Serie: Difusión de la Carta Democrática Interamericana 5

Serie: Difusión de la Carta Democrática Interamericana

Carlos Ayala Corao

Pedro Nikken Bellshaw-Hógg

CONTENIDO

Presentación

PRESENTACIÓN

La democracia en América Latina ha tendido a la crisis y a los desencuentros. Desde fines del siglo XX, sin embargo, una corriente poderosa comenzó a prevalecer sobre las visiones cerradas de Estados soberanos. La globalización de la democracia comenzó a imperar. Incluso, en el ámbito de Naciones Unidas, la democracia fue calificada como un derecho humano.

La Organización de Estados Americanos, bajo ese espíritu, ha venido buscando consensos y mecanismos más adecuados para defender la democracia en la región. Bajo el marco del régimen democrático interamericano, la comunidad del hemisferio diseñó y puso en marcha diversos instrumentos que llamaban a la vez a una acción conjunta en defensa de la democracia.

El origen de este régimen democrático internacional es la Carta

Democrática Interamericana (CDI) que consolida el avance de los Estados en la vía a construir mecanismos de protección efectiva de la democracia.

La Comisión Andina de Juristas (CAJ), a través de su Área de Democracia y Participación Ciudadana promueve la eficacia de la CDI y viene alertando a la comunidad internacional sobre aquellas situaciones que amenazan o vulneran el contenido del documento. Al mismo tiempo recoge información y plantea análisis y recomendaciones de cara al logro de la gobernabilidad democrática en la región andina. Esta serie tiene como objetivo recoger, precisamente, los elementos temáticos de la CDI y desarrollarlos en la perspectiva de influir en los gobiernos y en la sociedad civil sobre la importancia de asumir la protección de la democracia como una tarea colectiva que supone el compromiso y la buena fe de los Estados firmantes.

La CDI se elaboró en la perspectiva de unir los conceptos "de-

RESEÑA ANALÍTICA Y RECOMENDACIONES

En la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) celebrada en Fort Lauderdale, Florida en junio de 2005, los Estados miembros instaron al Secretario General José Miguel Insulza a preparar un informe acerca del uso que se ha dado a la Carta Democrática Interamericana (CDI) y presentar sugerencias al Consejo Permanente en cuanto a posibles mejoras en su aplicación. La resolución sobre la "Promoción de Cooperación Regional para la Implementación de la Carta Democrática Interamericana" también exhorta a los estados miembros a buscar insumos de parte de la sociedad civil en lo referente a la CDI. Conscientes de esta invitación, el Centro Carter (CC) y la Comisión Andina de Juristas (CAJ) han respondido a la invitación.

Para estas organizaciones, la CDI es una extraordinaria herramienta para la defensa colectiva de la democracia en el Hemisferio Occidental, por lo cual amerita todo apoyo. La CDI es reciente, ya que fue adoptada apenas en el año 2001, y no deberá sorprender a nadie que los Estados miembros todavía estén aprendiendo cómo mejor implementarla de modo que simultáneamente proteja los

principios de la democracia representativa y de la no intervención. Muchas de sus disposiciones se utilizan regularmente en la OEA como puntos de referencia para el personal al planificar programas de apoyo a la democracia. Sin embargo, los artículos 17 al 21 de la CDI no han sido muy utilizados hasta la fecha, pero esta renuencia viene siendo atenuada cada vez más por las serias inquietudes generadas en torno al hecho que las democracias de la región no están funcionando bien y necesitan de apoyo colectivo. En efecto, en las Américas desde 1989 un total de 15 presidentes abandonaron el poder antes de la conclusión normal de su período. La persistente pobreza y la desigualdad han deteriorado la confianza en las instituciones democráticas hasta el punto que los analistas comúnmente hacen referencia a una "crisis de representatividad" en la región.

¿Cómo, entonces, pueden los Estados miembros de la OEA hacer el mejor uso posible de las oportunidades para fortalecer la democracia que emanan de la Carta Democrática Interamericana? hacer elaD 1e.e8da ionan pueden los Estadombrdemunn no es-minmbrenciió

publican aquí en conjunto con un breve análisis comparativo, en la esperanza que tanto los ciudadanos como los Gobiernos se ocupen de la cuestión de cómo mejor asistir a la democracia a través de la CDI y tomar pasos para hacer de ella un documento viviente.

Consideraciones iniciales

Como lo indica el encabezado de su trabajo, al profesor Pedro Nikken se le encargó escribir un "Análisis de las definiciones conceptuales básicas para la aplicación de los mecanismos de defensa colectiva de la democracia previstos en la Carta Democrática Americana". Por su parte, el profesor Carlos Ayala tuvo la tarea de lidiar con el espinoso asunto de cómo saber cuándo una violación de la Carta amerita sanciones, y abrir un debate acerca de qué tipos de respuestas se contemplan en el texto.

Ambos ensayos enfocan en los capítulos I y IV como medulares en la CDI. El capítulo I reafirma la democracia representativa como el principio básico que caracteriza la gobernabilidad en los Estados miembro de la OEA, y define los elementos esenciales de la democracia y los componentes fundamentales para el ejercicio de la democracia. El capítulo IV, en tanto, establece los procedimientos para una respuesta colectiva a las crisis democráticas, y al hacerlo nos dice algo sobre los tipos y las magnitudes de las crisis con las que la CDI está preparada para tratar. Nikken interpreta la CDI a la luz de los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos así como las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos Humanos que sentaron precedentes. Por su parte, Ayala toma un enfoque más bien jurídico-político al examinar las implicaciones del documento para la sobe-

ranía, el rol del Secretario General dentro de la OEA, los tipos de asistencia que se pueden ofrecer, y las perspectivas para superar el aletargamiento institucional y la parálisis por los que se ha criticado a la OEA. En su opinión, la principal contribución de la CDI es que los Estados miembros de la OEA ya no pueden invocar el principio de la no intervención para obstaculizar acciones conducentes a la protección colectiva de la democracia.

Nikken empieza haciendo una distinción entre "elementos esenciales" (artículo 3) y los "componentes fundamentales" del ejercicio de la democracia a que hace referencia el artículo 4. Según él, los componentes en el artículo 3 son de primer orden. Por contras-

ta, al escribir que dichos actos son competencia de la Comisión y de la Corte. Más bien la Carta entra en juego cuando los elementos listados como "esenciales" en el artículo 3 han sido tan severamente comprometidos que ponen en tela de juicio la *esencia* misma del sistema democrático. En otras palabras, la magnitud de la violación debe ser tal que crea una situación generalizada que no puede ser remediada a través de la acción normal de los órganos del sistema regional de derechos humanos, y debe afectar aquellos derechos "medulares" cuya suspensión nunca es autorizada por la Convención Interamericana de Derechos Humanos (artículo 27) ya sea bajo estados de emergencia, o bien aquellos derechos cuya observancia amerita "atención particular" bajo la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En breve, aun violaciones numerosas serían insuficientes para poner en marcha los dispositivos para el uso de la Carta a no ser que se pueda establecer que su grado, conexión, unidad de propósitos o importancia jurídica corresponden a una política incompatible con el respeto por los derechos humanos en una sociedad democrática.

Al interpretar lo que significa "la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo", Nikken hace notar que la Corte ha distinguido entre la legitimidad de *origen* versus el *ejercicio* legítimo del poder. En *Yatama vs. Nicaragua* (2005) la Corte falló que se estaría comprometiendo la libre expresión de la voluntad popular si las autoridades debidamente elegidas ejercieran sus funciones gubernamentales en contravención del Estado de Derecho. La Corte considera, por lo tanto, que el ejercicio efectivo de la democracia necesariamente incluye el respeto de la participación de la minoría y la administración del bien común. Asimismo el fallo de la Corte en *Yatama* también citó la CDI e hizo énfasis en

una frase del artículo 3 que indica que la democracia requiere de "otras organizaciones políticas" en adición a los partidos políticos. En lo referente a la separación e independencia de los poderes, la lectura que hace Nikken de los fallos de la Corte sugiere que un poder judicial sometido ya sea al ejecutivo o al legislativo lesiona el ejercicio legítimo del poder.

La defensa colectiva de la democracia

Al describir los mecanismos existentes para la defensa colectiva de la democracia elaborados en la CDI, Nikken hace notar que se trata de un acuerdo político, no de un tratado, y que por lo tanto carece de la precisión y del rigor que tienen estos últimos. No obstante, ha habido avances a través del tiempo en los acuerdos logrados en la región, en particular con respecto a la especificación de procedimientos y un aumento en la seriedad de las consecuencias para una gama cada vez mayor de comportamiento no democrático. Ayala nos brinda una reseña histórica más detallada de la defensa colectiva de la democracia desde 1989, y argumenta que la Carta en realidad representa una innovación en el sentido que en ella la defensa y promoción de la democracia ya no es algo que queda bajo la soberanía absoluta de los Estados miembros de la OEA, y en ciertas condiciones se pueden invocar los mecanismos

interna

el artículo 17 pierde significación. El Secretario General o el Consejo Permanente pueden entonces actuar bajo el artículo 18, siempre que la situación sea tan seria que puede afectar el proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder.

