecución del objetivo de la CDI, es decir, fortalecer o reinstaurar el orden democrático según sea el caso.

Siete años después la CDI sería aplicada nuevamente en la crisis democrática en Honduras donde presentaría similares limitaciones.

2.2. Análisis del caso Honduras (2009)

Hechos

Honduras era conocido como un país conservador, con una historia de gobiernos de centro-derecha y que mantenía una relación muy estrecha con los Estados Unidos. Sin embargo, durante el año 2009, el Presidente Manuel Zelaya realizó una serie de acciones que irían en contra del clásico conservadurismo hondureño, teniendo una mayor aproximación con los gobiernos que conformaban el bloque ALBA, que no era afín a los intereses estadounidenses. Asimismo, transformó una base militar de EE. UU. en aeropuerto civil, y convocó un referéndum consultivo para reformar la Constitución mediante una Asamblea Constituyente. Esta última acción fue el detonante de la crisis hondureña pues según los detractores de Zelaya, dicha reforma abría el camino a su reelección (Ramis, 2010).

En tal sentido, la crisis política en Honduras se originó el 30 de marzo de 2009 cuando el Presidente de la República Manuel Zelaya emitió el Decreto PCM 005-2009 mediante el cual disponía la realización de un referéndum para poder convocar a una Asamblea Constituyente (Legler, 2012).⁴⁹ Ante ello, la Fiscalía General de Honduras interpuso un recurso de nulidad aludiendo que dicho accionar se había basado en una interpretación errónea de los mecanismos de reforma constitucional (Olmedo Gonzáles, 2011)⁵⁰. En la misma línea, el Tribunal de Justicia ordenó que se suspenda la consulta popular. Sin embargo, desafiando los poderes fácticos, el presidente Zelaya mantuvo la consulta y dispuso que el Ejército distribuyera las cédulas de votación a la ciudadanía, ello ocasionó la renuncia de los altos mandos de la Fuerza Armada y Aérea (Ramis, 2010).

⁴⁹ Legler, Thomas. "The Democratic Charter in Action: Reflections on the Honduras Crisis". *Latin American Policy*. 2012, Vol. 3, N°1, pp. 74-87.

⁵⁰ Olmedo Gonzales, Hernán. "Diez Años de la Carta Democrática Interamericana: Un Régimen Internacional para la Defensa de la Democracia". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. 2011, pp. 3-21.

Debido a dichos acontecimientos, el sistema político de dicho país ingresó en una fase crítica que se caracterizó por una fuerte polarización y disputa entre los principales poderes del Estado (Heine & Weiffe, 2014). En tal sentido, el 28 de junio por disposición de la Corte Suprema de Justicia, las Fuerzas Armadas detuvieron al Presidente y ocho Ministros de Estado, trasladándolos a San José de Costa Rica. Asimismo, el Poder Legislativo, mediante el Congreso Nacional destituyó de su cargo a Manuel Zelaya acusándolo de violación a la Constitución y las leyes. Dichas acciones por parte de los otros dos poderes del Estado, resultaron en la asunción del Presidente del Congreso, Rodolfo Micheletti, en el cargo de Presidente (Olmedo Gonzáles, 2011).

El golpe de Estado, provocó reacciones inmediatas en toda la comunidad internacional, no sólo por parte de los países vecinos de Honduras dentro de Centroamérica, sino también a lo largo de América Latina, el Caribe, el hemisferio occidental y a nivel global. Estas reacciones condenaban el retiro del presidente Zelaya de sus funciones y de Honduras. (CVR-Honduras, 2011)⁵¹

Una de las primeras organizaciones en pronunciarse al respecto fue la OEA, que en aplicación de la CDI, instruyó al Secretario General José Miguel Insulza, a realizar las gestiones diplomáticas necesarias para restaurar la democracia, sin embargo, estas fueron infructuosas. Ante ello, la OEA decidió suspender a Honduras del ejercicio de su derecho de participación en la Organización. Cabe señalar que era la primera vez que se suspendía un miembro de la OEA en aplicación del artículo 21 de la CDI. Posteriormente, se realizaron gestiones con el objetivo de restablecer el orden democrático, como el establecimiento de misiones a cargo de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA.

⁵¹ Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Para que los hechos no se repitan*. Dos tomos. 2011, Tegucigalpa.

A pesar de los esfuerzos, estas misiones no tuvieron éxito fundamentalmente por la negativa del gobierno de Micheletti de restituir a Zelaya en el cargo de Presidente de la República (Legler, 2012). Luego de producirse las elecciones generales, el 27 de enero de 2010, Porfirio Lobo asumió como nuevo Presidente de Honduras. Y como una de sus primeras acciones, el Presidente Lobo emitió un decreto de amnistía para todos los involucrados en el golpe de Estado y se comprometió a cumplir el Acuerdo de Tegucigalpa San José. (Ramis, 2010). Finalmente, el primero de Junio de 2011, en aplicación del artículo 22 de la CDI, los Estados miembros votaron a favor de levantar la suspensión de Honduras de la organización.

El rol de la OEA en la crisis hondureña

El OEA empezó participar en la crisis hondureña en Junio de 2009, un mes antes del golpe de Estado, cuando se llevó a cabo en la ciudad de San Pedro de Sula la XXXIX Asamblea General de dicha organización. Uno de los temas acordados en dicho evento fue aceptar la petición del Presidente Zelaya y enviar una “misión de acompañamiento” al referéndum que se llevaría a cabo en dicho país.

La misión de acompañamiento de la OEA no fue aceptada por el Congreso Nacional, la Corte Suprema ni el propio partido del Presidente, quienes la consideraban como un apoyo por parte de dicho organismo hacia el accionar “irregular” del Presidente Zelaya y una flagrante contradicción a la decisión judicial que declaró el referéndum como inconstitucional (Legler, 2012).

La oposición se incrementó cuando el emisario de la misión sugirió públicamente que la consulta popular no fuera vinculante y se considerara solo como una encuesta. Dichas declaraciones fueron interpretadas por la oposición como la convalidación de un proceso que sería utilizado por el Presidente Zelaya para perpetuarse en el poder, así como una injerencia en

las cuestiones internas del país. Siendo así que el Congreso hondureño solicitó el retiro del observador del país (Perina R. , 2012).

Posteriormente, luego que tanto el Poder Legislativo como Judicial se opusieran firmemente a las acciones emprendidas por el gobierno, Manuel Zelaya, amparado en el artículo 17 de la CDI, solicitó asistencia a la OEA aludiendo que existían amenazas al orden democrático. Ante dicho requerimiento, el Consejo Permanente de la OEA aprobó la Resolución 952, del 26 de junio, por medio de la cual encomendó al Secretario General para que constituyera, “...con carácter de urgencia, una Comisión Especial que visite Honduras con la finalidad de hacer un análisis de los hechos y contribuir a un diálogo nacional amplio, a fin de encontrar soluciones democráticas a la situación existente...”⁵² (Insulza J. M., 2015).

Siguiendo el mandato, el Secretario General constituyó de inmediato la Comisión Especial, la cual iba a trasladarse a la capital hondureña el día lunes 29. Sin embargo, un día antes que la Comisión arribe a Tegucigalpa, la escalada en las hostilidades y la inercia de los acontecimientos, desembocaron en un golpe de Estado contra el Presidente Zelaya (Insulza J. M., 2015).

Ante ello, el Consejo Permanente de la OEA, emitió la Resolución 953, mediante la cual “...condenó el golpe de Estado, la detención arbitraria y expulsión del país del Presidente constitucional. Exigió el inmediato retorno del Presidente Zelaya a sus funciones constitucionales bajo condiciones de seguridad, y declaró que no reconocería a ningún gobierno que surgiera de la ruptura del orden democrático...” (Insulza J. M., 2011, pág. 33). Asimismo, aplicando el artículo 20 de la CDI, el Consejo Permanente encomendó realizar todas las gestiones necesarias para promover la normalización del orden

⁵² Resolución 952 Consejo Permanente OEA.

democrático en Honduras. Finalmente, convocó a un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General (Insulza J. M., 2015).

El periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General se llevó a cabo el 1 de julio, en este se aprobó la Resolución I (XXXVII-E/09) mediante la cual se invocaba nuevamente el artículo 20 de la CDI, se instruía al Secretario General junto a representantes de varios países a realizar las gestiones diplomáticas dirigidas a la restauración del orden democrático. Estableciéndose un plazo de 72 horas (tres días) para que se llevaran a cabo las gestiones encomendadas y se restituyera al Presidente en el gobierno. De igual manera, se estableció que en caso de que las gestiones fueran infructuosas, la Asamblea General Extraordinaria aplicaría *ipso facto* el artículo 21 de la CDI, es decir, se suspendería a Honduras de su derecho de participación en la organización (Insulza J. M., 2015).

El 4 de julio, día en que se vencía el plazo otorgado para restituir al presidente Zelaya, el Secretario General de la OEA presentó ante la Asamblea General, un Informe sobre las gestiones realizadas en Honduras. En dicho documento se señaló el gobierno de facto de Micheletti y la Corte Suprema de Justicia no tenían la intención de modificar el accionar asumido o de cambiar su postura respecto del gobierno depuesto. Asimismo, el Secretario General indicó que en Tegucigalpa se vivía un ambiente de extrema tensión que se evidenciaba por la presencia de numerosos contingentes militares en las calles y la vigencia del toque de queda (Insulza J. M., 2011).

Ese mismo día, en aplicación del artículo 21 de la CDI, la Asamblea General adoptó la Resolución AG/RES. 2 (XXXVII-E/09), con 33 votos a favor y la abstención de Honduras, mediante la cual procedió a suspenderla de su derecho de participación en la OEA (Olmedo Gonzáles, 2011). Asimismo, encomendó que se continúen las gestiones diplomáticas a fin de restablecer la democracia y restituir al derrocado Presidente Zelaya (Insulza J. M., 2015).

Bajo dicho mandato, diversas acciones se intentaron llevar a cabo desde la organización. Entre ellas destacan la formación de una misión conformada por siete cancilleres y el Secretario General con el objetivo de apoyar las gestiones del ex Presidente de Costa Rica, Oscar Arias en aras de establecer el diálogo entre las delegaciones del gobierno de Micheletti y del presidente Zelaya. En el marco de dichas negociaciones, el 22 de julio el Presidente Arias presentó a las partes el "*Acuerdo de San José para la Reconciliación Nacional y el Fortalecimiento de la Democracia en Honduras*", el cual incluía diversos puntos que tenían como objetivo restablecer el orden democrático y constitucional, uno de los ítems más resaltantes de dicho acuerdo fue la petición de retornar los poderes del Estado a su composición previa al golpe del 28 de junio. Lamentablemente, el acuerdo no fue aceptado en su totalidad por ninguna de las partes (Legler, 2012).

La OEA prosiguió las gestiones diplomáticas, siendo así que el 7 de agosto, el Consejo Permanente integró una Misión de Ministros de Relaciones Exteriores que viajó a Honduras con la finalidad de evaluar la posibilidad de que el gobierno de Micheletti aceptara el Acuerdo de San José. Sin embargo, los intentos fueron fallidos pues el gobierno de facto mantuvo su negativa ante la adopción del Acuerdo (Insulza J. M., 2015).

Posteriormente, en octubre, con el regreso del Presidente Zelaya al país, se abrió la posibilidad de establecer un diálogo directo entre las partes. En tal sentido, la OEA participó, mediante una delegación de Ministros de Relaciones Exteriores de la región, en la mediación en el "Diálogo Guaymuras". La negociación se realizó entre representantes de ambas partes, y tenía como objetivo retornar a la institucionalidad democrática. La agenda de las negociaciones contempló cinco puntos importantes como, el restablecimiento de Zelaya en el gobierno, la formación de un gobierno de unidad nacional, amnistía para los delitos políticos, la garantía de que no

existirán intentos de reforma institucional durante el resto del período, y los mecanismos de supervisión internacional para asegurar el cumplimiento de lo acordado (CVR-Honduras, 2011).

El diálogo se suspendió el 23 octubre, debido a que las partes no lograron alcanzar un compromiso sobre el proceso para reinstalar al presidente Zelaya. Sin embargo, dicho impase fue resuelto gracias a la intervención del Secretario de Asuntos Políticos de la OEA, llegando las partes a la decisión de que sería el Congreso quien resolvería sobre la restitución del presidente Zelaya. Finalmente, el 30 de octubre, se firmó el *“Acuerdo Tegucigalpa/San José para la reconciliación nacional y el fortalecimiento de la democracia en Honduras”*. (Insulza J. M., 2015)

En cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo, se conformó una Comisión de Verificación a fin de monitorear el cumplimiento de este. Uno de los puntos que debía tener cumplimiento inmediato era la conformación de un gobierno de unidad nacional, sin embargo el comité negociador no pudo llegar a un acuerdo con las partes sobre su composición. Siendo así que el 4 de noviembre el gobierno de Micheletti instauró un gabinete de forma unilateral, contradiciendo lo acordado (Insulza J. M., 2015).

Frustrado el *“Acuerdo Tegucigalpa/San José”*, las elecciones generales en Honduras se llevaron a cabo el 29 de noviembre de 2009, sin observadores de la OEA. Porfirio Lobo Sosa candidato del Partido Nacional, ganó con el 53% de los votos. El 2 de diciembre el Congreso votó la restitución de Zelaya, solo 14 legisladores votaron a favor de la restitución de Zelaya, mientras que 114 votaron en contra. Una vez en el cargo, el 20 de enero de 2010, Porfirio Lobo firmó el *“Acuerdo para la Reconciliación Nacional y la Democracia”* en aras de incentivar la unión nacional y resolver las tensiones internas (Insulza J. M., 2011). La crisis hondureña terminó en mayo de 2011 con el levantamiento de la suspensión de Honduras en la OEA.

Honduras caso emblemático de aplicación de la CDI

Conforme a lo expuesto, uno de los objetivos que perseguía la OEA mediante la aplicación de la CDI era la restauración del orden democrático, que incluía la restitución del Presidente Zelaya en el cargo hasta el término de su mandato, así como el reordenamiento de los poderes del Estado a la situación en la que se encontraban antes del golpe del 28 de junio, sin embargo estos objetivos no fueron cumplidos.