En términos de procedimiento, ambos autores perciben el principio de gradualidad en una preferencia por agotar el artículo 17 como remedio antes de pasar a utilizar el artículo 18. Dicho de otro modo, si se ha invocado el artículo 17, entonces no se puede utilizar el artículo 18 hasta que quede claro que el gobierno no ha cumplido con las condiciones para remediar la situación establecidas por el Secretario General o el Consejo Permanente, o bien la crisis se ha empeorado al punto en que las disposiciones adoptadas bajo el artículo 17 ya no son suficientes. Sin embargo, tampoco las cosas pueden haberse agravado tanto para que haya una alteración del orden constitucional que afecta seriamente el orden democrático, puesto que en tal caso entra en juego el artículo 20. Ayala nota otra distinción entre los artículos 17 y 18 que tiene que ver con la secuencia cronológica. Mientras que el uso del término "riesgo" en el artículo 17 implica que el problema todavía no se ha dado, en el artículo 18 se hace referencia a una situación *de facto* que tiene la capacidad de afectar el proceso democrático o el legítimo ejercicio del poder.

El artículo 18 es impreciso con respecto a las acciones que pueden tomar el Secretario General o el Consejo Permanente, mencionando apenas "visitas y otras gestiones", sin que se enumeren estas últimas. Asimismo, no es explícito en cuanto al género de acciones, aunque tampoco establece limitaciones específicas al respecto. Nikken sugiere acciones que podrían incluir iniciativas estrictamente diplomáticas, incluyendo misiones *ad hoc*, o actuacio-

nes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En todo caso, Ayala nota que conllevarán a que el Secretario General envíe un informe al Consejo Permanente, quien a su vez ofrecerá una apreciación colectiva de la situación y adoptará decisiones que van dirigidas hacia la preservación y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Hay alguna duda acerca de si se requiere del consentimiento previo del Estado afectado exclusivamente al inicio de las diligencias que pueden emprenderse bajo el artículo 18, o si tal aprobación debe mantenerse a lo largo de todas las gestiones que puede acometer la OEA. Si el consentimiento del gobierno es una condición solamente al inicio de las gestiones, entonces parecería que el Consejo Permanente tiene una amplia latitud para adoptar medidas en respuesta al informe del Secretario General. Sin embargo, Nikken argumenta que la cuestión puede ser de significancia limitada en la práctica, si se considera que la efectividad de cualesquiera decisiones que se ejecuten con el fin de preservar la institucionalidad democrática y su fortalecimiento dependerán de al menos, un grado mínimo de aceptación por parte del gobierno afectado. Además, en la OEA hay una fuerte preferencia por la toma de decisiones consensuadas, y particularmente en relación con la CDI, que al fin y al cabo fue firmada en un espíritu de consenso. No obstante, como enfatiza Ayala, a la hora de la verdad, la OEA no es enteramente cautiva del consentimiento del Estado cuya democracia está afectada. Sin desconocer que la práctica de la OEA apunta hacia las decisiones por consenso, según la Carta de la Organización las resoluciones del Consejo Permanente requieren solamente del voto de la mayoría, nota Nikken, y pueden tener un peso simbólico significativo.

El artículo 20 puede ser invocado si hay una *alteración* del orden institucional que menoscaba gravemente el orden democrático, o sea, aquellos elementos esenciales y componentes fundamentales que se mencionan en los artículos 3 y 4. Aquí la implicación es que hay un umbral crítico de gravedad que debe ser cruzado. Nikken ofrece ejemplos posibles de situaciones lo suficientemente serias, como aquellas en que el gobierno viola flagrantemente la Constitución o rompe la independencia del poder judicial. Asimismo, Ayala hace referencias a situaciones en las que se cierran los poderes judiciales o legislativos, como sucede en un autogolpe. En tal caso, se han roto uno o más de los elementos esenciales o fundamentales de la democracia.

Según el artículo 20 de la CDI, las acciones de la OEA no necesitan del consentimiento previo del gobierno afectado. Como subraya Ayala, cualquier Estado miembro o bien el Secretario General pueden invocar el artículo. Ayala afirma que "un aspecto de vital importancia para el funcionamiento y la vigencia de la CDI es que las iniciativas y las decisiones de aplicar sus mecanismos colectivos de defensa, no caigan en la dejación, en la inactividad o lo que es aun peor, en el encubrimiento cómplice de los demás Estados miembros de la OEA". Pero también aquí Nikken opina que en la práctica será necesario la cooperación del gobierno afectado para que se puedan aplicar medidas útiles.

El artículo 20 enfoca las gestiones positivas de iniciativas diplomáticas y "buenos oficios" para restaurar condiciones democráticas. Sin embargo, al igual que en los artículos 17 y 18, no se definen "las gestiones diplomáticas necesarias". Ayala considera importante que el artículo permite al Consejo Permanente convocar a la Asamblea General para que ésta "adopte las decisiones que

estime apropiadas". Como la más alta autoridad de la OEA, el mero hecho que se convoque a la Asamblea General ya constituye una fuerte reprimenda, aunque por sí sola ésta no nos lleva más allá de la Resolución 1080. Sin embargo, las "decisiones" en cuestión podrían ser más fuertes que aquellas tomadas bajo la Resolución 1080 en situaciones de alteración del orden constitucional, como ocurrió para el "Fujimorazo" de 1992.

El artículo 21 trata del tipo de situación más grave, o sea "la interrupción del orden democrático", y puede resultar en una suspensión de la OEA con un voto afirmativo de dos tercios de los miembros. Al igual que sucede con la palabra "alteración", la Carta tampoco define "interrupción". Nikken ofrece un indicio a la Asamblea General al ir más allá de las circunstancias que típicamente se contemplan bajo la Resolución 1080. Es cierto que una interrupción podría ser una situación en la que un gobierno es súbitamente derrocado, pero Nikken argumenta que también podría incluir otras situaciones en las que se menoscaban severamente los "elementos esenciales" descritos en el artículo 3, como son la abolición de elecciones o la instalación de un régimen de partido único. Además, Nikken sostiene que también puede ocurrir una interrupción cuando una progresiva acumulación de eventos cruza un umbral crítico y crea una situación en la que se daña radicalmente la esencia de la democracia. Tal sería el caso si hay una continua erosión del sistema electoral o de la independencia de los poderes, o un patrón persistente de violaciones de los derechos fundamentales. No es menester que la ruptura sea total, o que afecte todos los aspectos del sistema. Sin embargo, según Nikken, las violaciones del artículo 4 por sí solas no comprueban que hubo una interrupción del proceso político institucional democrático, puesto que no se trata de elementos esenciales. También debe ocu-

rrir menoscabo de los elementos democráticos bajo el artículo 3 para que se pueda calificar como una interrupción. Por lo tanto sería difícil sostener la tesis, si se acepta la distinción que hace Nikken, que un determinado gobierno se haya vuelto tan sigiloso y opaco en sus prácticas que se amerita tomar acciones bajo el artículo 21. Se trata de una orientación clave para la Asamblea General al buscar cómo distinguir entre alteraciones e interrupciones del orden democrático.

¿Pero quién va a decidir si los eventos han superado un cierto umbral crítico? Ambos autores aseguran que está implícito en el texto que solamente el órgano supremo de la OEA, la Asamblea General, tiene la facultad de tomar esta decisión, debido a que una ruptura puede resultar en una sanción de suspensión indefinida del Estado afectado en su derecho de participación en la OEA, lo cual

La cláusula democrática

El artículo 19, que contiene la así llamada "cláusula democrática" de la Cumbre de presidentes y primeros ministros celebrada en Québec, en que se declara que la alteración o ruptura es un "obstáculo insuperable" para participar en la Asamblea General o en otras actividades de la OEA, más bien enreda las cosas al dejar implícito que esto podría resultar también sin que aplicaran los procedimientos plasmados en los artículos 20 y 21. En su análisis, Nikken llega a la conclusión que el artículo debe ser tomado como una expresión de principio, pero que como asunto de procedimiento sería imposible decidir si existe o no un "obstáculo insuperable", a no ser a través del voto de la mayoría calificada de dos tercios de los miembros que requiere el artículo 21, que a su vez sigue si hay acción bajo el artículo 20 o posiblemente el artículo 18. Dicho de otra manera, la cláusula democrática es en efecto un corolario a los artículos 18, 20 y 21. Ayala trata con el mismo problema, y cuadra el tema al argumentar que la cláusula democrática no puede ser aplicada automáticamente, sino solamente después de que se hayan realizado las gestiones diplomáticas que se mencionan en el artículo 20 y luego de que una valoración haya establecido que la situación se ha deteriorado al punto de constituir una "ruptura". Él está de acuerdo en que solamente la Asamblea General tiene la legitimidad dentro de la OEA para realizar una votación que puede resultar en la suspensión del Estado miembro afectado.

De darse tal suspensión, los artículos 19 y 22 ofrecen alguna indicación acerca de cuándo podría terminar, al referir que la sanción es aplicable solamente mientras persiste la interrupción. Al concluir la interrupción, el Estado miembro puede ser readmitido, de nuevo por dos tercios de votos afirmativos de la Asamblea Ge-

neral. Nikken es explícito al categorizar el uso del artículo 21 para suspender a un Estado miembro como una indicación de fracaso de las gestiones diplomáticas previas que pudieran haberse emprendido bajo los artículos 18 y 20. Ocurrirá tan solamente si todo el arsenal diplomático de la OEA ha sido insuficiente para garantizar la democracia. Hay por lo tanto una inherente gradualidad en el uso de la CID. Nikken también parece sugerir que la naturaleza jerárquica de los artículos 17 al 21 lleva implícito un principio de respuesta proporcional. O sea, las respuestas requieren valoraciones del grado de gravedad de cada problema, y se deben ofrecer las respuestas más serias solamente si existe un sentir colectivo de que la situación se ha deteriorado en maneras que afectan radicalmente la democracia.

Para Ayala, lo importante en caso de la suspensión del derecho de un Estado miembro de participar en las actividades designadas de la OEA es que lo que se están suspendiendo son solamente sus *derechos*, no así sus *obligaciones*. O sea, el Estado miembro todavía debe cumplir con el régimen interamericano de derechos humanos. La intención del artículo es suspender los privilegios del Estado ofensor, no los derechos de su pueblo. Esto trae a colación la difícil cuestión de si tal sanción es apropiada cuando un gobierno ha colapsado debido a las acciones de su pueblo, como sería el caso de un "golpe de la sociedad civil" en vez de un "golpe de Estado". Sin embargo, ninguno de los autores trata con esta dificultad, si bien es cierto que Ayala hace referencia a la causa fundamental de los disturbios civiles en sus párrafos de cierre, cuando cita el infor-

1. Una violación de la integridad de las instituciones centrales, incluyendo pesos y contrapesos constitucionales que disponen la separación de poderes públicos.
2. La realización de elecciones que no satisfacen los estándares internacionales mínimos.
3. La no realización de elecciones periódicas o la inobservancia de sus resultados.
4. Violaciones sistemáticas de las libertades básicas, como son la libertad de expresión, la libertad de asociación y el respeto por los derechos de la minoría.
5. La terminación inconstitucional del período de gobierno de cualquier funcionario elegido legalmente por parte de otro actor, ya sea o no elegido.
6. La remoción arbitraria o ilegal, o la interferencia en el nombramiento o las deliberaciones de los órganos judiciales y electorales.
7. La interferencia ilegal de parte de oficiales o actores no elegidos en la jurisdicción de oficiales elegidos.
8. El uso sistemático de los cargos públicos para silenciar, hostigar o perturbar el desarrollo de las actividades normales y legales de los miembros de la oposición política, la prensa o la sociedad civil.
9. Una declaración no justificada de estado de emergencia.

De ocurrir estas violaciones, somos de la opinión que representan "una alteración del orden constitucional que afecta gravemente el orden democrático de un Estado miembro", y que la OEA debe sin mayor retraso tomar la iniciativa bajo el artículo 20 para lidiar con la situación.

Para identificar con mayor precisión cuándo pueden estar ocurriendo tales violaciones, los análisis que nos brindan los profeso-

res Nikken y Ayala proveen de algunas pautas iniciales de gran importancia, basadas en los tratados y las normas internacionales, así como en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Además, un análisis comparativo de las disposiciones constitucionales y prácticas existentes en el hemisferio podrían servir como barómetro para medir qué constituye una actuación democrática aceptable. Esto podría ser particularmente útil al evaluar si una práctica particular, aun cuando esté cubierta por las disposiciones legales del país en cuestión, queda fuera de los límites de la práctica democrática aceptable.

Asimismo, se podría recoger información para una guía que provea de un "paquete de herramientas" en la forma de respuestas con base en un análisis de otros procedimientos organizativos y prácticas. Dicho análisis podría empezar con los órganos subregionales del hemisferio, y luego extenderse hacia otras regiones del mundo como la Unión Europea y el Consejo de Europa.

Es nuestra esperanza que estos ensayos y algunas ideas adicio-

Análisis de las Definiciones Conceptuales Básicas para la Aplicación de los Mecanismos de Defensa Colectiva de la Democracia Previstos en la Carta Democrática Interamericana

PEDRO NIKKEN BELLSHAW-HÓGG

Ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Miembro de la Comisión Andina de Juristas

INTRODUCCIÓN

L

no determinado, las mismas solo estuvieron muy indirectamente vinculadas con el paradigma democrático[2].

Desde comienzos de la última década del siglo XX, avanzado ya el proceso de restablecimiento democrático es la América del Sur y la pacificación de la América Central, surgieron iniciativas dirigidas a la adopción de medidas concretas frente a la ablación de la democracia. La resolución 1.080 de la Asamblea General de la OEA reunida en Santiago de Chile, de fecha 5 de junio de 1991, denominada *Compromiso de Santiago*, decidió que la Organización debía actuar frente a la "*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.*" Se decidió que, en tal supuesto, el Consejo Permanente debía ser convocado de inmediato a instancia de Secretario General, para deci-

[2] La Sexta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (San José, Costa Rica, 1960) aplicó sanciones a la República Dominicana gobernada por Rafael Leonidas Trujillo, pero el fundamento de esa decisión fue el atentado contra el Presidente venezolano Rómulo Betancourt, urdido por el dictador dominicano. Por su lado, la Resolución VI de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Punta del Este, Uruguay, 1962) resolvió la expulsión del gobierno de Cuba de la OEA, por considerar que su adhesión al "*marxismo-leninismo es incompatible con el Sistema Interamericano y el alineamiento de tal Gobierno con el bloque comunista quebranta la unidad y la solidaridad del Hemisferio*", lo que sitúa el asunto más dentro del contexto de la guerra fría que de la adhesión a la forma democrática de gobierno. La acción más cercana al apoyo a la reconstrucción democrática de un Estado americano sometido a una dictadura, fue la adoptada por cual la Decimoséptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Washington, D.C., 1979), que procuró establecer las con-

dir si la situación ameritaba la convocatoria de una reunión ad hoc de Ministros de Relaciones exteriores o a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, para que estos órganos pudiesen *"analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y al derecho international."*

Un año más tarde, se resolvió enmendar la Carta de la OEA mediante el Protocolo de Washington (1992), donde se estableció que *"un Miembro de la Organización, cuyo gobierno democráticamente constituido haya sido derrocado por la fuerza, podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado"* (artículo 9 de la Carta reformada; énfasis añadido). En el plano procesal, se dispuso que *"la decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros."* Sin embargo, el supuesto de aplicación del Protocolo de Washington está limitado al caso en que un gobierno haya sido "*derrocado*", de modo que quedaron fuera de su ámbito de aplicación situaciones en las que un gobierno de origen legítimo irrumpiera contra el orden constitucional democrático, como ocurrió con el autogolpe de Fujimori en el Perú y la frustrada asonada de Serrano Elías en Guatemala.

Casi diez años más tarde, en la Cumbre de Québec, los Jefes de Estado y de Gobierno incluyeron en su Declaración (22 de abril de 2001) 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."* Asimismo se comprometieron a *"llevar a cabo consultas*

en el caso de una ruptura del sistema democrático", "tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales existentes".

Estos antecedentes, unidos al escabroso fin de la era de Fujimori, con la activa participación de la OEA[3], motivaron a varios Estados miembros de la OEA a promover la adopción de una Carta Democrática Interamericana, en la que se contemplaran diversos

> *eventuales situaciones de inestabilidad de los regímenes democráticos en nuestros países, así como las medidas para solventar las dificultades encontradas, antes de llegarse a aplicar la llamada Cláusula Democrática, en su nueva acepción oriunda de la declaración de Québec. 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*[5].

Esos antecedentes y dificultades son en buena medida el porqué de las numerosas imprecisiones y ambigüedades que están presentes en la CDI. Ella no solamente debió prever diversos supuestos de perturbación del orden democrático, difíciles *per se* de definir con toda exactitud, sino que debió acomodarse más al lenguaje diplomático que al rigor conceptual del derecho. Más aún, dentro de ese marco fueron incluidas nociones preexistentes, como la *Cláusula Democrática* de Québec, junto con nuevos supuestos y nuevos procedimientos para definir y hacer frente a las amenazas y conjuras contra la democracia.

La Carta Democrática Interamericana fue finalmente aprobada en el XXVIII Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, en Lima, el 11 de septiembre de 2001. Está dividida en

---

[5] 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.

Estados miembros de la OEA se vea amenazada, gravemente afectada o destruida. En cambio, los capítulos II y III se orientan más bien a reafirmar, en términos generales, el compromiso de la Organización y de sus Estados miembros con la defensa, vigencia y garantía de los derechos humanos (civiles y políticos y económicos, sociales y culturales) y el combate contra la pobreza, incluida una remisión expresa al sistema de denuncias individuales ante el sistema interamericano de derechos humanos y el compromiso genérico para el fortalecimiento de éste. El capítulo V ofrece un nuevo marco institucional para la ya establecida práctica de la OEA en la observación de elecciones, que ha venido cumpliendo a través de la Oficina para la Promoción de la Democracia, adscrita a la Secretaría General. El capítulo VI, por último, define los lineamientos generales que han de adoptar la OEA y los Estados miembros para promover una sólida cultura democrática, pero no avanza hacia la definición de planes específicos de acción.

En ese contexto, sin desdeñar el valor que tienen los compromisos generales asumidos bajo los capítulos II, III, V y VI, tanto en sí mismos como en relación con la interpretación de la CDI en su conjunto, son los capítulos I y IV los que constituyen la médula de la Carta, en cuanto reafirman la democracia representativa como una de las bases esenciales de la OEA; establecen ciertas pautas para definir las crisis democráticas y su magnitud medida en que las instituciones democráticas están vigentes; diseñan medios concretos de acción colectiva para atender distintas situaciones en las cuales la democracia está amenazada o ha sido conculcada en algún Estado miembro. Estos son, pues, los dispositivos que le dan singularidad a la CDI, de modo que esta presentación se centrará alrededor de los aludidos capítulos I y IV y se dividirá, en consecuencia en dos partes, a saber, (I) la democracia y sus componentes y (II) mecanismos colectivos para la defensa de la democracia.