El rol de la OEA y la aplicación de la CDI en la crisis democrática de Honduras, puede ser analizado desde dos perspectivas. Por un lado, se podría considerar como una respuesta oportuna que transmitió un mensaje de tolerancia cero hacia el quebrantamiento de la democracia, y mostró a la comunidad internacional, especialmente a nivel regional, que todo accionar destinado a dicho objetivo sería sancionado, persiguiendo así también un efecto disuasorio.

Por otro lado, algunos autores consideran que, si bien la crisis democrática en Honduras puede considerarse como un buen ensayo de aplicación de la CDI, esta no fue resuelta gracias a la aplicación de dicho instrumento, en su defecto fueron las intervenciones de otros actores, como el ex presidente de Costa Rica, los que contribuyeron a tender puentes para establecer el diálogo entre las partes y llegar a una solución. Asimismo, dicho instrumento presentó limitaciones de forma y procedimiento que disminuyeron la efectividad de su aplicación. En cualquiera de las dos posiciones se reconoce que la OEA tuvo una participación que merece ser analizada con mayor detalle.

En tal sentido, de los acontecimientos expuestos se pueden identificar tres elementos que debieron tomarse en consideración durante la aplicación de la CDI en Honduras. Estos corresponden a la a) la falta de eficacia de la función preventiva de la CDI, lo cual se relaciona con el segundo elemento que es b)

el restringido acceso a dicho instrumento por parte de los otros poderes del Estado que no sea el Ejecutivo y c) el tercero se relaciona con la finalidad ulterior de la aplicación del artículo 21 de la CDI.

Respecto al primer punto, uno de los propósitos de la CDI es cumplir una función preventiva a fin de impedir el desarrollo de crisis que alteran o irrumpan el orden democrático a lo largo de la región. Sin embargo, en el caso hondureño se observó que la aplicación del artículo 17 y las gestiones destinadas a entablar el diálogo entre las partes en conflicto se realizó de forma tardía pues se esperó que el Presidente Zelaya fuera quien realizase la solicitud formalmente a la organización, lo cual se llevó a cabo dos días antes del golpe.

Asimismo, la organización pudo tener contacto con el escenario político hondureño un mes antes que se produzca el golpe de Estado durante la Asamblea General que se llevó a cabo en San Pedro de Sula. En dicho contexto la polarización política se estaba desarrollando con mayor intensidad en el país, lo cual fue reportado por el representante de la OEA en Honduras, a pesar de ello, no se realizaron gestiones que condujeran a solucionar el conflicto, ni se recabó información sobre las causas que originaban dicho contexto (Heine & Weiffe, 2014).

Vale decir, que a pesar de contar con información que daba indicios de una fuerte polarización y eventual crisis al interior del país hondureño, la organización no realizó ninguna medida que involucrase a los actores en disputa para poder prevenir el estallido de la crisis. En parte ello se debe a que los mecanismos de prevención de crisis sólo pueden ser activados por el gobierno involucrado y no bajo iniciativa de los órganos políticos de la OEA o de otro Estado miembro.

En consonancia con lo expuesto, la decisión de la OEA de implementar una "misión de acompañamiento" para la realización del referéndum convocado por Zelaya, no tomó en consideración que una de las causas de la crisis era que el Poder Judicial y Legislativo veían en el referéndum el mecanismo utilizado por el Presidente para prolongar ilegítimamente su mandato. Motivo por el cual se oponían a dicha consulta popular, siendo así que el accionar de la organización fue entendido como una señal de apoyo a dicho proceso, ello sentó mal precedente y resquebrajó la confianza de dicho sector hacia la OEA, ya que consideraban que se estaba legitimando el accionar "ilegal" de Zelaya. Esto perjudicó el rol que tendría la OEA en las negociaciones posteriores pues la otra parte en el conflicto, es decir el gobierno de facto, no la consideraban como un interlocutor imparcial.

El segundo punto a tomar en consideración se relaciona estrechamente con el primero, puesto que el carácter preventivo no puede funcionar eficazmente si es que solo un rama del gobierno está facultada para activar la aplicación de la CDI en casos en los cuales aún no se "altera o quebranta" el orden democrático. En tal sentido, para que proceda la activación del artículo 17 se debe contar con la solicitud y aprobación del Estado involucrado para iniciar las gestiones correspondientes, en este caso el gobierno del Presidente Zelaya no requirió la activación de los mecanismos correspondientes.

Respecto al caso hondureño, resulta pertinente señalar que, tres semanas antes del golpe de Estado, miembros de las asociaciones Unión Cívica Democrática y Alianza por Honduras se reunieron con el representante de la OEA en Honduras, el señor Jorge Miranda, a fin de solicitarle a la organización que se aplique la CDI (Legler, 2012). Sin embargo, no se realizó ninguna acción al respecto pues la sociedad civil no tiene acceso a los mecanismos previstos en la CDI.

En tal sentido, sólo el Poder Ejecutivo de un Estado está facultado a solicitar la aplicación de los artículos 17 y 18 de la CDI. Ello se presenta como una gran limitación para el accionar preventivo de la CDI, puesto que muchas veces los conflictos se originan desde la rama ejecutiva del Estado mediante abusos o actuaciones irregulares, las cuales ante la actual configuración de la CDI no pueden ser denunciadas por las instituciones afectadas.

Finalmente, el tercer punto a tomar en consideración respecto de la crisis hondureña es la oportunidad de la sanción impuesta a dicho país. En tal sentido, con Honduras se aplicó por primera vez el artículo 21 de la CDI, mediante ello se envió un fuerte mensaje de condena a todo tipo de acciones que tuvieran como propósito la interrupción de un gobierno democrático, así como un efecto disuasivo a futuros "golpistas" (Legler, 2012). Sin embargo, cabría cuestionar si dicha medida coadyuvó a la eficacia de las gestiones emprendidas por la OEA en busca de reinstaurar el orden democrático, o en su defecto dificultó el diálogo con el gobierno *de facto*, y por ende, una solución a largo plazo.

En tal sentido, la suspensión de Honduras de la OEA se produjo una semana después del golpe de Estado y tres días después del ultimátum dirigido al gobierno de Micheletti. Al respecto, se puede considerar como positivo que la OEA haya reaccionado de forma tan expedita si es que lo que se quería era dar un fuerte mensaje de condena. Sin embargo, también debe tenerse en consideración que dicha decisión se basó en un informe elaborado por el Secretario General en una visita en la cual no se entrevistó con el sector opositor. Bajo dicha premisa, si el objetivo de las gestiones realizadas en el marco de la CDI era la restauración del orden democrático era necesario tender puentes para iniciar el diálogo entre las partes en conflicto. En este caso específico, se debió buscar el diálogo entre los tres Poderes del Estado, a fin de conseguir una solución a largo plazo (Legler, 2012).

Adicionalmente, y considerando que uno de los principios de la CDI es la gradualidad, resulta pertinente señalar que la aplicación de la sanción máxima en un plazo tan corto no tomó en consideración dicho principio ni la naturaleza misma de la crisis, ya que no se trataba de agentes externos al Estado que irrumpían al gobierno, sino de un conflicto entre las instituciones del Estado el cual merecía un tratamiento que respondiese a las características propias del mismo (Legler, 2012).

Este punto también refleja la ausencia de sanciones efectivas en la CDI, puesto que no se contemplan sanciones de tipo económico, comercial o administrativo, sino que la única opción que brinda es la suspensión del derecho de participación. Esta medida no coadyuva a encontrar una solución a la crisis pues aleja al Estado involucrado del alcance de la organización.

Vale decir, es innegable que el golpe de Estado debía ser condenado, sin embargo, también se debieron incrementar los esfuerzos por buscar las causas que originaron la polarización y enfrentamiento al interior del gobierno, e inclusive con la participación de la sociedad civil, y buscar una vía de solución a estos. En dicho supuesto, la OEA hubiera tenido un rol muy importante como mediador en la búsqueda de una solución viable a largo plazo que implicara el reordenamiento democrático del país.

Finalmente, como se ha señalado anteriormente, la crisis hondureña fue el primer gran ensayo de solución de crisis en el marco de la CDI que permitió identificar los campos de acción que deberían ser mejorados en dicho instrumento. Entre ellos la necesidad de buscar procedimientos más flexibles para llevar temas críticos a la OEA. De esa manera ésta podría actuar de manera preventiva en situaciones que expresan principalmente escenarios de ingobernabilidad debido a conflictos al interior del Estado.

2.3. Análisis del caso Paraguay (2012)

Hechos

La crisis democrática en Paraguay alcanzó su máximo en el año 2012 con la destitución del Presidente Lugo; sin embargo, la polarización política y las malas relaciones entre los poderes del Estado se remiten al año 2009, fecha en la cual la OEA advirtió sobre la situación (Insulza J. M., 2011).

En tal sentido, el 7 de setiembre de 2009, el Secretario General de la organización realizó una visita a Paraguay, donde la situación era de polarización política y falta de diálogo entre los Poderes del Estado. Este contexto dificultaba la labor del Ejecutivo para avanzar en los puntos de su agenda y plan de gobierno. Como parte de su visita el Secretario General mantuvo reuniones con diferentes actores de la oposición, en las que enfatizó la importancia de las instituciones democráticas estables y espacios de diálogo entre los diferentes sectores políticos en un Estado (Insulza J. M., 2015). El resultado de dichas gestiones fue positivo pero de corto plazo pues la polarización volvería a manifestarse ocasionando una profunda crisis democrática en el país.

Tres años después, en el año 2012, a la crisis política se sumó una incidencia provocada por grupos armados en la provincia de Curuguaty al norte del país. En dicha masacre murieron 17 personas, 11 civiles y 6 policías, el hecho fue calificado como una emboscada y atribuido al Ejército del Pueblo Paraguayo. La tragedia provocó gran conmoción, y la respuesta del gobierno causó rechazo por parte de la sociedad civil, al ser considerada como tardía e insuficiente (Perina R. , 2012).

Asimismo, este acontecimiento provocó la ruptura total de la relación entre el Ejecutivo y el Congreso, conduciendo a un Juicio Constitucional contra el Presidente Lugo. Ante dichos acontecimientos, la Secretaría General de la

OEA le sugirió al Presidente Lugo que solicitara la aplicación de la CDI, sin embargo éste rechazó dicho ofrecimiento (Insulza J. M., 2015).

Luego de varios meses de crisis política, el 22 de junio de 2012, el Presidente Lugo fue destituido del cargo mediante juicio político, asumiendo el cargo su Vicepresidente Federico Franco. La propuesta de llevar a Lugo a juicio político fue realizada por la Cámara de Diputados con una mayoría abrumadora de 76 de 80 votos a favor, y 39 de 45 a favor de la destitución en la Cámara de Senadores (Insulza J. M., 2015). El Presidente fue notificado 17 horas antes de la hora fijada para su defensa ante el Senado, el corto plazo generó cuestionamientos sobre si se habría garantizado su derecho al debido proceso. Ante ello la oposición señaló que, de demorarse más el juicio político, se corría el riesgo de que se generasen actos de violencia (Perina R. , 2012).

Como reacción a dichos acontecimientos, el Secretario General viajó a dicho país del 1 al de 3 julio, con el objetivo de evaluar *in situ* la situación. En el Informe que puso a consideración del Consejo Permanente se subrayaba la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas de Paraguay y de establecer mecanismos de diálogo entre los principales actores políticos. Asimismo, se advirtió que no resultaba pertinente la aplicación del art. 21 de la CDI, es decir que no se debería a suspender a Paraguay de la OEA, pues dicha medida no contribuiría a la realización de las gestiones en busca del fortalecimiento del orden democrático (Insulza J. M., 2015). En tal sentido, dicho informe refería que:

"... algunos de esos países han propuesto también suspenderlo de su participación en la OEA, aplicando para ello los artículos 20 y siguientes de la Carta Democrática Interamericana.

Respetando plenamente esas decisiones y, sin entrar a debatir su fundamento, estimo que la adopción por parte de la OEA de una medida similar no contribuiría a alcanzar nuestros objetivos. Al contrario, implementarlos, incrementando la presencia activa de los órganos de la OEA evitaría aumentar las divisiones en el seno de la sociedad y el sistema político paraguayo y causar sufrimientos innecesarios al pueblo de ese país..." (Informe de la Misión

del Secretario General de la OEA y Delegación a la República del Paraguay. CP/doc.4786/12)⁵³ [Subrayado propio].

Siguiendo las recomendaciones del Secretario General Insulza, la OEA envió seis misiones adicionales al Paraguay en aras de promover el diálogo entre los diversos actores políticos a fin de llegar a un consenso que permitiera la gobernabilidad del país. Entre los actores involucrados en el diálogo se encontraban el Presidente Federico Franco, el candidato y futuro Presidente Horacio Cartes junto con otras fuerzas políticas paraguayas, el objetivo ulterior de dichas reuniones era fomentar la estabilidad institucional para fortalecer la democracia y evitar futuras crisis políticas (Insulza J. M., 2015).

Finalmente, las elecciones en Paraguay se llevaron a cabo en abril de 2013 resultando ganador Horacio Cartes, quien se comprometió a fomentar el Diálogo Nacional. Asimismo, el gobierno entrante solicitó asistencia a la OEA para la elaboración de una propuesta de plan de trabajo y la realización de mesas de diálogo para involucrar a todos los sectores políticos en su elaboración. Siendo así que el 30 de junio de 2013, Horacio Cartes y representantes de los principales partidos políticos firmaron el *Acuerdo por Paraguay* (Insulza J. M., 2015).

El rol de la OEA en la crisis paraguaya

Conforme a lo expuesto, la destitución del Presidente Lugo por el Congreso puede ser analizada desde dos puntos de vista. Por un lado, se considera como un golpe de Estado parlamentario, ya que no se le garantizó un debido proceso al Presidente al otorgarle tan poco tiempo para su defensa ante el Senado (Perina R. , 2012).