I. LA DEMOCRACIA Y SUS COMPONENTES

La democracia representativa ha sido designada acertadamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("la Corte") como

No existe en la Carta de la OEA (ni en la CDI), sin embargo, una definición de *democracia*, ni de *democracia representativa*. Sin embargo, interpretando la Carta de la OEA a la luz de los derechos políticos proclamados en el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[8], una aproximación conceptual como aquella forma de gobierno que emana del pueblo a través de representantes elegidos mediante elecciones populares, de voto secreto, genuinas, periódicas y libres. Esta aproximación, no obstante, se limita al origen del gobierno democrático y no tiene presentes otros elementos sustanciales a la forma democrática de gobierno, relacionada con los límites que han de imponerse al ejercicio del poder público con base en las reglas del estado de derecho y del respeto y la garantía debidos a los derechos humanos.

Tampoco la CDI formula una definición sintética o lapidaria para expresar el concepto de lo que debe entenderse por "democracia" o "democracia representativa. Enuncia, en cambio, diferenciándolos en dos artículos, lo que califica como *"elementos esenciales"* (artículo 3) y *"componentes fundamentales del ejercicio"* de la democracia representativa[9]:

> *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*

Diego GARCÍA-SAYÁN. En: *Carta Democrática Interamericana: Documentos e interpretaciones*

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.

1. "Elementos esenciales" de la democracia representativa

A. El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales

terminar cuáles son los derechos humanos y cómo se define su contenido, sino más bien a dilucidar en qué supuesto su violación es de tal entidad que debe considerada afectada la *esencia* del sistema democrático de gobierno. Violaciones singulares a los derechos humanos, incluso si no son remediadas mediante los recursos de la jurisdicción interna, no son tema para la aplicación de la CDI, sino para la actuación de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, dentro de sus respectivas esferas de competencia.

No es fácil definir *a priori* la magnitud de las violaciones a los derechos humanos que se requiere para afectar en su esencia a la democracia. Sin embargo, pueden avanzarse algunos criterios.

En primer lugar, debe tratarse de una situación *general*, que no pueda ser resuelta a través de la actuación normal de los órganos de derechos humanos del sistema regional, tal como lo sugiere el artículo 8 de la misma CDI[10]. Tomando prestado el lenguaje que en alguna ocasión se ha utilizado dentro del sistema de Naciones Unidas, podría entenderse como situación general aquella que *revele un cuadro persistente de violaciones graves, manifiestas y fehacientemente comprobadas de los derechos humanos*[11].

En segundo lugar, la gravedad de dicho cuadro también debería depender de los derechos que son objeto de violación sistemática. Debe admitirse que las distinciones basadas en la existencia de un "núcleo duro" de derechos humanos o una categoría de "derechos

[10] "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".

[11] Véase a la Resolución 1503 (XLVII) de ECOSOC del 27 de mayo de 1970.

fundamentales", repugna a la naturaleza indivisible e interdependiente de todos los derechos humanos. Pero no puede afirmarse que las violaciones a los derechos humanos se sitúan en igual rango si de lo que se trata es de definir un cuadro en el cual se desnaturalice radicalmente la vigencia de la democracia. El sistema interamericano de derechos humanos proporciona dos criterios que pueden ser invocados para intentar definir ese "núcleo duro", a saber, (a), el de los derechos cuya suspensión no está autorizada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos bajo estados de excepción, según el artículo 27 de la misma[12]; o (b), aquellos derechos enunciados en la Declaración americana de los Derechos y Deberes del Hombre respecto de cuya *observancia* la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) debe *"prestar particular atención"*, en los términos del artículo 20 del Estatuto la misma CIDH[13].

En todo caso, la idea que debe retenerse es que no bastaría con violaciones singulares de los derechos humanos, incluso si son numerosas y graves, mientras no pueda establecerse que por su volumen, conexión, unidad de propósitos, importancia de los bienes

[12] (Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 3); derecho a la vida (artículo 4); derecho a la integridad personal (artículo 5); prohibición de la escla-

jurídicos lesionados, etc., se corresponden con una política gubernamental incompatible con el respeto y la garantía que se deben a los derechos humanos en una sociedad democrática, al punto de desnaturalizar al gobierno que practica una política semejante y desvirtuar su condición de *"gobierno democrático"*.

B. 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

En lo que corresponde al *acceso al poder con sujeción al estado de derecho*, se trata de un postulado inseparable con el de *la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.* Sin embargo, este concepto que parece de toda evidencia para las ramas ejecutiva y legislativa del poder público, así como para las distintas modalidades de poder local, no es necesariamente aplicable a otras funciones relevantes, como lo son las atribuidas a los órganos judicial y electoral, que normalmente no están sometidos a la elección popular. En estos casos, lo decisivo resulta que la designación de los titulares de tales órganos se haga con estricto apego a los procedimientos constitucionales y legales y que tales procedimientos no sean de naturaleza que coarte la independencia de la que tales órganos deben gozar en una sociedad democrática, de conformidad con estándares internacionales generalmente admitidos.

En cambio, la noción de *ejercicio del poder con sujeción al estado de derecho*, debe entenderse que la misma se refiere, por un lado, a los *límites* que se imponen al poder público en una sociedad democrática, los cuales vienen dados, por un lado, por la intangibilidad de

los derechos humanos y el respeto a la *reserva legal*, como garantía formal de la legitimidad de las restricciones que puedan afectarlos; y, por otro lado, por *el principio de legalidad*, según el cual la esfera de la competencia de los diversos órganos del poder público debe estar delimitada por la Constitución y las leyes.

A este respecto, la Corte ha definido ciertos principios que pueden servir de apoyo a la interpretación de la CDI, a la que, a su vez, el Tribunal ha considerado un instrumento apropiado para la interpretación de la Convención Americana:

> Leída la Convención Americana a la luz de estas evoluciones conceptuales que el consenso interamericano ha expresado en la Carta Democrática resulta, pues, que *la libre expresión de la voluntad de los electores se vería afectada si autoridades elegidas conforme al Estado de Derecho (legitimidad de origen) ejercen sus funciones en contravención al Estado de Derecho*[14]. (Énfasis añadido).

Desde su más temprana jurisprudencia, la Corte ha subrayado el tema de los *límites* que se imponen al ejercicio del poder público en una sociedad democrática. La Corte ha verificado

> …la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, *en la protección a los derechos humanos, está necesariamente comprendida*

[14] Corte I.D.H.: *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, Nº 127; párr. 23.

> *la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal*[15]. (Énfasis añadido)

La Corte también se refirió al concepto del principio de legalidad, el cual

> …debe entenderse como aquel en el cual la creación de las normas jurídicas de carácter general ha de hacerse de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución de cada Estado Parte, y a él deben ajustar su conducta de manera estricta todas las autoridades públicas. En una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud

lo mismo que la gravedad y persistencia del fenómeno, para determinar si conforman un atentado contra la *esencia* de la democracia.

A este respecto, la Corte ha afirmado que

> …la propia esencia conceptual de la democracia representativa supone y exige vías de representación que, a la luz de lo estipulado en la Carta Democrática, serían los partidos y *"otras organizaciones políticas"* a los que se trata no sólo de proteger sino de fortalecer conforme se estipula en el artículo 5º [17]. (Cursivas del original).

Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo… [18].

D. La separación e independencia de los poderes públicos

Este es uno de los aspectos más relevantes para la legitimidad del ejercicio del poder público dentro de los estándares democráti-

---

[17] *Caso Yatama…; cit.*; párr. 24. La Corte invocó la Carta Democrática, a pesar de que ella no es un tratado. Este puede ser el punto de partida para reconocer cierto efecto legalmente vinculante de la Carta, basado tal vez en el último párrafo de su Preámbulo, que "tiene 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"*.

[18] *Ibíd...*; párr. 207.

cos. La cuestión de la independencia del órgano judicial se ha revelado como un punto especialmente sensible, que ha sido factor desencadenante de varias crisis políticas y que se mantiene vigente en la agenda de varios países. La Corte también lo ha puesto de relieve en su jurisprudencia:

> …uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución. Los Principios Básicos

2. Los "componentes fundamentales" del ejercicio de la democracia

chos económicos, sociales y culturales" presente tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26) como en el Protocolo de San Salvador[21].

Podría ser interpretada como una alusión a los derechos de los trabajadores; de conformidad con el artículo 9 de la misma CDI, en cuyos términos:

> 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[22], 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.

En todo caso, se trata también de una supuesto que invita a una apreciación general en cada caso concreto que sea sometida a la acción colectiva del sistema regional.

---

21 La expresión "derechos sociales" es utilizada en la *Carta Internacional Americana de Garantías Sociales* (Bogotá, 1948), definida en su Preámbulo como *"Declaración de los derechos sociales del trabajador."* Se trata de un instrumento que no ha tenidomayor trascendencia.

22 La Declaración abarca cuatro áreas: 1) La libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva; 2) la eliminación del trabajo forzado u obligatorio; 3) la abolición del trabajo infantil; y, 4) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

C. La libertad de expresión y de prensa

La libertad de expresión debería también considerarse comprendida entre los *derechos humanos*, como "elementos esenciales" de la democracia representativa. Su inclusión entre los "componentes fundamentales" subraya, en primer lugar, que la violación de los derechos humanos que afecta la esencia de la democracia está co-

> La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también **conditio sine qua non** para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre[24].

La jurisprudencia ulterior ha continuado enfatizando la jerarquía de la libertad de expresión en una sociedad democrática. En diversas ocasiones ha subrayado la vinculación entre la difusión de información e ideas con los valores de pluralismo y tolerancia que deben prevalecer en el contexto democrático:

> […] la libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y para el desarrollo personal de cada individuo. Dicha libertad no sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática. […] Esto significa que […] toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia debe ser proporcionada al fin legítimo que se persigue[25].

---

24 *La colegiación obligatoria de periodistas*…; cit.; párr. 70.