⁵³ Informe de la Misión del Secretario General de la OEA y Delegación a la República del Paraguay. CP/doc.4786/122 Recuperado de: <http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/defensadelosprincipiosDIP/Informe-Secretario-General-de-la-OEA-sobre-PY.pdf>

Por otro lado, la destitución es considerada como el legítimo producto de un rápido juicio político realizado conforme la normativa constitucional del país. Cuya votación superó ampliamente la votación requerida, evitando cualquier abuso de poder por parte de la mayoría parlamentaria o grupos opositores (Perina R. , 2012).

La OEA adoptó una posición intermedia al no calificar como un golpe de Estado la destitución del Presidente Lugo; Sin embargo, reconoció que el Paraguay atravesaba por una profunda crisis política-institucional, debido a la confrontación severa entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que desencadenó la deposición del Presidente. Por ello las recomendaciones de la OEA tenían como objetivo "*fortalecer la gobernabilidad de Paraguay en el período de transición hacia las elecciones de 2013, promoviendo el diálogo político y apoyando las reformas legales que puedan ayudar a evitar nuevas crisis*" (Perina R. , 2012).

Como se ha referido anteriormente, las misiones de la OEA tuvieron éxito en cuanto coadyuvaron al fortalecimiento del diálogo entre el gobierno entrante y las fuerzas opositoras, mas no se pudo ejercer una función preventiva que evitase la crisis del año 2012, debido a la negativa del gobierno de Lugo.

Un punto importante a tomar en consideración, es que antes de la destitución, en reiteradas ocasiones el Secretario General y hasta el propio embajador paraguayo en la OEA le recomendaron al Presidente Lugo que invoque la CDI, sin embargo este hizo caso omiso. Ello a pesar de la tensión política existente y el hecho de que antes del proceso de destitución del año 2012, se habían producido cuatro intentos que no lograron obtener la votación requerida (Perina R. , 2012).

De haber activado la CDI oportunamente, en coherencia con el artículo 17, probablemente se habría evitado la crisis entablado el diálogo con el sector

opositor, estableciendo consensos que pudieran garantizar la gobernabilidad del país.

Al igual que en el caso de Honduras, la crisis paraguaya reflejó una de las principales limitaciones de la CDI: la falta de acceso y activación de dicho instrumento por parte de los otros poderes del Estado. Es decir, si es que el Congreso, el Poder Judicial o inclusive la sociedad civil hubiesen tenido acceso a los mecanismos previstos en la CDI, especialmente aquellos destinados a la fase preventiva, contemplados en los artículos 17 y 18, a través del diálogo e intercambio de propuestas se hubiese evitado la polarización extrema y consiguiente destitución.

Por otro lado, un aspecto positivo es que el accionar de la OEA luego de la destitución de Lugo en el año 2012 fue menos precipitado que en Honduras pues no se procedió a la inmediata suspensión del país. Esto contribuyó a que la organización pudiese participar como un agente intermediario entre las partes en los procesos de negociación y diálogo que se llevaron a cabo con el nuevo gobierno.

En términos generales, la inaplicación de la CDI fue consecuencia de una de sus principales limitaciones respecto a sus vías de acceso. Esta limitación va a ser una constante en otras crisis democráticas que se presentaron en la región durante la última década.

Crisis en la que se aplicó la CDI	Problema hallado
Venezuela (2002)	Ambigüedad en la aplicación de los términos “alteración” e “interrupción” del orden democrático. Falta de precisión en dichos conceptos. Falta de determinación respecto al concepto de “gestiones diplomáticas”.
Honduras (2009)	Acceso restringido a los mecanismos contemplados en la CDI. Activación de la CDI solo puede ser solicitada por parte del Poder Ejecutivo. Violación del principio de gradualidad debido a la prematura suspensión del Estado involucrado

	No se precisan elementos o características que el Estado suspendido deba cumplir para levantarle la sanción
Paraguay (2012)	Acceso restringido a los mecanismos contemplados en la CDI Necesidad de autorización del Poder Ejecutivo para iniciar acciones que busquen solucionar el conflicto.
Fuente: Elaboración propia	

3. Diagnóstico de aplicación de la CDI

Pese a que la CDI ha significado un importante progreso en la promoción y defensa colectiva de la democracia en América, su aplicación aún enfrenta importantes desafíos que han sido identificados en los casos anteriormente expuestos.

Dichas limitaciones se pueden dividir en tres grandes grupos. El primero relacionado con el carácter preventivo de la CDI, dentro del cual se encuentran: el limitado acceso y posibilidad de activación de la CDI por parte de Poderes del Estado que no sean el Ejecutivo y la necesidad de contar con la autorización del Estado involucrado para iniciar gestiones en este.

El segundo grupo corresponde a la ausencia de conceptos básicos como: la falta de definición sobre cuándo se debe considerar que existe una alteración del orden constitucional que amenace el orden democrático y cuándo se debe considerar que ha ocurrido una interrupción del mismo. Por otro lado, no existe una definición precisa sobre qué se entiende por gestiones diplomáticas ni qué tipo de mecanismos deben realizarse a fin de restablecer la estabilidad democrática.

Finalmente, el tercer grupo está referido a las deficiencias procedimentales: no se establece cuándo se debe considerar que las gestiones han sido infructuosas o qué requisitos debe cumplir un Estado para que su suspensión de la organización sea levantada. En tal sentido, resulta pertinente analizar las limitaciones de la CDI a efectos de poder subsanarlas en aras de garantizar la futura eficacia de dicho instrumento.

3.1. Limitaciones relacionadas con el carácter preventivo de la CDI

3.1.1. Falta de acceso de otros poderes del Estado a la CDI

Como lo señala el Comité Jurídico de la OEA, citando al Secretario General, actualmente existen tres vías de acceso para invocar la aplicación de la CDI:

“... (i) “cuando el gobierno de un Estado Miembro considera que su proceso político democrático institucional o su ejercicio legítimo del poder está en peligro...” (Artículo 17); (ii) cuando el Secretario General o el Consejo Permanente consideran que se han presentado situaciones en un Estado Miembro que puedan afectar el desarrollo de su proceso político democrático institucional o el ejercicio legítimo del poder, (artículo 18); o (iii) cuando en caso de alteración del orden constitucional en un Estado Miembro, cualquier Estado Miembro o el Secretario General soliciten la convocatoria inmediata del Consejo Permanente (artículo 20)...” CJI/RES. 160 (LXXV-O/09)⁵⁴ [Subrayado propio]

Conforme a lo expuesto, en esas tres vías de acceso existen cuatro entidades facultadas para solicitar la aplicación de la CDI: el Secretario General de la OEA, el Consejo Permanente, el gobierno del Estado miembro involucrado en la crisis y un tercer Estado miembro. Sin embargo, como se ha evidenciado en los casos en los que se ha aplicado la CDI, el término *gobierno* se limita al Poder Ejecutivo. Siendo así que este es el único poder del Estado facultado para invocar y solicitar la activación de la CDI, así como convocar al Consejo Permanente, permitir un análisis de la situación o el envío de misiones al Estado involucrado (Perina R. , 2012).

Bajo dicha premisa, ante el supuesto de que sea el Poder Ejecutivo el que esté alterando el orden democrático, los otros Poderes e instituciones del Estado que se vean afectados no pueden solicitar asistencia a la OEA, ni mucho menos activar los mecanismos contemplados en la CDI (Perina R. , 2012). Tampoco tienen derecho a someter el caso a consideración del Consejo Permanente ni del Secretario General, y no tienen voz en las

⁵⁴ Comité Jurídico Interamericano. Informe de Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana. CJI/RES. 160 (LXXV-O/09). Recuperado de: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_160.pdf

deliberaciones que se realicen en el marco de la OEA sobre la materia (CJI, 2009).

Para algunos autores el término *gobierno* en el ámbito de las relaciones internacionales debe ser entendido exclusivamente como el Poder Ejecutivo, ya que esta es la rama del Estado encargada de la conducción de la política exterior. Asimismo, en el ámbito interamericano los órganos políticos que adoptan las decisiones dentro de la OEA, como son la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo Permanente están conformados por representantes de cada Estado miembro designados por su respectivo Poder Ejecutivo (Ramacciotti, 2009).

En la misma línea se ha pronunciado la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA al señalar:

Los artículos 17 y 18 de la CDI se refieren a la "solicitud del gobierno" y al "consentimiento del gobierno". El Consejo Permanente y en última instancia la Asamblea General son los órganos donde están representados los gobiernos, quienes deciden las medidas a adoptar. En el estado actual del derecho parece difícil que se acepte que otros funcionarios gubernamentales que no sean los designados y acreditados por el poder ejecutivo puedan representar a ese mismo Estado en dichos órganos. Es cierto que, de acuerdo con el derecho internacional, todos los poderes conforman el gobierno (Convención de Montevideo de 1933, por ejemplo) y que sus actos generan responsabilidad internacional para el Estado; pero no es menos cierto que los órdenes jurídicos internos y las constituciones nacionales, otorgan al poder ejecutivo, y no a otros poderes, la representación internacional del Estado, lo que ha sido retomado e incorporado en normas internacionales referidas a las relaciones diplomáticas y consulares o a la celebración de tratados. (Comunicado de Prensa D-009/16) (Subrayado propio)

En tal sentido, el hecho de que sea el Poder Ejecutivo el único facultado para poder solicitar la activación de la CDI representa una limitación para los otros poderes e instituciones del Estado que de cierta forma puedan percibir una amenaza o riesgo a sus funciones. Es decir, se niega la posibilidad a otro poder del Estado de invocar la CDI en caso de que su independencia o institucionalidad sea puesta en riesgo por abuso de poder, usurpación o arbitrariedad por parte del Poder Ejecutivo (Perina R. , 2012).

Bajo dicha premisa, aquellos supuestos en los que la alteración al orden democrático se produce desde el Poder Ejecutivo, por ejemplo, a través de diversas acciones que, de forma progresiva, atenten contra la independencia y separación de los poderes del Estado, las entidades afectadas no pueden denunciar dicha amenaza. En palabras de Rubén Perina:

"... En tales circunstancias y en las que se observe un riesgo de ruptura del orden institucional democrático, o una alteración en «cámara lenta» de dicho orden, la Carta debería permitir que otros poderes del Estado, e inclusive organizaciones de la sociedad civil, puedan exponer ante el Consejo Permanente o la Asamblea General sus quejas o inquietudes sobre lo que pudiesen ser violaciones de los principios de la Carta y amenazas al orden democrático..." (Perina R. , 2012, pág. 29) [Subrayado propio].

Siendo así que, la naturaleza preventiva de los artículos 17 y 18 se aplicaría para evitar crisis que afecten únicamente al Poder Ejecutivo, mas no cuando es este el que vulnera el orden democrático. Es por ello que ante hechos de dicha naturaleza solo correspondería esperar a que se produzca una interrupción grave, por ejemplo que se cierre el Congreso, para que proceda una eventual aplicación del artículo 20 o 21 de la CDI, para lo cual no se requiere autorización del Estado involucrado (Perina R. , 2012).

Tomando de ejemplo las crisis que se produjeron en Honduras (2009) y Paraguay (2012), en las que los poderes legislativos depusieron a sus respectivos presidentes, las crisis se hubiesen podido evitar si es que el Secretario General o el Consejo Permanente hubieran recibido las demandas de dichas instituciones. Siendo así que la OEA al tener conocimiento anticipado del contexto de oposición y polarización al interior del gobierno hubiese podido activar mecanismos que incentiven el diálogo entre las partes con el objetivo de que la crisis escale en intensidad (Perina R. , 2012).

Bajo lo expuesto, resulta necesario ampliar el rango de instituciones que puedan acceder a los mecanismos contemplados en la CDI, teniendo en consideración que las amenazas a la democracia e institucionalidad

constitucional ya no corresponden solo a agentes externos al Estado, sino que pueden provenir del interior del propio gobierno.

En ese sentido, conforme lo señala el Comité Jurídico Interamericano, uno de los objetivos de la CDI es proteger a los Estados miembros contra cualquier intento de eliminar el orden democrático. Tomando esto en consideración, y a pesar de que no se brinda una definición exacta sobre lo que se entiende por *alteración o interrupción inconstitucional del orden democrático*, el espectro de supuestos que puedan atentar contra el orden democrático es más amplio que el clásico concepto de golpes de Estado, usualmente perpetrados por militares (CJI, 2009).

Siguiendo dicha premisa, al ampliar la noción de golpes de Estado o amenazas al orden democrático la CDI reconoce que cualquiera de los poderes del Estado o instituciones gubernamentales pueden ser víctimas de dichas amenazas, el Comité continúa señalando que:

“...Debe reconocerse y enfatizarse que la Carta Democrática Interamericana permite, si se considera en sus implicaciones más amplias, la intervención en caso de “interrupción inconstitucional del orden democrático o de una alteración inconstitucional del régimen constitucional que deteriore seriamente el orden democrático en un Estado Miembro”, sin importar si el afectado es el poder ejecutivo, judicial o legislativo (electoral). Y por lo tanto la Organización de los Estados Americanos debe ser considerada como autorizada para ocuparse de dicha situación...” CJI/RES. 160 (LXXV-O/09) [Subrayado propio].

En la misma línea se expresa Perina (2012) al señalar que, en concordancia con el principio de independencia e igualdad de poderes del Estado, el Poder Judicial y Legislativo también forman parte integral de las democracias presidencialistas que integran la OEA. Por ello deberían tener la posibilidad de acceder a la CDI. Siendo así que propone que estos deberían tener la potestad de solicitar, sin requerir autorización del Ejecutivo, una visita in situ de algún representante de la organización, sea el Secretario General o un enviado especial, para que analicen la situación política en sus respectivos países.

La participación de las referidas instituciones contribuiría al conocimiento de la organización y los Estados miembros sobre la situación política del país involucrada, brindándole diferentes puntos de vista desde el Estado. Esto favorecería una mejor elección del mecanismo a implementar en defensa de la democracia acorde a las necesidades de la situación. Todo ello fortalecería la CDI y aumentaría la eficacia de su aplicación (Perina R. , 2012).

3.1.2. Necesidad de autorización del Estado involucrado para implementar los mecanismos previstos en la CDI

Conforme a los casos expuestos, el Secretario General o cualquier otro representante de la OEA no puede visitar un Estado para analizar la situación política de este, a menos que el gobierno solicite la visita o la haya autorizado previamente. En tal sentido, la capacidad de acción de la organización se encuentra limitada por el consentimiento del Estado, inclusive para enviar misiones que sólo evalúen *in situ* la situación política, sin implementar ningún otro tipo de mecanismo.

Lo mencionado dificulta la capacidad de prevención de la organización pues se limita el análisis de la situación del país una vez que la crisis ya ha estallado, siendo así que el margen para evitar una ruptura o alteración del orden democrático es muy corto.

Al respecto, Perina (2012) señala que, a efectos de potenciar el carácter preventivo de la CDI, se debería permitir que tanto el Secretario General como los Estados miembros “*tengan intervenciones más proactivas, que no se limiten a convocar al Consejo Permanente para evaluar una situación que estuviese amenazando la democracia de una de los Estados miembros*” (Perina R. , 2012, pág. 28). En esa misma línea, Legler (2012) señala que el carácter preventivo de la CDI se ve menoscabado por la necesidad de tener

la autorización del gobierno agresor para implementar medidas de cooperación al Estado involucrado.

3.1.3. Principio de No Intervención

En las últimas décadas, el principio de la no-intervención, ha ido perdiendo su carácter de absoluto e inflexible, y “*se ha ido quedando paulatinamente relegado por la inevitable realidad de la globalización, la interdependencia y los mismos procesos de integración*” (Perina R. , 2000, pág. 30).

La adopción de la Convención Americana de Derechos Humanos marcará el inicio de la relativización del *principio de no intervención* en América Latina, afirmando que la defensa de los derechos humanos legitima la adopción de “*...decisiones más allá de la esfera de competencia nacional y (es necesario) protegerlos donde quiera que sean violados...*” (De Zela, 2013, p. 74). Posteriormente, la defensa de la democracia sería otra que relativizaría dicho principio.

Siendo así que las normas y mecanismos colectivos de defensa y promoción de la democracia, también representan una excepción al principio de no-intervención. Un ejemplo de ello es la resolución “*Democracia en el Sistema Interamericano*” adoptada el 23 de marzo de 1995, mediante la cual se estableció que “*... el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa constituye en el Sistema Interamericano un bien o valor jurídico protegido...*”. Bajo dicha premisa, la mencionada resolución indica los principios y regulaciones que, conforme a la Carta Fundacional de la OEA, los Estados miembro deben cumplir, entre estas figura:

“*... SEGUNDO: El principio de no intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en dicho sistema y organización...*” (CJI/RES. I-3/95 La Democracia en el Sistema Interamericano)⁵⁵.

⁵⁵ Comité Jurídico Interamericano. Resolución CJI/RES. I-3/95 LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO. Recuperada de: http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-RES_I-3-95.pdf

En ese sentido, la vigencia de la democracia representativa ya no es materia exclusiva de la jurisdicción doméstica de los Estados, así como no puede ampararse la violación de la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa en una interpretación inflexible del principio de no intervención, sobre todo y teniendo en consideración que los Estados miembro de la OEA han acordado formalmente su compromiso y obligación de defenderla, promoverla y ejercerla efectivamente a través de diferentes instrumentos jurídicos y políticos.

A pesar de esto, una de las principales razones que utilizan los Estados para impedir que se realicen gestiones dentro de su país sin su consentimiento previo es el respeto al *principio de no intervención*. En tal sentido, muchos Estados de la región utilizan este principio para prevenir y protegerse de cualquier intento de análisis del contexto político al interior de sus países que podría significar el hallazgo de violaciones a los principios democráticos de la CDI (Perina R. , 2012).

Siendo así que uno de los tres deficiencias que encontró el ex Secretario General de la organización, José Miguel Insulza, “...*fue la tensión aparente entre el principio de no intervención y la posibilidad de proteger la Democracia a través de mecanismos colectivos...*” (Insulza J. M., 2011, pág. 12). Debido a que varios Estados miembro consideran que los mecanismos de protección y preservación de la democracia poseen cierto grado de intervención que contradice las normas sobre no intervención y autodeterminación de los Estados (Legler, 2012). Bajo dicha premisa consideran necesario que la organización cuente con su autorización previa para evitar cualquier tipo de intromisión en sus asuntos internos.

Si se sigue dicha hipótesis resulta improbable que el Poder Legislativo o Judicial de un Estado miembro donde existan amenazas contra el orden

democrático, solicite al Consejo Permanente o a la Asamblea General la evaluación de la situación de su país sin el consentimiento del Poder Ejecutivo. Menos probable aún que se realicen acciones destinadas al restablecimiento de la democracia sin la autorización de este.

Si se toma como premisa la inflexibilidad del principio de no intervención se iría en contra de los objetivos y fines de la CDI, ya que resultaría imposible realizar cualquier tipo de acción o gestión diplomática, y la CDI los principios y compromisos asumidos por los Estados miembros devendrían en meras declaraciones sin valor alguno. Conforme señala Legler:

"... los líderes de la región impulsaron la creación de un régimen de defensa colectiva de la democracia para asegurar su supervivencia política a la luz de las amenazas antidemocráticas, pero en sus términos y con su consentimiento y no para cuestionar su autoridad, ni en su país ni en la OEA..." (Legler, 2012, pág. 125)

En tal sentido, teniendo en consideración el compromiso asumido por los Estados miembros a través de la CDI y los instrumentos que la han precedido en materia de defensa de la democracia, no se puede hablar de un concepto irrestricto del principio de no intervención pues este ha sido confrontado por el reconocimiento de la democracia representativa como elemento indispensable para la paz y el desarrollo de la región (Insulza J. M., 2007).

Como se ha referido, incluso antes de la creación de la CDI, los miembros de la OEA estaban comprometidos con la defensa y preservación de la democracia. Posteriormente, y en la misma línea, el Art. 1 de la CDI consagra la democracia como un derecho de los pueblos y una obligación de los gobiernos. Pero lo cierto es que ya no quedan dudas sobre el propósito de la OEA y el compromiso de los Estados miembro de defender la democracia, por

lo tanto, ello no se opone ni al respeto de la soberanía ni al principio de no intervención (Arrighi, 2009)⁵⁶.

Siendo así que el principio de no intervención puede imponer ciertos límites a los mecanismos utilizados por la OEA, por ejemplo tratar de intervenir en la agenda interna del Estado cuando no se presenten indicios de amenazas al orden democrático. Pero dicho principio no contradice ni anula la tarea de la OEA en la materia (Arrighi, 2009)

Conforme a lo expuesto, y a efectos de potenciar el carácter preventivo de la CDI, sería oportuno que se ampliaran las facultades del Secretario General a fin de que pueda realizar sin autorización del Estado involucrado visitas a los países en los cuales se presentaran indicios de crisis políticas, polarización y falta de diálogo entre los poderes del Estado o cualquier otra amenaza al orden democrático. En dichas visitas podría recabar información útil para prevenir conflictos, o en su defecto solucionarlos, así como identificar qué tipo de mecanismo sería pertinente implementar en dicho país, sea una mesa de diálogo, misión de seguimiento, capacitaciones, entre otros.

En tal sentido, el carácter preventivo de la CDI se vería reforzado si se permitiese a los otros poderes del Estado, e inclusive a representantes de la sociedad civil, solicitar un análisis de la situación política del país ante la presencia de presuntas amenazas al orden constitucional. Ante estas denuncias el Secretario General debería tener la facultad de enviar misiones de la OEA, sin previa autorización del Estado involucrado, a fin de recabar información sobre la situación y ponerla a consideración del Consejo Permanente. Dicho proceder no sólo ayudaría a prevenir crisis, ya que la alerta temprana permitiría implementar los mecanismos necesarios para evitar que la situación empeore, sino que también permitiría identificar las gestiones

⁵⁶ Arrighi, Jean Michel. *"El sistema interamericano y la defensa de la democracia"*. En: Agenda Internacional Año XVI, N° 27, 2009, pp. 69-94

que sean más adecuadas para el contexto político del país afectado, sean buenos oficios, mediación, mesas de diálogo, entre otros.

3.2. Limitaciones relacionadas al carácter reactivo de la CDI

3.2.1. Imprecisión sobre la definición de “alteración del orden democrático”

Al respecto, en el artículo 20 de la CDI se señala que ante la “alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático” se puede solicitar la convocatoria del Consejo Permanente a fin de analizar la situación. Sin embargo, no se señala cuáles son los supuestos que calzan bajo la denominación de alteración del orden constitucional, ni cuándo esta es tan grave que puede afectar el orden democrático.

Conforme señaló el ex Secretario General Insulza, “...si el principal bien a custodiar es la democracia, ¿Cómo podemos hacerlo si no definimos con claridad cuándo y cómo ella está en peligro?”. En tal sentido, la ausencia de precisión en la CDI sobre qué puede considerarse una alteración y cuán grave debe ser esta para alterar el orden democrático brinda incertidumbre en la aplicación de dicho instrumento (CJI, 2009).

Siendo así que mientras los golpes de Estado son fenómenos de fácil identificación debido a su repercusión y cobertura por parte de los medios. El debilitamiento de las instituciones democráticas o como los denomina Perina (2012) “golpes en cámara lenta” son más difíciles de identificar, es por ello que para poder reconocer cuando se producen estas acciones es necesario que se brinda una aclaración que pueda ayudar a identificar dichos supuestos.

Por otro lado, autores como Diego García Sayán (2012) señalan que la interpretación del concepto de alteración democrática debe recaer en los organismos políticos encargados de la implementación de la CDI, es decir, el Consejo Permanente, la Asamblea General y el Secretario General. En tal

sentido, considera que no es necesario establecer parámetros para identificar los supuestos de alteración, sino que deberá determinarse caso por caso (García- Sayán, 2012, pág. 131).

Sin embargo, dicha interpretación contribuiría al entorpecimiento en la aplicación de la CDI pues los Estados miembros pueden tener diferentes interpretaciones sobre lo que se debe entender como alteración. Siendo así que algunos gobiernos pueden identificar claramente las señales del menoscabo en sus instituciones democráticas, caso contrario cuando es el gobierno, a través del Poder Ejecutivo, el que comete dicha alteración, dicho accionar es entendido como cambios políticos instituciones legítimos (Perina R. , 2012).

El caso de "*Ley habilitante venezolana de 2011*" puede ilustrar lo mencionado. En tal sentido, en enero de 2011, el gobierno venezolano emitió una ley mediante la cual se otorgaban facultades legislativas extraordinarias al Presidente Hugo Chávez sobre diversas materias que abarcaban desde infraestructura hasta cooperación internacional por un lapso de dieciocho (18) meses. Al respecto, el Secretario Insulza declaró que "*[e]l equilibrio de poderes es un tema que está en la carta democrática interamericana y que cuando se dictan leyes como la Ley Habilitante, con la duración que tiene, es un tema que sí es preocupante*" (CIDH, 2012)⁵⁷.

El gobierno venezolano rechazó el pronunciamiento del Secretario General y condenó cualquier intento de llevar el tema al Consejo Permanente de la organización, los Estados miembro tampoco mostraron interés en respaldar lo señalado por el Secretario Insulza ni analizar colectivamente la situación venezolana (Perina R. , 2012).

⁵⁷ Declaraciones del Secretario General Insulza para el Nuevo Herald, Secretario de la OEA cuestiona nuevas leyes en Venezuela, viernes 31 de diciembre de 2010. En: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la situación de Venezuela, Washington 2012. 419.

En tal sentido, la imprecisión del término alteración deja abierto un marco de evasión para aquellos gobiernos que cometen acciones que de cierta forma menoscaban el sistema democrático de sus Estados. Es por ello que resulta imperativo que los Estados delimiten y esclarezcan el concepto de alteración, en aras de garantizar una mejor aplicación de la CDI. Asimismo, se agilizaría la invocación de la CDI por parte del Secretario General y de los Estados miembros para analizar colectivamente situaciones que pudieran encajar en el concepto de alteración constitucional, lo cual podría evitar que estas situaciones lleguen a convertirse en un quiebre o ruptura institucional (Perina R. , 2012).

Existen varias iniciativas externas a la OEA que han tratado de delinear una definición de alteración democrática. El Secretario General Insulza, en su *Informe sobre la Aplicación de la CDI*, del año 2007, hace referencia al discurso del expresidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, en el marco de la Serie de Conferencias de las Américas de 2005 (CJI, 2009). En dicho pronunciamiento, el expresidente Carter se refiere a la propuesta realizada por Robert Dahl sobre la definición de alteración del orden constitucional, la cual comprendía los siguientes supuestos:

- “1. La violación de la integridad de las instituciones centrales del Estado, incluyendo el debilitamiento o inacción de los sistemas de controles recíprocos que regulan la separación de poderes;
2. Elecciones que no cumplen con los estándares internacionales mínimos;
3. No realización de elecciones periódicas o no acatamientos de sus resultados;
4. Violación sistemática de libertades básicas, incluyendo la libertad de expresión, la libertad de asociación, o el respeto por los derechos de las minorías;
5. Terminación ilegal del período de un oficial electo democráticamente por otro, electo o no;
6. Nombramiento, remoción o interferencia arbitraria o ilegal en la ejecución del mandato o el debate de miembros de los cuerpos judiciales o electorales;
7. Interferencia, por oficiales no electos, militares por ejemplo, en la jurisdicción de oficiales electos;
8. Uso del cargo público para silenciar, perseguir o interrumpir las actividades legales normales de miembros de la oposición política, la prensa o la sociedad civil...” (CJI, 2009, pág. 34)

En la misma línea, el profesor Maxwell A. Cameron (2002)⁵⁸ sostiene que el concepto de alteración inconstitucional del orden democrático comprende los siguientes supuestos:

*“1. La terminación arbitraria o ilegal del desempeño del cargo por parte de cualquier funcionario elegido democráticamente por cualquier otro funcionario elegido o no elegido;
2. Nombramiento, remoción o interferencia arbitraria o ilegal en el nombramiento o las deliberaciones de los miembros de los cuerpos judiciales o electorales;
3. Interferencia de los funcionarios no-elegidos, tales como oficiales del ejército, en la jurisdicción de los funcionarios elegidos;
4. Uso del cargo público para silenciar, acosar, o interrumpir las actividades normales y legales de los miembros de la oposición política, de la prensa, o de la sociedad civil;
5. La falta de celebrar elecciones que cumplen con estándares internacionales de libertad y de imparcialidad generalmente aceptados. Todos, menos el punto final, tiene que ver con la separación constitucional de poderes”* (Cameron, 2002, pág. 23).