25 Corte I.D.H.: *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica.* Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C, Nº 107; párr. 113. La Corte sintetizó así su jurisprudencia anterior sobre

D. 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

Este enunciado, aunque se sitúa en el artículo referente a los "*componentes fundamentales de la democracia*", no es más que un corolario de uno de los que ya la CDI ha definido como "*elementos esenciales de la democracia representativa*", como lo es el ejercicio del poder "*con sujeción al estado de derecho*." En este supuesto, sin embargo, el *respeto al estado de derecho* se formula en dirección a "*todas las entidades y sectores de la sociedad.*" En términos prácticos, la infracción de esta norma estaría caracterizada por una situación en la cual la vigencia del estado de derecho está asediada por factores externos y seguramente opuestos al gobierno, pero que se encuentran fuera del control de las autoridades del Estado. Es la hipótesis de la subversión, cuya gravedad y amenaza real para el régimen democrático también deben ser apreciadas en cada situación concreta, a más de contar con el consenso del gobierno concernido.

Todas esas consideraciones ponen de manifiesto que la CDI no es un instrumento para la protección de derechos individuales, ni para remediar situaciones en las cuales el aparato del Estado, al no estar bien adecuado a la obligación a cargo de éste de garantizar los derechos humanos a todas las personas bajo su jurisdicción, acarrea violaciones a tales derechos que pueden singularizarse y resolverse independientemente, pues es esa la función que cumple el sistema regional de derechos humanos, cuando se reúnen los requisitos para tener acceso al mismo. El propósito de la CDI se dirige hacia el apuntalamiento de las instituciones propias de una sociedad democrática; para atender situaciones en las cuales el atentado contra éstas alcance tal gravedad que altera, desvirtúa, me-

noscaba o destruye el gobierno democrático como tal. Esas situaciones deben ser analizadas colectivamente por los órganos de la OEA de conformidad con los procedimientos que la misma Carta Democrática pauta, tema que se pasa a abordar inmediatamente.

II. MECANISMOS COLECTIVOS PARA LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

Los dos primeros instrumentos formales en los que se plasmó la voluntad política el sistema interamericano para crear mecanismos multilaterales de defensa de la democracia, esto es, el Compromiso de Santiago con la Democracia y el Protocolo de Washington, difieren no sólo en cuanto a su naturaleza jurídica (instrumento político la primera y convención internacional el segundo), sino en sus conceptos. El Compromiso de Santiago enuncia un supuesto que invita a una apreciación amplia ("*interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo*"), mientras que el Protocolo de Washington contempla una hipótesis singularizada (que el gobierno democrático haya sido "*derrocado*"). En cambio, el Protocolo es preciso respecto del procedimiento a seguir ("*suspensión*" de su participación en los distintos órganos y cuerpos de la OEA, decidida por los dos tercios de los Estados miembros), en tanto que la Declaración se limita a un enunciado general (consulta colectiva para adoptar "*las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y al derecho international*"). La *Cláusula Democrática* de Québec, que es también una declaración política, se situó en la misma línea que la Resolución 1.080, pues contempla un amplio supuesto ("*cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático*"

ble para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas." constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas"), se limita también a un enunciado general con respecto al procedimiento aplicable ("*consultas"* que deberán tener *"debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales existentes"*). La CDI representa un intento no siempre bien logrado, como se verá luego, de afinar la precisión tanto de los diversos supuestos de alteración del orden constitucional democrático, como de las medidas y procedimientos que han de aplicarse a cada uno de ellos, siguiendo un criterio de gradualidad.

La CDI prevé distintas situaciones de crisis de las instituciones democráticas, así como los procedimientos y medidas de acción colectiva para dar respuesta a cada una de ellas. Estas situaciones son: (1) el riesgo del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder en un Estado miembro de la OEA, *a juicio de su gobierno* (artículo 17); (2) situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, a juicio del Secretario General o del Consejo Permanente, *con el consentimiento del gobierno afectado* (artículo 18); (3) una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático en un Estado miembro de la OEA, a juicio de *cualquier Estado miembro o del Secretario General* (artículo 20); y (4) la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro, a juicio de la Asamblea General (artículo 21). A estos supuestos se superpone el enunciado general, con ciertas variantes, de la *Cláusula Democrática* adoptada en la Declaración de Québec (artículo 19), que no fue acompañada de ningún procedimiento específico para la acción colectiva, de modo que, para dotarla de *efecto útil*, debe ser considerada como la procla-

mación de un principio de carácter general, cuya operación es preciso encajar con los diversos supuestos previstos en la misma CDI o en la Carta de la OEA. Por razones metodológicas, se examinarán primero los cuatro supuestos de crisis democrática dotados de procedimientos específicos para la acción colectiva y se dejará para su consideración ulterior la *Cláusula Democrática*.

1. El riesgo del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder en un Estado miembro de la OEA

El artículo 17 de la CDI estipula:

> 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.

Para el mejor análisis de este artículo, es conveniente distinguir entre el *hecho fundante* de su aplicación (A) y el procedimiento aplicable para poner en práctica los *mecanismos de asistencia* a los que el mismo se contrae.

A. Hecho fundante

El hecho fundante para la aplicación de este artículo es el *riesgo del proceso institucional democrático*, que no está definido en la CDI. Sin embargo, interpretando el artículo 17 dentro de su contexto es posible colegir: (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.

B. Procedimiento

En tales circunstancias, dentro de un escenario típico de cooperación internacional, el gobierno afectado puede tomar la iniciativa de solicitar la asistencia multilateral de la OEA, a fin de apoyarse para superar el riesgo institucional existente. La CDI no contempla qué tipo de medidas podría adoptar la OEA en tal supuesto, pero es claro que podrá tratarse de acciones de cooperación, que podrían comprender incluso los buenos oficios, lo cual deberá ser objeto de consenso, al menos, con el gobierno solicitante. Aunque la CDI no lo establece expresamente, los órganos de la OEA (el Secretario General o el Consejo Permanente) pueden requerir al gobierno solicitante el cumplimiento de ciertas condiciones destinadas a facilitar o dotar de efectividad a las acciones que podrían emprender, antes de involucrarse en una crisis política interna, dentro del marco del artículo 17 de la CDI.

Cabe entonces preguntarse qué iniciativas podrían emprenderse si, a pesar de existir un grave riesgo para el proceso político institucional democrático, el gobierno concernido no adopta ninguna iniciativa para la aplicación del artículo 17 de la CDI; o si,

habiéndolo hecho, no cumple con las condiciones solicitadas por los órganos de la OEA para emprender acciones de asistencia den-

A. Hecho fundante

Debe tratarse de una situación que pudiera afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder. La caracterización de este tipo de situaciones debe hacerse, en primer lugar, siguiendo un método de análisis negativo, es decir, definiendo a qué supuestos *no se aplica* el artículo 18 de la CDI. En segundo lugar, debe hacerse una aproximación positiva, es decir, cuándo se está en presencia de una situación que pudiera afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder.

Desde el primer punto de vista, el artículo 18 no es aplicable, en principio, cuando se ha puesto en marcha el procedimiento pautado por el artículo 17, a menos que: (a) el gobierno afectado, a pesar de haber solicitado la asistencia de la OEA para atender "un grave riesgo para el proceso político institucional democrático" no haya cumplido con las condiciones que el Secretario General o el Consejo Permanente hayan considerado necesario satisfacer para prestar la asistencia requerida; o, (b) que la crisis democrática se haya agravado al punto que, a juicio del Secretario General o el Consejo Permanente, las disposiciones adoptadas bajo el artículo 17 resultan insuficientes para resolverla satisfactoriamente.

Tampoco resultaría aplicable el artículo 18, cuando la situación

"podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento." El artículo 18 no establece qué género de decisiones son las que debe adoptar el Consejo Permanente, ni establece limitaciones específicas al respecto, siempre que las mismas estén enderezadas hacia la obtención del objetivo señalado: la preservación y fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Cabe sin embargo presumir que se trata de decisiones para poner en funcionamiento medios de acción colectiva para la preservación de la democracia, que pueden ser también de orden diplomático en sentido estricto, así como otros medios bajo la dirección de la OEA, incluso a través de una misión ad hoc basada en el país afectado.

Dada la generalidad de los términos de la CDI –que parece, por lo demás, inevitable– el Consejo Permanente tiene, teóricamente, un amplio espectro de posibilidades para decidir cuáles son las medidas más apropiadas y útiles para apoyar la institucionalidad democrática. Más concreta, en cambio, es la interrogante sobre si las decisiones adoptadas en la segunda etapa del procedimiento deben contar con el consentimiento del Estado afectado. En el texto del artículo 18, tal consentimiento previo es requerido en relación con las "visitas y otras gestiones"iniciales que pueden promover el Secretario General o el Consejo Permanente; pero nada se dispone explícitamente con respecto a la continuación del procedimiento dispuesto por el artículo 18. Surge entonces la pregunta de si el consentimiento previo del Estado afectado es un requisito que afecta exclusivamente el inicio de las diligencias que pueden emprenderse bajo el artículo 18, o si tal aprobación debe mantenerse a lo largo de todas las gestiones que puede acometer la OEA.

Si la CDI fuera un tratado seguramente tendría una redacción

más precisa; pero, no siéndolo, carece un poco de sentido someterla al rigor de una interpretación estrictamente jurídica, según la cual el consentimiento del Estado solamente sería requerido para poner enmarca el artículo 18, pero no para poner en práctica las medidas que el Consejo Permanente pueda aprobar para la preservación y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. En la práctica, no habría manera de imponer tales medidas al Estado que se rehusara a aceptarlas. Además, tratándose de decisiones cuya ejecución persigue la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento, ellas envuelven un grado mínimo de compromiso político, de tal modo que su efectividad dependerá de su aprobación o, al menos, de un grado mínimo de aceptación, por parte del gobierno concernido.