Conforme a lo expuesto, existen lineamientos que podrían ser utilizados por la OEA a fin de delimitar el concepto de alteración constitucional del orden democrático. Esto contribuiría a mejorar la efectividad de la aplicación de la CDI durante crisis y para prevenirlas, pues al tener claro cuándo se está alterando el orden democrático se pueden tomar las medidas necesarias para evitar la interrupción total de este.

Teniendo en cuenta que los lineamientos expuestos se ajustan a los hechos que se han presentado en las crisis anteriormente analizadas. Por ejemplo, en el caso de Honduras el Presidente Zelaya fue obligado a firmar su renuncia debido a la presión ejercida por los otros Poderes del Estado, este caso podría encajar como una terminación arbitraria o ilegal del desempeño del cargo por parte de cualquier funcionario elegido democráticamente por cualquier otro funcionario elegido, aplicándose el artículo 20 y los mecanismos correspondientes. De esta manera los organismos políticos de la OEA y los Estados miembros contarían con parámetros para realizar un mejor análisis al momento de determinar la aplicación de un artículo de la CDI en un momento

⁵⁸ Cameron, Maxwell. Strengthening Checks and Balances: Democracy Defense and Promotion in the Americas. En: “The Inter-American Democratic Charter: Challenges and Opportunities”. Vancouver, 2002.

de crisis, teniendo en consideración que las nuevas formas de amenazas al orden democrático no son tan fáciles de determinar ni prevenir.

3.2.2. Vacíos en el procedimiento de aplicación de la CDI

Del análisis de los casos de Venezuela, Honduras y Paraguay se pueden extraer falencias y vacíos de tipo procedimental al momento de aplicar la CDI. Por ejemplo la falta de especificación sobre qué tipo de gestiones diplomáticas deben ser aplicadas, cuándo se debe entender que las gestiones han sido infructuosas y qué procedimiento o requisitos debe cumplir un Estado miembro para que se le levante la suspensión de su derecho de participación de la OEA. Ninguno de estos aspectos han sido desarrollados en la CDI, dejando a discrecionalidad de los Estados miembros y los organismos políticos de la organización su interpretación.

Al respecto, en los artículos 18 y 20 de la CDI se menciona lo siguiente:

"...Artículo 18: 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...

Artículo 20: 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... (Carta Democrática Interamericana) [Subrayado propio]⁵⁹

En ambos artículos se hace referencia a *gestiones diplomáticas* sin especificar de qué tipo. Siendo así que esto se deja a discrecionalidad de los Estados miembro o de los órganos de la OEA, resultaría más eficiente para el rol preventivo de la CDI que dichas gestiones estuviesen especificadas siguiendo el principio de gradualidad consagrado en la CDI. Vale decir, que de acuerdo la información recabada sobre la problemática política o institucional del Estado involucrado, la organización cuente con mecanismos preconcebidos y con los recursos suficientes para hacerle frente a dichas situaciones.

⁵⁹ Recuperado de: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

Como señala De Zela (2013), las medidas preventivas o de solución de crisis son muy importantes para la consecución de objetivos de la CDI, sin embargo, estas deben ser entendidas como acciones de promoción y de educación democrática que incentiven el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en los Estados miembro. Para lograr dicho objetivo es necesario tener un panorama claro respecto de los mecanismos existentes para que, de ser el caso, los Estados miembro puedan solicitar la aplicación de estos de acuerdo a sus requerimientos (De Zela, 2013).

Por otro lado, de la lectura del artículo 20 de la CDI se puede inferir que existen dos niveles de gestiones diplomáticas que se pueden implementar:

*"... Si **las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas [primer nivel]** 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 [segundo nivel]**, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática..."* [Subrayado y comentarios propios].

Bajo dicha premisa, se entiende que en un primer momento la organización, en aplicación de la CDI, realizará un determinado tipo de gestiones en busca de una solución para la crisis existente, luego de que estas gestiones no funcionen, se pasa a la segunda instancia donde la Asamblea General podrá adoptar las decisiones que estime apropiadas, incluidas gestiones diplomáticas. Sin embargo, no se especifica cuál es la diferencia entre las primeras gestiones y las que se aplicarán luego del fracaso de estas. Vale decir, si lo que se busca es respetar el principio de gradualidad, aplicando medidas conforme vaya escalando la intensidad de la crisis, resultaría óptimo que la CDI identifique que acciones corresponden a cada una de las dos categorías.

Siendo así que en el caso de Honduras, un primer momento la organización intentó entablar el diálogo entre las partes en conflicto, ante el fracaso de

dichos esfuerzos, se otorgó un ultimátum de tres días para que se reponga en el poder al Presidente Zelaya. Como es de conocimiento, dicho requerimiento no fue cumplido y el Estado fue suspendido de la organización, incoando al Secretario General que se “*intensifiquen las gestiones*”, en la resolución de suspensión se señaló:

“...3. Encomendar al Secretario General que, junto a representantes de varios países debidamente designados, intensifique todas las gestiones diplomáticas y que promueva otras iniciativas para la restauración de la democracia y el estado de derecho en la República de Honduras y a la restitución del Presidente José Manuel Zelaya Rosales de manera que pueda cumplir con el mandato para el cual fue democráticamente elegido e informe de inmediato al Consejo Permanente. Ninguna gestión implicará el reconocimiento del régimen surgido de esta ruptura del orden constitucional...” (RESOLUCIÓN SOBRE LA SUSPENSIÓN DEL DERECHO DE HONDURAS DE PARTICIPAR EN LA OEA- C-219/09) [Subrayado propio]⁶⁰

El procedimiento seguido en este caso sirve para ilustrar las deficiencias expuestas anteriormente. En tal sentido, cabe preguntarse por qué luego del primer intento de entablar el diálogo entre las partes no se procedió a implementar otro tipo de mecanismo y se procedió automáticamente a la suspensión. Por ejemplo, en un primer momento se pudo enviar una misión para que recabase toda la información y data que pudiese explicar por qué se produjo la deposición del Presidente, para posteriormente, facilitar el envío de dos misiones por separado, una para el gobierno de facto de Micheletti y otra para el gobierno depuesto de Zelaya, para que puedan establecer puntos de discusión para una futura negociación o mediación auspiciada por la OEA.

Asimismo, si la CDI estableciese qué tipo de gestiones deben realizarse en una primera aproximación con la crisis y cuál es su cometido, así como en las acciones que deben seguirlas en caso de fracaso. Esto ayudaría a mejorar la efectividad de la CDI en la solución de crisis y la prevención de estas (De Zela, 2013).

⁶⁰ Consejo Permanente OEA. C-219/09. Resolución sobre la suspensión del derecho de Honduras de participar en la OEA. Recuperado de: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-219/09

Tomando nuevamente como ejemplo el caso de Honduras, cabe señalar que en la CDI no se ha previsto cuáles son los requisitos que debe cumplir un Estado a efectos de que se le levante la suspensión de la organización.

Siendo así que el artículo 22 de la CDI señala lo siguiente:

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

Como se puede observar, el artículo en mención solo prevé que se *haya superado la situación que motivó la suspensión*, sin embargo, no se establece qué mecanismo se utilizará para la evaluación de la situación institucional del país. En tal sentido, resultaría óptimo que la OEA antes de levantar la suspensión del derecho de participación de un país analice el contexto político e institucional de este a efectos de determinar si es que se han conseguido logros en las áreas que originaron la crisis. De esta forma, no se deja a discrecionalidad de los Estados miembro la determinación de si la situación que motivó la crisis ha sido superada.

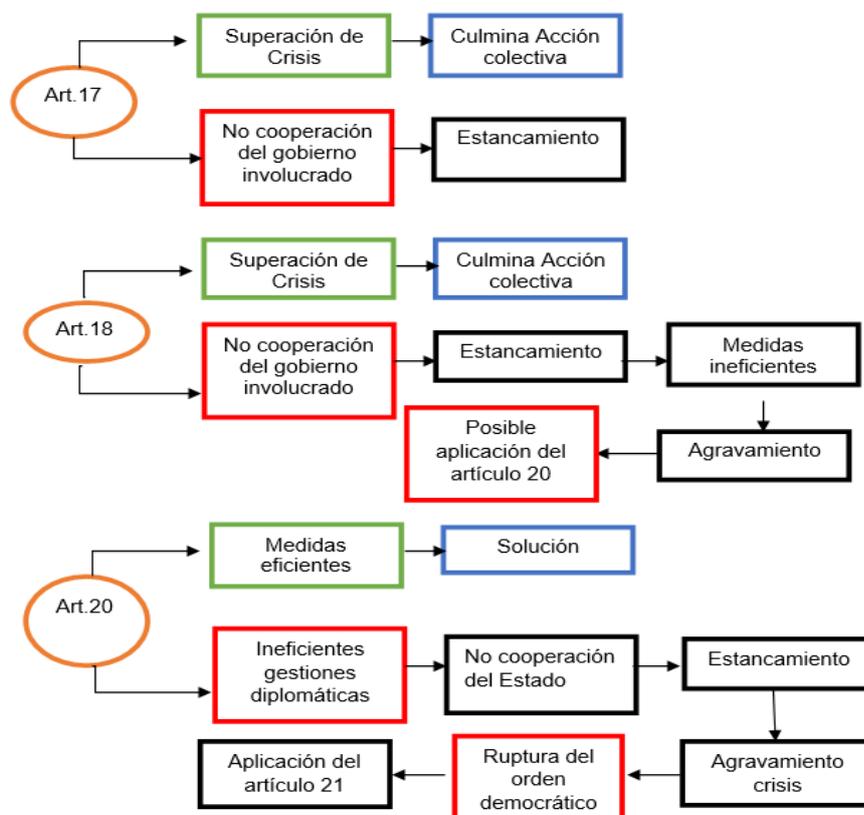
Para dichos efectos, conforme señala Perina (2012), resultaría oportuno que la CDI contara con una Unidad de Seguimiento de la CDI, que tuviera la facultad y función de evaluar la evolución democrática en los Estados. Entre las funciones de dicha Unidad se encontraría observar el cumplimiento de los valores y principios enunciados en la CDI por parte de los Estados y presentar informes "País" al Consejo Permanente o Secretario General sobre el estado de la democracia en los Estado miembro. Asimismo, tendría que contar con la capacidad técnica especializada en la materia para poder brindar asesorías a cualquier poder del Estado que lo solicite a fin de fortalecer la institucionalidad democrática en su país (Perina R. , 2012).

Finalmente, cabría establecer sanciones que no sólo implicasen la suspensión del Estado involucrado, sino que puedan ejercer presión en el gobierno de

facto o institución que haya generado la crisis. Vale decir, la CDI no contempla ninguna otra sanción para una eventual administración golpista. Bajo dicha premisa, en el supuesto de que los Estados miembro quieran implementar otro tipo de penalidad, tienen que realizarlo fuera del ámbito de la organización.

3.3. Falta de vinculación normativa

Como se ha señalado anteriormente, la CDI, a diferencia de la Carta Fundacional de la OEA, no tiene naturaleza normativa, siendo así que sus disposiciones no tienen fuerza jurídica vinculante. Es por ello que la OEA no puede imponer penalidades a aquellos países que no cumplen con sus disposiciones, o sancionar a aquellos gobiernos que no permiten que se lleven a cabo gestiones de fortalecimiento de la democracia en sus países, como sucedió en la crisis de Venezuela del año 2002, o en los siguientes supuestos:



En tal sentido, como se observa en el gráfico precedente, ante la negativa del gobierno de cooperar con las gestiones que emprenda la OEA en el marco de la CDI, se produce un estancamiento de la situación, contribuyendo al escalamiento del nivel de la crisis. En cambio, si se pudiera imponer una sanción por incumplimiento de una obligación derivada de un tratado, los Estados no podrían negarse tan fácilmente a colaborar.

Tomando esto en consideración varios autores han recomendado que la CDI se convierta en un tratado. Este cambio sería una buena oportunidad para que los Estados miembro suplan las deficiencias o limitaciones señaladas anteriormente y se abra un debate público interamericano sobre la importancia y significado de la CDI en la región.

Adicionalmente, se podría incentivar el involucramiento de los otros poderes del Estado y de la sociedad civil durante el proceso interno de ratificación de los Estados miembros, brindándole mayor legitimidad y reconocimiento al instrumento y a los mecanismos contemplados en este. Por otro lado, los derechos y obligaciones en materia de preservación y promoción de la democracia pasarían a ser referente de la normativa interna de los Estados e inclusive, según sea el caso, podrían pasar a formar parte de su ordenamiento constitucional (Perina R. , 2012, pág. 33).

En tal sentido, resulta pertinente señalar que en aras de mejorar la efectividad de la CDI, dicho instrumento debería ser elevado a la calidad de tratado. Así se tendría la oportunidad de negociar con los Estados miembro las limitaciones operacionales anteriormente mencionadas, las cuales deberían ser subsanadas en la nueva Convención Interamericana sobre Democracia. Esta Convención se convertiría en un instrumento de garantía para la preservación de la democracia no sólo a nivel regional, sino también al interior de los Estados miembros, evitando que se produzcan crisis que puedan convertirse en una amenaza al orden democrático.

3.4. Factor ideológico: presencia del ALBA

Muchas las limitaciones que impiden la eficaz aplicación de la CDI se relacionan con deficiencias procedimentales o ausencias de concepto en el articulado de dicho instrumento. Empero, hace un par de años atrás existía una polarización muy aguda entre los países de la región, específicamente entre el bloque ALBA⁶¹ y el resto de países de América Latina, lo cual impedía que se llegue a consensos en el marco de los organismos políticos de la organización sobre la materia. Asimismo, Brasil quería asumir el liderazgo en la región en materia de promoción de la democracia con una organización regional alternativa a la OEA.

Desde la asunción del ex presidente Luiz Ignacio Lula da Silva, la política exterior brasileña se enfocó en buscar la consolidación del vecindario sudamericano a través de espacios multilaterales en los cuales dicho país lideraba como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR).

En el marco del UNASUR, se abordó el tema de la protección y promoción de la democracia, a través de la adopción de cláusulas democráticas en los Protocolos de Ushuaia I y II. Las medidas que se establecían en sendos protocolos eran coercitivas como el cierre de fronteras, la suspensión del comercio, del suministro eléctrico y de las comunicaciones. Estas medidas van a ser aplicadas bajo el liderazgo de Brasil como un contrapeso a la inefectividad de la CDI.

Por su parte, la situación de Venezuela bajo el gobierno de Hugo Chávez, fue el producto de un proyecto nacionalista-populista que, en un inicio contó con

⁶¹ Actualmente integrado por: Antigua y Barbuda, Estado Plurinacional de Bolivia, República de Cuba, Mancomunidad de Dominica, República del Ecuador, Granada, República de Nicaragua, Federación de San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, República de Surinam y la República Bolivariana de Venezuela

el apoyo de amplios sectores de la sociedad. El gobierno de Chávez rechazaba el modelo neoliberal, así como todo proyecto político que consideraba que tenía injerencia de Estados Unidos, como por ejemplo la OEA, es por ello que parte importante de la política exterior venezolana se centró en formular una organización alternativa bajo el liderazgo de Chávez, a la que se denominó el ALBA.

En la mayoría de miembros del ALBA se presentaban deficiencias en el orden democrático siendo así que sólo seguían los requerimientos formales de la democracia, vale decir celebración de elecciones, sin tomar en cuenta la perspectiva sustancial democrática relacionada a la calidad de esta y la observancia de los derechos humanos. Asimismo, se exacerbaba la figura del líder mediante la concentración y abuso de poder en desmedro del Poder Judicial y Legislativo, los partidos políticos que no eran afines al gobierno no tenían participación en la agenda de gobierno, así como las organizaciones de la sociedad civil. En síntesis, eran gobiernos que presentaban más características de regímenes autoritarios que democráticos.

Otro elemento importante es el rechazo que tenían ante cualquier tipo de intervención respecto de cualquier materia al interior de sus Estados, aún se tratara de protección democrática. La estrategia llevada a cabo por Venezuela se expresó en la promoción de la democracia participativa en los foros mundiales y regionales, en especial en la OEA en la cual usó un lenguaje reivindicativo con énfasis en la afirmación de la independencia y la soberanía de los Estados (Kunz, 2008).

Un ejemplo de ello fue la "Propuesta de Venezuela para la Carta Democrática Interamericana", mediante la cual el gobierno venezolano en el marco de la Tercera Cumbre de las Américas, propuso el siguiente texto como cláusula democrática:

"...Se entenderá que se ha producido una situación equivalente al derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente elegido cuando ocurra una alteración o ruptura constitucional que elimine, disuelva, modifique o sustituya cualquiera de los Poderes debidamente constituidos del Estado, a través de procedimientos de hecho contrarios a la Constitución Nacional del Estado Miembro..." (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 2001) En: (Kunz, 2008)

En dicha propuesta se evidencia la firme adhesión al principio de no intervención, sin tomar en consideración lo señalado en el Resolución 1080 que establece a la democracia como excepción a dicho principio. Este argumento ha sido utilizado por Venezuela durante los últimos años para evitar cualquier tipo de intervención por parte de la OEA en la crisis política que se vive en dicho país, contando con el apoyo de los países miembros del ALBA y de América Central.

Sin embargo, dicho contexto ha cambiado en los últimos años, en primer lugar por el fallecimiento de Hugo Chávez principal líder del ALBA, y porque los gobiernos de los principales países aliados de Venezuela en la región han cambiado. Siendo así que en Argentina se produjo el fin del gobierno de la familia Kirchner y la asunción de Mauricio Macri, quien ha expresado su preocupación por la crisis venezolana y ha realizado un llamado al gobierno de Nicolás Maduro para que inicien el diálogo con la oposición venezolana.

Asimismo, en Bolivia, Evo Morales ha perdido el referéndum que le hubiera permitido gobernar por otro periodo presidencial más, lo cual abre la posibilidad para un cambio de partido político que detente el poder en dicho país. En la misma Venezuela se produjo un significativo cambio cuando en los comicios legislativos la oposición a través de la Mesa de Unidad Democrática obtuvo 107 escaños de un total de 167, consiguiendo una mayoría calificada en la Asamblea Nacional de dicho país. A pesar de que el gobierno de Nicolás Maduro ha emprendido una serie de acciones para bloquear las funciones legislativas de la Asamblea, el sólo hecho de que la mayoría haya ganado los

comicios representa la voluntad de cambio por parte de la ciudadanía venezolana.

La crisis venezolana será objeto de análisis en un posterior caso práctico, sin embargo cabe señalar que si la actual CDI no presentase tantas limitaciones de acceso, tal vez la crisis venezolana no hubiera llegado a los niveles en lo que se encuentra actualmente, puesto que, por ejemplo, la Asamblea Nacional hubiera podido solicitar la activación de los mecanismos previsto en el capítulo IV. Asimismo, si estos mecanismos estuvieran definidos programáticamente hubieran sido aplicados de forma gradual.

Ante este nuevo escenario de cambios en América Latina, la adopción de una Convención Interamericana sobre Democracia resulta de imperativa necesidad para reforzar el compromiso continental con la preservación y fortalecimiento de la democracia, así como para afrontar con verdadera eficacia las nuevas amenazas al orden democrático y constitucional que se presentan al interior de los Estados

4. Prospectivas de la aplicación de la CDI en el Hemisferio

Como se ha señalado a lo largo de la presente investigación, la CDI es el núcleo del REDI, el cual busca la cooperación entre los Estados miembro de la OEA para la preservación y fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, se ha probado que este instrumento ha presentado grandes limitaciones en cuanto a su aplicación para la prevención y solución de crisis democráticas en la región.

Actualmente, el panorama en América Latina ha cambiado porque los países afines al ALBA han cambiado de gobierno, siendo estos más afines al modelo democrático interamericano y a los mecanismos colectivos para su defensa (Perina R. , 2012). De esta forma se abre la posibilidad de generar consensos acerca de las prácticas democráticas en el marco de la OEA, siendo necesario

identificar los desafíos y limitaciones que presenta la aplicación de la CDI a fin evaluarlos colectivamente y encontrar una solución adecuándola a las necesidades actuales del contexto político en América Latina.

Hace cinco años hubiera sido impensable plantear la necesidad de adoptar una Convención Interamericana sobre Democracia en el marco de la OEA. Sin embargo, el contexto de América Latina ha cambiado y los Estados están siendo testigos de una de las crisis democráticas más devastadoras de los últimos años. Estos factores pueden sin duda contribuir a elevar con éxito dicha propuesta a los Estados miembros a fin de poder repotenciar el rol preventivo y reactivo respecto a las crisis democráticas, ello mediante la adopción de la referida Convención.

4.1. El rol de la Cancillería peruana frente a la adopción de una Convención Interamericana sobre Democracia

La Cancillería debería liderar el proceso de negociación y adopción de una nueva Convención Interamericana sobre Democracia, reafirmando el liderazgo peruano en materia de defensa y consolidación de la democracia en el hemisferio. Aprovechando los conocimientos y la experiencia adquirida en el proceso de elaboración de la CDI, buscando eliminar las limitaciones que entorpecen la aplicación de dicho instrumento, especialmente la función preventiva, lo que se debe buscar con la adopción de dicho instrumento es evitar que la democracia en los regímenes del hemisferio se erosione de modo tal que se desencadene una crisis y ruptura total del orden democrático.

Cabe recordar que en ocasiones anteriores la Cancillería peruana ha resaltado la necesidad de reformular y mejorar los mecanismos de preservación y promoción democrática. Por ejemplo durante el quinto aniversario de la adopción de la CDI en el año 2006, la Cancillería resaltó la necesidad de crear mecanismos que permitan evaluar, con cierta periodicidad, la situación y calidad de las democracias en el hemisferio.

Siendo así que se propuso formalmente la creación de un mecanismo de evaluación voluntaria, por medio del cual los países que así lo quisieran podrían someterse a una evaluación de sus pares en relación al cumplimiento de los preceptos de la Carta Democrática Interamericana.

Asimismo, en el año 2011, con ocasión de los diez años de la CDI, en el evento "*Diálogos sobre la Preservación y Promoción de la Democracia en las Américas*" organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en Lima, se realizaron una serie de propuestas para incrementar la eficacia de la CDI. Entre dichas propuestas destacó la del Canciller peruano quien proponía la creación de un "*Alto Comisionado para la Defensa de la Democracia*", mediante el cual se canalizarían las demandas de la sociedad civil sin acudir al Secretario General, ni comprometer a la Organización.

En tal sentido, resulta oportuno que con ocasión de la realización en Lima de la VIII Cumbre de las Américas en el 2018, el Perú proponga un texto de Convención en el cual se subsanen todas las limitaciones que posee el articulado de la CDI, e incorpore medidas que fortalezcan la tarea de prevención y protección de la democracia. Cabe recordar que en el marco de la III Cumbre de las Américas celebrada en Quebec en el año 2001, se aprobó la Declaración política mediante la cual se encomendó la elaboración de la Carta Democrática Interamericana, la cual fue fuertemente impulsada por el Perú a través del Primer Ministro Javier Pérez de Cuéllar, el Canciller Diego García-Sayán y el Representante Permanente ante la OEA, el ex Canciller Manuel Rodríguez Cuadros.

De esta manera, el Perú debería asumir nuevamente un rol protagónico en la defensa de la democracia, aprovechando que la Cumbre de las Américas es un evento que congrega a todos los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados del continente americano con el propósito de discutir sobre intereses políticos compartidos, afirmar su compromiso con los valores comunes del

hemisferio, mediante la adopción de acciones concertadas a nivel regional para enfrentar amenazas y desafíos presentes y futuros que se manifiestan en los países de las Américas.

CAPITULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

La democracia es un elemento central en la política exterior peruana. Las exigencias y obligaciones que se derivan tanto del ámbito regional y global, como del ámbito nacional hacen indispensable que la política exterior del Perú sea promotora de la democracia y los derechos humanos.

Actualmente, el contexto internacional es de creciente interdependencia global, en el cual la mayor parte de amenazas a la que se enfrentan los Estados no pueden ser manejadas ni solucionadas de forma unilateral o únicamente dentro del territorio de un país. En este contexto de interdependencia y globalización, los organismos internacionales como la OEA tienen un rol muy importante pues coadyuvan a facilitar e impulsar la cooperación entre sus Estados miembros para desarrollar intereses comunes, como por ejemplo la promoción y preservación de la democracia.

La OEA ha sido el organismo internacional a nivel hemisférico encargado de la promoción y defensa de la democracia. Sin embargo, la naturaleza de esta tarea ha evolucionado a lo largo de los años, ya que en una primera etapa, situada desde su creación en 1948 hasta aproximadamente la época de los años setenta, la promoción de la democracia fue utilizada como herramienta del gobierno estadounidense para combatir al comunismo en América Latina. Siendo así que se utilizó la *Tesis de la paz democrática* para justificar el derrocamiento de gobiernos en aras de la promoción de la democracia.

La segunda etapa se dio a partir de los años ochenta, cuando se produjo una renovación en el impulso de la defensa y promoción de la democracia. En los

años ochenta se modificó la forma en la que los países del hemisferio enfrentaban las crisis regionales, enfatizando la defensa de los derechos humanos y la democracia por encima de cualquier objetivo o estrategia política, alejándose del modelo de intervencionismo estadounidense. Durante esta etapa se empiezan a forjar los cimientos de lo que se conoce como Régimen Democrático Interamericano (REDI).

El REDI se basa en todos los principios, normas e instrumentos jurídico-diplomáticos, así como en los mecanismos y prácticas cooperativas y colectivas para la protección, defensa y promoción de la democracia. Entre los principales instrumentos sobre la materia destacan: la Carta de la Organización de Estados Americanos, la “Declaración de Santiago” de 1959, el “Protocolo de Cartagena de Indias” de 1985, el “Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano” de 1991, la Resolución AG/RES 1080 (XXI-O/91) denominada “Democracia representativa”, y, finalmente, el “Protocolo de Washington” de 1992.

A pesar de todos los andamiajes normativos mencionados, persistía un vacío en la protección democrática respecto a aquellos casos en los que la amenaza o ruptura del sistema proviniera del mismo gobierno. En consecuencia, era necesario contar con un instrumento que se pudiese aplicar cuando la amenaza al sistema democrático se produjera desde adentro del mismo régimen democráticamente elegido por la población.

La Carta Democrática Interamericana (CDI) fue ideada, en un inicio, para llenar ese vacío y aumentar la protección democrática contra todo tipo de amenazas que no fueran el clásico golpe de Estado militar. En tal sentido, la CDI tenía la vocación de ser una hoja de ruta para los países miembros que aspiran a consolidar un gobierno e instituciones democráticas. A través de ella se reafirma la democracia representativa como el elemento y principio básico para la gobernabilidad en los Estados miembros de la OEA.