Lo que sí puede resultar relevante es determinar si el consentimiento del Estado afectado para las medidas que pueda adoptar al Consejo Permanente debe también ser "previo", o si el mismo se limita a la aceptación de la ejecución de lo decidido por el Consejo Permanente. En el primer supuesto, es obvio que no se podría adoptar una decisión válida sin el voto del Estado afectado. Normalmente, el problema no se planteará, habida cuenta de la práctica consensual de la OEA, pero nada se opone a que las medidas que pueda adoptar el Consejo Permanente para "*la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento*", sean aprobadas con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la OEA, como lo prevé el artículo 59 de su Carta[31]. Aunque es cierto que, dentro del

es habitualmente necesario, tampoco puede desconocerse que una resolución del Consejo Permanente puede ser, por sí misma, una

b) Que esa violación de la Constitución haya afectado gravemente uno o varios de los "elementos esenciales de la democracia representativa" (artículo 3) o de los "componentes fundamentales del ejercicio de la democracia" (artículo 4). Como se indicó antes, en la oportunidad de analizar los artículos 3 y 4, estas transgresiones deben apreciarse en su magnitud, para determinar el grado de gravedad que envuelven y establecer si alcanzan el umbral crítico para afectar al orden constitucional en su conjunto. En general, se trata del supuesto en que pueda advertirse la existencia de una *política gubernamental* abierta o veladamente dirigida a violar o defraudar a la Constitución, con una grave lesión para elementos esenciales de la democracia o componentes fundamentales de su ejercicio. Semejante situación puede surgir de un solo acto de singular gravedad, como el quebranto a la independencia del poder judicial, sometiéndolo a otro de los poderes públicos; o la aniquilación de la libertad de expresión en su conjunto; 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). También podría configurarse el supuesto del artículo 20 como resultado de un conjunto de actos que afecten varios atributos contemplados en los artículos 3 y 4, como un cuadro de violaciones sistemáticas a los derechos humanos (incluidos los derechos sociales o la libertad de expresión, por ejemplo); o la destrucción del pluralismo político a través de un sistema electoral perverso.

c) Que, empero, esos actos no alcancen el umbral de gravedad de una "ruptura del orden democrático", supuesto en el cual sería aplicable el artículo 21 de la CDI. No parece apropiado establecer como criterio para diferenciar los supuestos de aplicación de los artículos 20 y 21 mediante una distinción entre las viola-

ciones a los artículos 3 y 4 de la CDI, según la cual se estaría frente a una "ruptura" cuando se violenten los "elementos esenciales" de la democracia, mientras que si solamente se afectan los "componentes fundamentales" para su ejercicio, se estaría limitadamente ante una mera "alteración" inconstitucional del orden democrático. En efecto, 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.

B. Procedimiento

El procedimiento pautado en el artículo 20 hace un privilegia reiteradamente el recurso a las "gestiones diplomáticas" y a los "buenos oficios", lo que pone de manifiesto la orientación de los mecanismos aplicables en la dirección de subsanar la alteración del orden democrático y constitucional; y de evitar en esa situación crítica la imposición de sanciones que no necesariamente conducirían a superarla. El último párrafo del artículo 20 pone de relieve este concepto al expresar, de manera general que "durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática".

En ese contexto, el artículo 20 representa el punto de inflexión de la CDI como mecanismo de presión diplomática para subsanar las crisis que puedan afectar al régimen democrático en cualquiera de los miembros de la OEA. Por una parte, este artículo contiene un dispositivo de gestiones diplomáticas que no requieren, para ponerse en práctica, del consentimiento previo del gobierno afec-

tado. En ese sentido, el artículo 20 libera a la acción colectiva en defensa de la democracia de la atadura que dicho consentimiento le impone en el artículo 18. Por otro lado, la aplicación del artículo 20 no implica la aplicación de sanciones ni exige decisiones que deban ser adoptadas por una mayoría calificada del Consejo Permanente o la Asamblea General. Pero el artículo 20 puede ser también la antesala del 21 y de la sanción allí prevista (suspensión de la OEA aprobada por el voto de los dos tercios de sus miembros). Todo ello conforma un escenario apropiado para la diplomacia, liberada del freno que supone el consentimiento previo del gobierno afectado; con un margen de cierta amplitud para adoptar decisiones positivas dirigidas directamente a la recuperación democrática, sin la atadura que impondría la exigencia de una mayoría calificada; pero teniendo también en puertas la posibilidad de "subir la

lizar la institucionalidad democrática, la Asamblea General deberá decidir si la gravedad de la situación ha franqueado el umbral para la aplicación del artículo 21. Si no lo decide, la acción de la OEA tenderá al estancamiento, aun cuando la diplomacia no se rinda…

4. La ruptura del orden democrático en un Estado miembro de la OEA

La situación de mayor gravedad contemplada en la CDI es la denominada "ruptura del orden democrático" contemplada en el 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.

Se examinan en seguida el hecho fundante para que el artículo 21 pueda ser invocado y el procedimiento para su aplicación.

A. Hecho fundante

La ruptura del orden democrático no se reduce al supuesto del derrocamiento del gobierno legítimo. Esto marca una diferencia importante entre la CDI y el Protocolo de Washington[32]. Semejante ruptura debe ser entendida con cierta amplitud y en conexión con el artículo 3 de la CDI (“elementos esenciales de la democracia

v í - T * 0 . 0 0 4 4 T c 4 0 . 0 3 6

electoral que garantice la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto.

En ese sentido, las distinciones conceptuales que se hacen en los artículo 3 y 4, dentro de sus imprecisiones, indican que para que se configure la ruptura del orden democrático no es necesario que ésta sea *total*, es decir, que implique la abolición pura y simple de la democracia; sino que basta que sea *esencial*, es decir, que se haya desvirtuado hasta tal punto el régimen político que haya perdido la calidad de *democrático*. Esto implica la noción de un *punto crítico* en el cual se traspasa el umbral de la desnaturalización radical de la democracia, lo cual sólo puede ser apreciado a la vista de las circunstancias de cada caso concreto.

Semejante colapso no puede definirse sino entro del marco del artículo 3 de la CDI. La vulneración limitada al artículo 4 difícilmente podría ser apreciada, al menos de inicio, como una ruptura *esencial* de la democracia, sino más bien como una crisis bajo los artículos 18 o 20 de la CDI. Esto no excluye, claro está, que las violaciones al artículo 4 que se sumen a otras del artículo 3 puedan ser decisivas para apreciar que se ha alcanzado el *punto crítico* de ruptura del orden democrático.

Esto ofrece cierto grado de imprecisión al concepto de ruptura del orden democrático, con el consiguiente inconveniente de los márgenes de apreciación política que la imprecisión entraña. Sin embargo, esa es una consecuencia inevitable de la amplitud que se ha querido imprimir a los mecanismos de acción colectiva para la salvaguarda de la democracia en el hemisferio. La relevancia de la CDI en este aspecto reside, precisamente, en que no se limita a asonadas que destruyan la esencia de la democracia de un tajo,

supuesto que no está presente en la atmósfera política vigente para la fecha de adopción de la CDI, sino que alcanza a toda situación que merezca ser calificada como "ruptura del orden constitucio-

Para que la Asamblea General así convocada entre a considerar la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 21, es necesario que las gestiones diplomáticas hayan sido infructuosas. Como el artículo 21 no contempla la realización de semejantes gestiones, debe entenderse que esta es una referencia a la previa aplicación del artículo 20, donde sí está dispuesta la acción diplomática. Sin embargo, en el caso de que la ruptura del orden constitucional haya sido de tal modo abrupta que no quepa aplicar el artículo 20, siempre habría que dar una oportunidad a la diplomacia, pues incluso en el Protocolo de Washington, frente a un típico cuartelazo que derroque por la fuerza un gobierno legítimo, la Asamblea General no puede entrar a considerar la suspensión sino "*cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado*." (Carta de la OEA, artículo 9[a]).

Verificada la ruptura del orden democrático y la futilidad de las gestiones diplomáticas, la Asamblea General deberá decidir sobre la aplicación de la sanción de suspensión indefinida del Estado afectado en su derecho de participación en la OEA. Para ello la medida deberá ser aprobada con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros. Esta mayoría calificada se explica por la gravedad de la sanción, así como para garantizar que la magnitud de los hechos y la necesidad de la sanción están sólidamente fundamentadas. Esto implica, empero, que de no alcanzarse esa mayoría, la acción colectiva de la OEA se vea abortada y el asunto permanezca en el estancamiento, con la consiguiente impunidad para el gobierno presuntamente ilegítimo. En semejante contexto, aunque probablemente con pocas esperanzas, el turno volvería a la diplomacia.

---

dos miembros, el Consejo Permanente convocará a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General."

Aun en el caso en que se haya decidido la suspensión, así como, claro está, en el de que tal decisión no haya sido adoptada, deben continuar las gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado afectado. La diplomacia nunca se da por vencida…

El artículo 21 nada dispone explícitamente sobre la duración de la sanción, pero resulta bastante claro que se trata de una medida de duración indefinida. Así lo indica la *Cláusula Democrática* del artículo 19 de la CDI, aplicable "mientras persista" la ruptura del orden democrático; e igualmente el artículo 22 de la misma, según el cual el levantamiento de la suspensión sólo puede ocurrir "una vez superada" la situación que la motivó, y ello nuevamente con el voto de los dos tercios de los Estado miembros de la OEA.