La CDI fue adoptada como una Resolución de la Asamblea General de la OEA, por eso se puede afirmar que su naturaleza jurídica no es análoga a la de un tratado o costumbre. Sin embargo, su adopción significó uno de los principales logros en materia de defensa de la democracia en el hemisferio. Siendo así que por primera vez se define a la democracia como un derecho de los pueblos y deber de los gobiernos. Asimismo, no limita el concepto de democracia a un enfoque formalista, pues por el contrario se centra en un enfoque sustancial de democracia que prioriza los elementos y valores democráticos que aseguran una democracia de calidad. Es decir, que para que un gobierno sea considerado como democrático no basta que haya accedido al poder mediante elecciones, sino que ejerza el poder conforme al Estado de Derecho, respete la independencia y separación de funciones de los Poderes del Estado, y que garantice el respeto a los derechos humanos y la garantía de las libertades individuales para sus ciudadanos.

Uno de los aspectos más resaltantes e innovadores de la CDI es que brinda a los Estados miembros de la OEA la oportunidad de activar mecanismos colectivos para la preservación y fortalecimiento de la democracia. Siendo así que estos mecanismos, contemplados en el capítulo IV, pueden ser aplicados de forma preventiva, reactiva o sancionadora, dependiendo del nivel en el que se encuentre el contexto. Sin embargo, en la práctica se ha podido constatar que estos mecanismos cuentan con limitaciones de concepto, procedimiento y enfoque que dificultan su eficaz aplicación.

En tal sentido, la *función preventiva* funciona como un mecanismo de alerta para que los gobiernos cumplan con los principios democráticos consagrados en dicho instrumento. Siendo así que mediante los artículos 17 y 18 se faculta a los Estados para que soliciten el apoyo de la organización a fin de evitar una crisis y quebrantamiento del orden democrático en sus respectivos países.

Sin embargo, el procedimiento contemplado para activar los mecanismos preventivos presenta limitaciones que impiden que estos puedan cumplir con su objetivo. Por ejemplo, el Secretario General y el Consejo Permanente cuentan con una limitada iniciativa de acción pues necesitan de la autorización del Estado involucrado para implementar las medidas necesarias, o inclusive para realizar investigaciones *in situ* sobre la situación política del país. Siendo así que, a menos que la amenaza al orden democrático provenga de un actor externo al gobierno, resulta poco probable que este acceda a una investigación externa sobre la situación política en su país. Vale decir, que la OEA no puede iniciar de oficio ningún tipo de acción a pesar de contar con indicios suficientes sobre una posible crisis al interior de un Estado miembro que pueda amenazar su orden democrático.

Un ejemplo de lo expuesto sucedió en la crisis de Honduras, en la cual varios actores de la sociedad civil advirtieron de la presencia de amenazas al orden democrático al representante de la OEA ante dicho país. Sin embargo, estas denuncias no pudieron ser satisfechas pues para iniciar los mecanismos contemplados en la CDI se necesitaba que fuera el *gobierno* el que solicitara su activación.

Al respecto cabe señalar que la interpretación del término *gobierno* a la que hacen referencia los artículos 17 y 18 de la CDI resulta aplicable solo para el Poder Ejecutivo mas no para los otros Poderes del Estado, de tal manera que estos no pueden acceder a los mecanismos de prevención de crisis. Ello impide que ante contextos de polarización política se pueda encontrar una solución al problema antes de que este se convierta en una crisis que afecte la institucionalidad democrática.

Esta limitación se contradice con la intención inicial de la CDI pues al ampliar la noción de golpes de Estado o amenazas al orden democrático reconoce que cualquiera de los poderes del Estado o instituciones gubernamentales

pueden ser víctimas de dichas amenazas. En consecuencia, el término gobierno debería incluir a todos los Poderes del Estado.

Junto con estas dos limitaciones procedimentales, adicionalmente algunos gobiernos de la región se resguardan bajo una interpretación inflexible del principio de no intervención, para prevenir y protegerse de cualquier intento de análisis del contexto político al interior de sus países que podría significar el hallazgo de violaciones a los principios democráticos de la CDI.

Sin embargo, teniendo en consideración el compromiso asumido por los Estados miembros a través de la CDI y los instrumentos que la han precedido en materia de defensa de la democracia, no se podría hablar de un concepto irrestricto del principio de no intervención pues este ha sido confrontado por el reconocimiento de la democracia representativa como elemento indispensable para la paz y el desarrollo de la región.

En síntesis, las limitaciones que se presentan en la CDI para ejercer eficazmente la función preventiva son:

- Limitada capacidad de acción del Secretario General para iniciar investigaciones de oficio o visitas in situ en Estados donde haya indicio suficiente de la existencia de factores que puedan erosionar el orden democrático del país.
- Necesidad de contar con la autorización del Estado involucrado para iniciar las gestiones que puedan ayudar a solucionar la crisis, especialmente si el debilitamiento democrático viene de parte del Poder Ejecutivo.
- Falta de acceso de las otras entidades del gobierno o inclusive de la sociedad civil a los mecanismos previstos en la CDI. Siendo así que el término gobierno incluye sólo al Poder Ejecutivo.

En cuanto a la *función reactiva*, esta entra en acción una vez que las amenazas o riesgos hayan devenido en una grave alteración del orden constitucional del país. En dichas circunstancias la CDI, a través del artículo 20, plantea el mecanismo a seguir a fin de evitar que se produzca la ruptura total del orden democrático. Sin embargo, esta función también se ve limitada por deficiencias de concepto y procedimiento.

En tal sentido, la CDI no define ni brinda las directrices necesarias para interpretar qué tipo de acontecimientos podrían encajar en el concepto de *alteración del orden constitucional*. Esta imprecisión deja abierto un marco de evasión para aquellos gobiernos que cometen acciones que de cierta forma menoscaban el sistema democrático de sus Estados. Es por ello que resulta necesario contar con supuestos base que puedan servir como directrices para la interpretación de dicho término, a fin de que la calificación de un contexto como alteración no sea considerada como una arbitrariedad o intervencionismo de la organización. Teniendo reglas más claras los gobiernos no van a tener excusas para deslindar su responsabilidad.

Asimismo, no se establecen qué mecanismos específicos corresponde aplicar ante un contexto de alteración o ruptura del orden democrático, solo se hace referencia a *gestiones diplomáticas* sin especificar de qué tipo. Siendo así que esto se deja a discrecionalidad de los Estados miembros o de los órganos políticos de la OEA. Sin embargo, la falta de mecanismos previamente estructurados e ideados para cada situación resta eficiencia a la actuación de la CDI, pues no se cuenta con la logística necesaria y todo debe ser improvisado sobre la marcha.

Si bien no se puede tener un mismo modelo para todas las crisis políticas que se presenten en la región, si resultaría oportuno que se cuente con mecanismos determinados de acuerdo a las características de la crisis. Por ejemplo, en aquellos casos de polarización entre los Poderes del Estado, se

puede proceder a instaurar mesas de diálogo con la participación de la OEA como mediador. Luego, si eso no funciona, se pueden gestionar buenos oficios con Estados miembros de la organización, entre otras medidas.

Por otro lado, la *función sancionadora* contemplada en la cláusula democrática del artículo 19 provee de un mecanismo de sanción para supuestos de ruptura y alteración del orden democrático mediante la suspensión del derecho de participación en la OEA del Estado afectado. La gran innovación que presenta la cláusula democrática de la CDI es que se amplía el espectro de sanción a los supuestos de alteración del orden democrático, y no sólo a casos de golpe de Estado.

Empero, también se presentan deficiencias que afectan esta función. En primer lugar, para que proceda la aplicación de la sanción se debe verificar que se haya producido una alteración o ruptura al orden democrático. Como se ha mencionado, la definición de alteración no ha sido contemplada en la CDI. Al no existir conceptos claros las decisiones de suspensión siempre serán susceptibles de diversas interpretaciones por parte de los Estados afectados.

En cuanto al procedimiento, en el artículo 21 se señala que se aplicará la sanción de suspensión cuando las gestiones diplomáticas hayan sido infructuosas, sin embargo no se especifica bajo que parámetros se puede interpretar ello. Vale decir, se considera infructuosa una gestión según un parámetro de tiempo, o de resultados, o el número de veces que se intentó aplicarla. No existe precisión al respecto.

Otra limitación que se presenta respecto a la capacidad sancionadora de la CDI es que no contiene otras sanciones además de la suspensión del Estado miembro. Vale decir, no se contemplan sanciones económicas o comerciales, siendo así que los Estados miembros que quieran implementar otro tipo de

penalidad, se ven forzados realizarlo fuera del ámbito de la organización. Lo mencionado también contradice el principio de gradualidad pues no existen sanciones intermedias que puedan presionar al Estado en crisis a buscar una solución a la crisis.

Muchas de las limitaciones mencionadas se relacionan con deficiencias procedimentales o ausencia de concepto en el articulado de la CDI que entorpecen su aplicación. Sin embargo, también se debe tomar en cuenta el factor político, pues hace un par de años atrás existía una polarización muy aguda entre los países de la región, específicamente entre el bloque ALBA y el resto de países de América Latina, lo cual impedía que se llegara a consensos en el marco de los organismos políticos de la organización sobre la materia. Esto ha cambiado en el último año, ya que este bloque de oposición ha perdido fuerza en América del Sur, debido a cambios de gobierno, abriendo la posibilidad a incentivar el debate sobre el reforzamiento de la defensa de la democracia

Adicionalmente, se debe tomar en consideración que durante los últimos años se ha presentado en la región una tendencia a alejarse de los principios y compromisos contemplados en la CDI, desafiando la validez de dicho instrumento, así como de los otros mecanismos y documentos sobre la materia en el marco de la OEA, generando la necesidad de revisar el tema.

Bajo este contexto, la Cancillería podría liderar el proceso de negociación y adopción de una nueva Convención Interamericana sobre Democracia, reafirmando el liderazgo peruano en materia de defensa y consolidación de la democracia en el hemisferio. El objetivo de esta Convención sería elevar a la calidad de tratado el compromiso de fortalecimiento de la democracia por parte de los Estados miembros de la OEA, estableciendo penalidades acordes al Derecho Internacional de los Tratados ante su incumplimiento. De la misma forma, se podrían subsanar las limitaciones e imprecisiones que dificultan la

aplicación de la CDI. Ello con la finalidad de evitar que los regímenes democráticos se erosionen de tal forma que conlleven a una crisis y ruptura total del orden democrático.

2. Propuestas para la adopción de una Convención Interamericana sobre Democracia

Conforme a lo señalado anteriormente, la Cancillería peruana podría presentar una propuesta de instrumento jurídico en materia de democracia. Esta Convención Interamericana sobre Democracia debería subsanar todas las limitaciones que se presentan en la Carta Democrática Interamericana, y reforzar la función de promoción y fortalecimiento de la democracia en el hemisferio en el marco de la OEA, mediante mecanismos que cuenten con un mayor nivel de operatividad y eficacia. Entre las medidas a tomar en consideración se encuentran:

1. Aumentar la capacidad de acción del Secretario General para que pueda iniciar de oficio mecanismos que coadyuven al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en los Estados miembros. Asimismo, otorgarle la prerrogativa de iniciar investigaciones in situ junto con un equipo de especialistas a fin de determinar qué mecanismo sería adecuado implementar de acuerdo a las características del contexto.
2. Brindar acceso a los otros Poderes del Estado, además del Ejecutivo, para poder invocar la aplicación de la Convención, previo análisis del Consejo Permanente. Es decir, el termino gobierno deberá incluir a todos los poderes del Estado.
3. Delimitar con precisión qué tipo de contextos pueden considerarse como alteración del orden democrático, a fin de facilitar la aplicación de la Convención. Dicha delimitación no será una lista taxativa de

supuestos, dejando abierta la posibilidad de incluir nuevos fenómenos que se presenten en el futuro en la región.

4. Establecer mecanismos para la prevención de crisis democráticas. Estos deberán contar con suficientes especificaciones que coadyuven a la efectiva operatividad de los mismos, estableciendo métodos, recursos y plazos aplicables. Dichos mecanismos podrán ser aplicados de oficio ante indicios suficientes de una erosión de la democracia al interior del Estado miembro.
5. Asimismo, se deberán establecer mecanismos de reacción ante crisis democráticas que tengan una aplicación gradual dependiendo de las características del contexto. En tal sentido, es fundamental que la nueva Convención incluya sanciones económicas o de índole política y jurídica, aprovechando que la futura Convención sí contará con fuerza jurídica vinculante. Como señala Jorge Castañeda, ex Secretario de Relaciones Exteriores de México: *"la Carta no tiene "dientes" y si no tiene "dientes" pues ninguna de sus supuestas sanciones realmente van a ser eficaces como se vio en el caso de Honduras"* (2011, pág. 19).

Vale decir que la futura Convención debería contar con sanciones que verdaderamente contribuyan a la solución de la crisis, siendo así que en el marco de organismos económicos y comerciales como la OMC o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se pueden establecer condicionantes para cooperación financiera o préstamos entre otros. También se puede adaptar el sistema de sanciones de la cláusula democrática usada en los Tratados de Libre Comercio con la Unión Europea

6. Asimismo, se podrían incorporar ciertos matices adoptados en la cláusula democrática de UNASUR, como el cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros.

En tal sentido, en el caso de que la crisis democrática en un Estado miembro se agrave se deberán activar los mecanismos de sanción (económicos por ejemplo), siendo así que si un Estado no acata el mandato de la Convención, se impedirá que reciba cooperación o financiamiento de entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo, posteriormente el cierre parcial de fronteras, suministro de energía, agotando todas las instancias de acuerdo al principio de gradualidad.

7. Resulta muy importante que la sociedad civil tenga acceso a los mecanismos de preservación y fortalecimiento de la democracia. Es por ello que sería oportuno que junto con la adopción de la nueva Convención se cree un Alto Comisionado para la Democracia, que canalice las demandas de la sociedad civil. Esta entidad podría servir como una instancia previa para el filtrado y la evaluación de información sobre indicios de erosión del ordenamiento democrático. Podría sugerirse que tenga las mismas facultades del Fiscal de la Corte Penal Internacional (CPI), en el sentido que tiene que evaluar la veracidad de las comunicaciones que reciba de la sociedad civil contrastándola con trabajo de campo e investigaciones in situ, para finalmente analizar y evaluar la información para posteriormente elevar la denuncia ante el Consejo Permanente. Como señala el Embajador Hugo de Zela: *"...resulta conveniente que la sociedad civil se involucre como agentes de alerta temprana ante supuestos de amenazas al sistema democrático, siendo así que podría utilizarse la red de contactos de las*

Misiones de Observación Electoral a fin de poder recabar y contrastar información sobre la situación política de cada país...".

Esta modalidad tendría la ventaja de no involucrar la figura del Secretario General de la organización, siendo así que su neutralidad no se pondría en cuestionamiento, ya que este sólo entraría en acción cuando se concluya que existen indicios suficientes sobre la existencia de una posible crisis democrática.

8. Asimismo, la Convención debería contar con un mecanismo de seguimiento y monitoreo que ayude a fortalecer la institucionalidad democrática al interior de los Estados miembros. Este podría adoptar el modelo del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), el cual consiste en un proceso de evaluación recíproca entre los Estados parte de dicha Convención en el marco de "rondas" en las cuales se analiza cómo se están implementando las obligaciones y disposiciones prevista en el tratado. Al final de dicha evaluación se emiten informes formulando a cada Estado recomendaciones precisas y puntuales sobre las deficiencias o vacíos jurídicos que se hayan encontrado. Estas recomendaciones no tienen naturaleza de sanción, solo sirven de herramienta para fortalecer la cooperación entre los Estados.

Bajo dicho modelo, se podría instaurar el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana sobre Democracia (MESIDEM), mediante el cual se realizaría la evaluación recíproca entre los Estados parte del tratado sobre el estado de la implementación de las disposiciones del mismo a fin de poder identificar las áreas en las cuáles se presentan dificultades o vacíos. Este informe realizado por los Estados luego sería elevado al Alto Comisionado para la Democracia, el cual junto con la información enviada por la sociedad

civil, emitiría un Informe Final sobre cada Estado. Si un Estado parte no acata las recomendaciones emitidas en ese informe el Alto Comisionado elevaría el caso al Secretario General a fin de que se activen de oficio los mecanismos preventivos contemplados en la Convención.

En tal sentido, la Convención tendría dos vías de acceso. La primera sería a través de los Poderes de cualquier Estado miembro a fin de que puedan remitir información sobre hechos que amenacen el orden democrático del país. Estas comunicaciones pueden ser dirigidas al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de que se realicen las respectivas investigaciones y se adopten las medidas necesarias.

La segunda vía de acceso sería mediante el Alto Comisionado para la Democracia, quien podría poner a consideración del Consejo Permanente un caso en dos supuestos:

- a) Cuando haya recibido una demanda por parte de la sociedad civil y los hechos referidos hayan sido corroborados mediante el cruce de información con otras fuentes, como por ejemplo la red de contactos de las MOES.
- b) Cuando un Estado parte de la Convención no acate las recomendaciones brindadas en su Informe Final producto de la evaluación realizada por el MESIDEM

Bibliografía

- Aguilar-Cardoso, L. (2006). Aproximaciones a la participación ciudadana en la región andina: el caso peruano. *Difusión de la Carta Democrática Interamericana*, 3-10.
- Arrighi, J. M. (2009). El sistema interamericano y la defensa de la democracia. *Agenda Internacional*, 69-94.
- Ayala Corao, C. (2006). Los mecanismos internacionales para la Protección Colectiva de la Democracia en la Carta Democrática Interamericana. En C. A. JURISTAS, *Defensa colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos. Serie: Difusión de la Carta Democrática Interamericana* (págs. 87-121). Lima.
- Bazán, A., & Silva-Santistevan, R. (2004). Alcances jurídicos de las resoluciones de la Asamblea General de la OEA: el caso de la Carta Democrática Interamericana. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 128-158.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica .
- Boloña, A. (1996). Los autogolpes en América Latina: el caso de Guatemala (1993). (Wife, Ed.) *Revista de Estudios Internacionales*, 29(113), 1 -18. doi:DOI: 10.5354/0719-3769.1996.15304
- Brewer-Carias, A. (2002). La crisis de la democracia venezolana: la Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002. *Colección Ares*.
- Cameron, M. (2002). Strengthening Checks and Balances . "The Inter-American Democratic Charter: Challenges and Opportunities,". Vancouver.
- Carpio Marcos, E. (aayo - agosto de 2000). Constitución y Reección Presidencial: el caso peruano. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXIII(98), 447 - 503. Recuperado el 19 de septiembre de 2016, de <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex098/BMD09801.pdf>
- Castañeda, J. (2011). Visiones y experiencias sobre gobernabilidad democrática en América Latina. *La Carta Democrática Interamericana: Realidad y desafíos* (págs. 18-22). Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
- CIDH, C. (2012). *Informe sobre la situación Venezuela*. Washington: OEA.

- CJI, C. J. (2009). *Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana*. Washington: OEA.
- Collier, D., & Levitsky, S. (1998). Democracia con adjetivos: Innovación conceptual en la investigación comparativa. *Agora*, 99-122.
- Cooper, A., & Legler, T. (2001). The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership. *Latin American Politics and Society*, 103-126.
- CVR-Honduras, C. d. (2011). *Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Tegucigalpa.
- Dahl, R. (1971). *Poliarchy, Participation and Opposition*. Yale University Press.
- De Zela, H. (2013). The Organization of American States and its quest for democracy in the Americas. *Yale Journal of International Affairs*, 23-36.
- Del Prado, J. (1998). Globalización y Democracia. *Agenda Internacional*, 15-29.
- Elche Díaz , F. (2008). *La Lógica de las Crisis Políticas: los Golpes de Estado de 1968 y 1992 en Perú*. Universidad Complutense de Madrid, Ciencia Política III. Universidad Complutense de Madrid. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/39697014_La_logica_de_las_crisis_politicas_los_golpes_de_Estado_de_1968_y_1992_en_Peru
- Flax , S., Romano, S., & Vollenweider, C. (julio de 2016). Golpes siglo XXI: nuevas estrategias para viejos propósitos. Los casos de Honduras, Paraguay y Brasil. (CELAG, Ed.) s.n. Obtenido de <http://www.celag.org/wp-content/uploads/2016/07/Seguir-leyendo-1.pdf>
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Avon Books.
- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. New York: Straus and Giroux.
- Fukuyama, F. (2015). Why is democracy performing so poorly . *Journal of Democracy*, 11-20.
- García- Sayán, D. (2012). The Future of the Democratic Charter. *Latin American Policy*, 127-134.
- García-Sayán, D. (2001). Discurso dado en el XXVIII Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA. *Carta Democrática*

Interamericana. Documentos e interpretaciones, (págs. 108-112). Washington.

García-Sayán, D. (2015). Democracia y Derechos Humanos. En F. Novak, *La Política Exterior Peruana en el siglo XXI* (págs. 331-346). Lima: IDEI PUCP.

Gehring, T. (1992). *Dynamic international regime*. Berlin: Peter Lang.

Heine, J., & Weiffe, B. (2014). *21st century Promotion of Democracy in the Americas: Standing up for polities*. New York: Routledge.

Held, D. (1995). *La democracia y el orden global. del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Buenos Aires: Paidós.

Insulza, J. M. (2007). "La Carta Democrática Interamericana" (OEA/Ser. G, CP/doc.4184/07). Washington: OEA.

Insulza, J. M. (2011). La construcción de un legado en materia de promoción y protección de la democracia. En O. d. Americanos, *Décimo Aniversario de la Carta Democrática Interamericana. Un compromiso hemisférico con la democracia*. (pág. 3). Washington.

Insulza, J. M. (2015). *Gobernabilidad Democrática: OEA 2002-2015*. Washington: OEA.

Javier Peñas, F. (1997). Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democráticas y sus críticos. En R. d. Águila, *La razón de Estado en el nuevo (des)orden mundial* (págs. 119-140). Madrid.

Keohane, R., & Nye, J. (1972). *Transnational Relations and World Politics*. Harvard University Press.

Kunz, D. (2008). Concepciones democráticas en pugna en el ámbito de la OEA. En L. S. Salazar, *Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios* (págs. 241-267). Buenos Aires: CLACSO.

Legler, T. (2012). The Democratic Charter in Action: Reflections on the Honduran Crises. *Latin American Policy*, 74-87.

Meza, S. (2002). La democracia y el Sistema Interamericano: de la Carta de la OEA a la Carta Democrática Interamericana. *Agenda Internacional*, 97-122.

Morlino, L. (2005). Calidad de la Democracia. Notas para su discusión. *Metapolítica*, 37-52.

Muñoz, H. (1995). El derecho a la democracia en las Américas. *Revista de Estudios Internacionales. Universida de Chile*.

- 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. *Revista IIDH*, 13-53.
- OEA. (2003). *Carta Democrática Interamericana*. Washington.
- Olmedo Gonzáles, H. (2011). Diez años de la Carta Democrática Interamericana: Un Régimen Internacional para la Defensa de la Democracia. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*.
- Ortiz, C. (2014). *Régimen Democrático Interamericano. Naturaleza, Obstáculos y Perspectivas*. Lima.
- Ortiz-Brennan, B. (2001). Implicancias de la Carta Democrática Interamericana. *Democracia en América Latina y el Caribe* (pág. 249). Lima: Asociación Transparencia.
- Otero, L. (2011). *Análisis de la condicionalidad de la democracia y los derechos humanos en los acuerdos de libre comercio*. Lima.
- Perina, R. (2000). El Régimen Democrático Interamericano: El papel de la OEA. En T. Arlene, *Sistema Interamericano y Democracia: Antecedentes históricos y tendencias futuras* (págs. 1-47). Colombia: CEI- Editoriales Uniandes OEA.
- Perina, R. (2012). Los desafíos de la Carta Democrática Interamericana. *Estudios Internacionales*, 7-36.
- PNUD. (2010). *Nuestra Democracia*. Primera Edición, Mexico.
- Ramacciotti, B. (2009). *Democracia y Derecho Internacional en Las Américas*. Córdoba Argentina: Lerner Publishing Group.
- Ramírez, A. (2011). La nueva ruta en las relaciones internacionales: La OEA y el fortalecimiento de los procesos democratizadores en la región. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, 220-243.
- Ramis, N. (2010). *La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: Un objetivo en construcción*. Barcelona: Institut Catalá Internacional per la Pau.
- Reyes, M. (2006). El papel de la justicia electoral en el fortalecimiento de la democracia. *XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia* (pág. 24). San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Rodriguez Cuadros, M. (2001). Discurso dado durante el XXVIII Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA. *Carta*

Democrática Interamericana: Documentos e interpretaciones.
 Washington.

- Rospigliosi, F. (s.f.). Perú elecciones entre 1992 y 1996. En 1998, J. Rial , & D. Zovatto (Edits.), *Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996: Urnas y Desencanto Político* (págs. 439- 442). San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humano. Obtenido de <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1990/21.pdf>
- Russet, B. (1995). *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*. Princeton: Princeton University Press.
- Salomón, M. (2001). El debate sobre la "Paz Democrática". Una aproximación crítica. *Revista de Estudios Políticos*, 237-265.
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la Democracia?* México: Instituto Federal Electoral.
- Vayas, P., Fabian , C., & Rivadeneira , S. (2015). *Restauración conservadora en América Latina: teoría política, historia y actualidad*. Instituto de Pensamiento Político de MPAIS. Ecuador: Instituto de Pensamiento Político de MPAIS. Obtenido de <http://www.alianzapais.com.ec/wp-content/uploads/2015/10/RESTAURACI%C3%93N-CONSERVADORA.pdf>
- Vía, E. (2011). Fortalezas y debilidades de la Carta Democrática Interamericana: Una perspectiva jurídica. *La Carta Democrática Interamericana: Realidad y desafíos a 10 años de su adopción* (págs. 60-68). Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores Chile.
- Villalta, A. (2011). La Carta Democrática Interamericana y el Tratado Marco de Seguridad Democrática Interamericana en Centroamérica. *XXXVIII Curso de Derecho Internacional* (págs. 1-10). Washington: Organización de los Estados Americanos.
- Weiffe, J. H. (2014). *21st century Promotion of Democracy in the Americas: Standing up for polities*. New York: Routledge.

Anexo

Anexo 1: Carta Democrática Interamericana

VIGÉSIMO OCTAVO PERÍODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES

11 de septiembre de 2001

Lima, Perú

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

LA ASAMBLEA GENERAL,

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

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

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

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

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

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

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

Academia diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar"
Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales
Adriana Lorena Díaz Rosas

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

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

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

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

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

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

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

RECORDANDO que, en la Declaración de Nassau (AG/DEC. 1 (XXII-O/92)), se acordó desarrollar mecanismos para proporcionar la asistencia que los Estados Miembros soliciten para promover, preservar y fortalecer la democracia representativa, a fin de complementar y ejecutar lo previsto en la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91);

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

Academia diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar"
Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales
Adriana Lorena Díaz Rosas

valores dependerá la capacidad de la Organización de contribuir a preservar y fortalecer las estructuras democráticas en el Hemisferio;

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

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

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

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

RESUELVE:

Aprobar la siguiente

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

I

La democracia y el sistema interamericano

Artículo 1

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

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

Artículo 2

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

Artículo 3

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

Artículo 4

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

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

Artículo 5

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

Artículo 6

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

II

La democracia y los derechos humanos

Artículo 7

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados

en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

Artículo 8

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

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

Artículo 9

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

Artículo 10

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

III

Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza

Artículo 11

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

Artículo 12

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

también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia.

Artículo 13

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

Artículo 14

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

Artículo 15

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

Artículo 16

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

IV

Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática

Artículo 17

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

Artículo 18

Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado,

disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

Artículo 19

Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.

Artículo 20

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

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

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

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

Artículo 21

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

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

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

Artículo 22

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

V

La democracia y las misiones de observación electoral

Artículo 23

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

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

Artículo 24

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

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

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

Artículo 25

Academia diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar"
Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales
Adriana Lorena Díaz Rosas

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

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

VI

Promoción de la cultura democrática

Artículo 26

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

Artículo 27

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

Artículo 28

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