Las diversas situaciones a las que puede dar lugar la aplicación de los mecanismos de acción colectiva que se han descrito antes, se resumen en el siguiente cuadro:

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA
OPCIONES PARA LA ACCIÓN COLECTIVA

CDI	Hecho Fundante: *Escala de crisis*	Procedimiento: *Escala de decisiones y gestiones*	Alternativas: *Escala de escenarios resultantes*
Artículo 17	**1. Riesgo** para el proceso institucional democrático. 2. Amenaza a los artículos 3 y/o 4 de la CDI. 3. Originadas en	*1. Iniciativa*: el gobierno afectado. 2. *Acciones*: no previstas expresamente. Flexibilidad dentro de alternativas diplomáticas.	1.Superación de la crisis: se termina la acción colectiva. 2. Agravamiento de la crisis y falta de cooperación del gobierno: estancamiento.

1. Un grave riesgo: situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder.
2. Pueden provenir de la frustración de las acciones bajo el artículo 17.
3. No debe haberse materializado *alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático"* (art. 19) o una *"ruptura del orden democrático"* (art. 20).

5. La Cláusula Democrática

El artículo 19 de la CDI recoge, en lo sustancial, la *Cláusula Democrática* aprobada en la Declaración de Québec de los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas:

> 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.

Prima facie este artículo puede inducir a cierta confusión. En primer lugar, porque en ella se contemplan como un solo supuesto, dos hipótesis distintas para la adopción de medidas bajo la CDI, como lo son la ruptura del orden democrático (artículo 21) o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático (artículo 20). En segundo término, se asigna a ambas situaciones un solo y mismo efecto, como lo es el de ser "*mientras persista, un obstáculo insuperable*" para la participación del gobierno involucrado en los órganos de la OEA. Por último, nada se provee para su aplicación, como un supuesto diferenciado o distinto a las demás previsiones de la CDI.

No parece adecuado, sin embargo, interpretar que la Cláusula Democrática puede ser aplicada sin atenerse a los procedimientos operativos de los artículos 20 y 21 de la CDI, y en cierta forma

también el del artículo 18. Su inclusión en ésta refleja más bien el enunciado de un principio general, proclamado por los Jefes de Estado y de Gobierno en una "Cumbre", que no es un órgano previsto en la Carta de la OEA, de modo que su inclusión en la CDI representa solamente la incorporación formal de dicha Cláusula a los instrumentos fundamentales de la Organización.

Por lo tanto, frente a una situación que pudiera conformar una "ruptura del orden democrático" no sería posible, sin contar con la aprobación de la mayoría calificada exigida por el artículo 21 de la misma CDI (y por el artículo 9 de la Carta de la OEA enmendada por el Protocolo de Washington), decidir que existe un "obstáculo insuperable" para la participación de un gobierno en los órganos de la OEA. Por su parte, la "alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático" (prevista en el artículo 20 de la CDI) tampoco podría ser considerada como tal "obstáculo insuperable" sin haberse agotado las gestiones previstas en el artículo 20 y sin que medie una evaluación de la gravedad de la situación mediante la que se concluya que la situación se ha agravad al punto de configurar una "ruptura del orden democrático" susceptible de ser tratada bajo el artículo 21. Una interpretación contraria conduciría a privar de efecto útil a los artículos 20 y 21 de la CDI y sería, por lo tanto, inapropiada. La Cláusula Democrática, pues, no es aplicable directamente. Ella debe ser entendida como un corolario que pone a tono a los principios y propósitos consignados en

CONCLUSIONES: LA GRADUALIDAD EN LA CDI

El Secretario General César Gaviria, en su discurso en la apertura de la sesión inaugural del XXVIII Período Extraordinario de Sesio-

> orden democrático en un Estado Miembro y las gestiones diplomáticas han resultado infructuosas, conforme a la Carta de la OEA se procederá a suspender a dicho Estado Miembro con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los países[36].

La CDI contempla cuatro supuestos o situaciones distintos, para los que provee soluciones que, en principio, también están diferen-

a) Por una *escala de crisis* según su gravedad, de menor a mayor, establecida sucesivamente en los artículos 18, 20 y 21.

b) Por una *escala de gestiones*, que comprende las diversas variantes de acción colectiva, aplicables también de menos a más, en calco sobre escala de gravedad de la crisis democrática.

c) Por una *escala de decisiones políticas*, porque son finalmente los gobiernos de los Estados miembros de la OEA los que deben apreciar el grado de gravedad de la crisis; y, la imprecisión de los términos y de los conceptos envueltos, deja a los mismos gobiernos un cierto margen de apreciación política para evaluar la gravedad de la situación y, por lo tanto, definir la naturaleza de la acción colectiva que se emprenderá. Esta puede ser una herramienta útil para obtener un mayor grado de cooperación por parte del gobierno concernido, puesto que, de negarse ésta, la tendencia será la de subir la calificación de la crisis hacia los niveles de los artículos 20 y 21, en los cuales no se requiere el consentimiento previo del gobierno afectado y hay, formalmente, mayor libertad para poner en práctica medios de acción colectivos.

d) Por una *escala de escenarios* que resulta de la aplicación de los diversos mecanismos de acción colectiva. En esta escala esta presente a menudo el escenario de estancamiento, producto de las dificultades de distinto orden para adoptar las decisiones correspondientes a esos mecanismos; o de la falibilidad de las gestiones diplomáticas y de las sanciones como instrumentos para subsanar un crisis política.

La gradualidad tiene un obstáculo en la dificultad del paso de un nivel a otro en la escala de crisis y, por lo tanto, en la escala de

gestiones. Si el tratamiento de la crisis democrática con los medios proporcionados por el nivel en que se la haya calificado no conduce a una solución satisfactoria; pero si, a pesar de esto, tampoco se logra articular la determinación de pasar al siguiente nivel de la escala, el resultado será el estancamiento y el fiasco de la acción colectiva.

En el fondo, se trata de debilidades que dimanan de la naturaleza de la CDI como *instrumento político*, que carece de la precisión y rigor que deben caracterizar a los tratados. Está lejano el día en que se adopte una convención interamericana para asegurar los propósitos enunciados en la CDI. Ella no expresa más que la voluntad política de los Estados miembros de la OEA de emprender una acción colectiva para ayudar a sostener una democracia en aprietos y para sancionar su abolición. Pero tampoco menos. Allí radica también su fortaleza.

INTRODUCCIÓN

La Carta Democrática Interamericana (CDI) aprobada por los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Lima el 11 de septiembre de 2001, es un instrumento internacional trascendental para la defensa de la democracia en las Américas. La CDI representa el consenso hemisférico sobre el concepto de democracia y el compromiso de su protección colectiva a través de la OEA. En este sentido, como lo expresa el último *considerando* de la CDI, ésta representa el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la OEA e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida.

La propuesta inicial de la Carta Democrática Interamericana fue presentada por el gobierno del Perú, poco antes de la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en abril de 2001. En su Declaración de la ciudad de Quebec, los mandatarios del continente afirmaron que el compromiso compartido con la democracia y el estado de derecho es "una condición esencial" para la participación en el proceso de las Cumbres. De esta manera se puso de relieve la necesidad de fortalecer la capacidad del hemisferio de responder ante

situaciones que amenazan la democracia y en consecuencia, encomendaron a sus cancilleres la redacción de una Carta Democrática "que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa".

Luego de la Cumbre, representantes de los Estados miembros elaboraron un documento de trabajo que presentaron a consideración de la Asamblea General (también AG), reunida en el mes de junio del año 2001 en San José, Costa Rica. La Asamblea General aprobó el borrador y encomendó al Consejo Permanente ampliarlo y reforzarlo para septiembre. Un grupo de trabajo del Consejo, negoció el texto final, tomando en cuenta opiniones escritas presentadas por gobiernos y ciudadanos de las naciones americanas. La OEA invitó a la sociedad civil a contribuir con ideas y opiniones a través de un portal electrónico creado para dicho propósito.

El Consejo Permanente aprobó el texto final, que fue presentado a los cancilleres de la región durante una sesión extraordinaria de la Asamblea General celebrada en Lima, Perú. El 11 de septiembre de ese mismo año 2001, el mismo día que tuvieron lugar los ataques terroristas contra los Estados Unidos, los 34 países democráticos de las Américas adoptaron la Carta Democrática Interamericana.

La Carta Democrática representa el paso más reciente en una larga evolución democrática en la OEA. La Carta de la OEA, adoptada inicialmente en 1948, exhorta a los Estados miembros a "promover y consolidar la democracia representativa". A través de los años, la OEA ha asumido un activo papel en la defensa de la democracia de los países miembros, respetando el principio de no intervención consagrado en la Carta. En 1991 la AG adoptó la Resolución 1080 que, ante una interrupción de la democracia, pre-

2. Iniciativa del Secretario General en casos de situaciones que puedan afectar la democracia (Artículo 18)
3. Sanciones en caso de ruptura del orden democrático o de una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático (Artículo 19)
4. Iniciativa de cualquier Estado Miembro en caso de que se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático de un Estado Miembro (Artículo 20)
5. Suspensión de un Estado Miembro en caso de ruptura del orden democrático (Artículo 21)
6. Levantamiento de la suspensión (Artículo 22)

V. La democracia y las misiones de observación electoral

1. Solicitud de asistencia electoral por los Estados Miembros (Artículo 3)
2. Las misiones de observación electoral (Artículo 24)
3. Información de las misiones de observación electoral en caso de que no existan las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas (Artículo 25)

VI. Promoción de la cultura democrática

1. Programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática (Artículo 26)
2. La educación de la niñez y la juventud en los valores democráticos (Artículo 27)
3. La promoción de la participación de la mujer en la democracia (Artículo 28)

La CDI consagra a la democracia como un derecho de los pueblos de América, por lo que sus gobiernos tienen la obligación de promoverla y defenderla.

La Carta establece que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de Derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la OEA; la cual se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Los *elementos esenciales* de la democracia representativa, son definidos como: 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.

Así mismo, se definen como los *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.

La Carta da especial atención a la importancia de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia; y a la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo.

Con relación a los derechos humanos y la democracia, se reconoce que ésta es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos; y en este sentido se reitera la importancia de la protección colectiva de los derechos humanos por el sistema interamericano para la consolidación de la democracia en el hemisferio.

Por otro lado, se reconoce la importancia de la democracia y el desarrollo económico y social, la lucha contra la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano.

La Carta reconoce a la educación como 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.

Uno aportes trascendentales de la Carta es el establecimiento de *mecanismos internacionales de protección de la democracia a cargo de la OEA*, que comprenden: la iniciativa del propio gobierno afectado en caso de riesgo para su democracia; la iniciativa del Secretario General en casos de situaciones que puedan afectar la democracia; las sanciones en caso de ruptura del orden democrático o de una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático; la iniciativa de cualquier Estado Miembro en caso de que se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático de un Estado Miembro; la suspensión de un Estado Miembro en caso de ruptura del orden democrático; y el levantamiento de la suspensión.

En materia de fortalecimiento de la democracia representativa, la Carta le da especial atención a la asistencia electoral a los Estados Miembros y las misiones de observación electoral.

Por último, en cuanto a la *promoción de la democracia*, la Carta contempla el desarrollo de programas y actividades dirigidas a promover los principios y prácticas democráticas y a fortalecer la cultura democrática; la educación de la niñez y la juventud en los valores democráticos; y la promoción de la participación de la mujer en la democracia.

II. EL FORTALECIMIENTO Y LA PRESERVACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

Bajo este título IV denominado "Fortalecimiento y Preservación de la institucionalidad democrática", la CDI consagra en definitiva unos *mecanismos internacionales para la protección de la democracia a cargo de la OEA*. Si la democracia es un derecho de

Aunque hoy en día suene duro decirlo, para la OEA en la etapa anterior a la Resolución 1080 y al Protocolo de Washington, la democracia era un objetivo de naturaleza meramente declarativa y no un compromiso colectivo. De allí que resultara compatible que un Estado tuviera un gobierno autocrático o dictatorial continuara con su membresía en la OEA. O lo que incluso resultaba aun peor: Un Estado cuyo gobierno democrático había sido derrocado por un golpe militar, podía continuar siendo miembro pleno de la OEA.

De allí que la consecuencia más significativa de estos instrumentos y en particular, como veremos, de la CDI, al consagrar a la democracia como un "derecho" de los pueblos y una "obligación" de los gobiernos, con sus elementos esenciales y sus componentes fundamentales, fue la de no dejar a la soberanía absoluta de los Estados Miembros su defensa y promoción, sino establecer mecanismos internacionales de protección colectiva bajo ciertas circunstancias y modalidades.

En este sentido, los Estados Miembros de la OEA no puede invocar el principio de "no intervención" frente a la puesta en marcha de uno de los mecanismos de protección internacional de la democracia previstos en la CDI.

Los mecanismos internacionales para la protección colectiva de la democracia en la CDI son fundamentalmente los siguientes: 1. La iniciativa del propio gobierno afectado en caso de riesgo para su democracia (artículo 17); 2. La iniciativa del Secretario General en casos de situaciones que puedan afectar la democracia (artículo 18); 3. Las sanciones en caso de ruptura del orden democrático o de una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático (artículo 19); y 4. La iniciativa de cualquier

Estado Miembro en caso de que se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático de un Estado Miembro.

Estos mecanismos están visualizados de manera que en su aplicación se respete los principios de *gradualidad* y de *proporcionalidad*. Es decir, en primer lugar, que debe intentarse la solución o superación del obstáculo o alteración o ruptura del orden constitucional y en su defecto, la aplicación de sanciones colectivas a los derechos y privilegios del Estado en la Organización. Y en segundo lugar, que la actuación colectiva tiene que guardar relación con la gravedad del obstáculo o alteración o ruptura del orden constitucional, conforme a lo dispuesto en los mecanismos de protección de la democracia en la CDI.

III. LA INICIATIVA DEL PROPIO GOBIERNO AFECTADO EN CASO DE EXISTENCIA DE UN RIESGO PARA SU DEMOCRACIA

Conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la CDI, el primer mecanismo de protección colectiva de la democracia por parte de la OEA puede tener lugar, cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, en cuyo caso, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.

del órgano competente de la OEA, en el sentido de justificar por qué la misma representa un peligro grave e importante y seguramente también inminente para la democracia de ese Estado.

En segundo lugar, ese riesgo o peligro tiene que estar referido al *proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder* de un Estado. Es decir, la situación de riesgo tiene que referirse al elemento concreto de una de las instituciones democráticas de ese Estado, como podrá ser uno de sus poderes públicos (ej. Congreso o Parlamento, Poder Judicial, autoridad electoral, Ministerio Público o el mismo Gobierno), de manera que pueda afectar en concreto al proceso institucional democrático del Estado o el ejercicio legítimo del poder por parte de éstos. O puede ser también un supuesto de un proceso institucional concreto que está a su vez vinculado con uno de los elementos esenciales de la democracia, como sería la relacionada con la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.

3. Órganos competentes de la OEA

De conformidad con la CDI los órganos competentes de la OEA a los cuales el Estado solicitante puede recurrir en estos casos son (i) el *Secretario General* o (ii) *el Consejo Permanente*. Éstos son además los órganos que pueden evaluar la solicitud y en consecuencia adoptar las medidas necesarias para el fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática en ese país.

4. Medidas de protección internacional

Las medidas necesarias para la protección de la democracia en el Estado solicitante que pueden adoptar el Secretario General o el

se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder. Es decir, este segundo mecanismo de aplicación de la CDI se inicia de oficio por los propios órganos de la OEA en estos supuestos.

Sin embargo, nada obsta para que el Secretario General o el Consejo Permanente adopten la iniciativa a solicitud de otros órganos del poder público o de los partidos políticos o de la sociedad civil del Estado concernido.

En este sentido es importante recordar lo dispuesto en la "Declaración de Florida" (AG/DEC. 41. XXXV-O/05) aprobada por la Asamblea General de la OEA del 2005, en la cual se dispuso encomendar al Secretario General elaborar propuestas de iniciativas para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, de conformidad con lo establecido en el capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana, independientemente de la facultad del Secretario General conforme a la CDI de llevar a la atención del Consejo Permanente aquellas situaciones que pueden requerir acción:

> 3. Se encarga al Secretario General que, luego de consultas con el Consejo Permanente, y teniendo en cuenta los propósitos y principios de la Carta de la OEA, en especial el de promover y consolidar la democracia representativa, elabore propuestas de iniciativas de cooperación oportunas, eficaces, y equilibradas y graduales, según corresponda, para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, de conformidad con lo establecido en el capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana, dentro

del principio de no intervención y el derecho a la autodeterminación, y las presente al Consejo Permanente.

4. Se reafirma que el Secretario General, en el ejercicio de la autoridad que le confiere la Carta de la OEA y de acuerdo con la Carta Democrática Interamericana, podrá llevar a la atención del Consejo Permanente aquellas situaciones que pueden requerir acción de conformidad con dichas Cartas.

2. Supuesto de procedencia

El supuesto para poder activar este segundo mecanismo de protección internacional de la democracia es *cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder.* En el supuesto anterior se refería a la existencia de un "riesgo", en este caso se trata de situaciones que se produzcan, es decir, que hayan tenido lugar. Estas situaciones ocurridas, sin embargo, a pesar de no haber aún causado sus efectos nocivos para la democracia, tienen que tener la característica de poder afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder en un Estado Miembro de la OEA.

Esa característica de estar referida al *proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder* de un Estado tiene que referirse igualmente a un elemento concreto de una de las instituciones democráticas de ese Estado, como podrá ser uno de sus poderes públicos (ej. Congreso o Parlamento, Poder Judicial, autoridad electoral, Ministerio Público o el mismo Gobierno), de manera que pueda afectar en concreto al proceso institucional democrático de ese Estado o el ejercicio legítimo del poder por parte de éstos. O igualmente puede ser también un supuesto de un proceso institu-

cional concreto que está a su vez vinculado con uno de los elementos esenciales de la democracia como sería la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.

3. Órganos competentes de la OEA

De conformidad con la CDI los órganos competentes de la OEA para adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento son en estos casos: (i) el *Secretario General* o (ii) el *Consejo Permanente*. Sin embargo, es importante destacar que conforme a las disposiciones de la CDI, en estos casos se requiere el *consentimiento previo del gobierno afectado*. Se trata así de una imposibilidad de adoptar acciones para la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento en un Estado Miembro, a menos de que se cuente para ello con la aceptación previa de dicho Estado.

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.

De allí la importancia del mandato dado al Secretario General por la AG del 2005, para elaborar propuestas de iniciativas para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder.

4. Medidas de protección internacional

Las medidas necesarias para la protección de la democracia en el Estado afectado que pueden adoptar el Secretario General o el Consejo Permanente deben consistir, en primer lugar, en disponer *visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de*

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

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

1. Iniciativa

En este tercer mecanismo de protección internacional de la democracia, se trata de una *iniciativa de cualquier Estado Miembro o del Secretario General de la OEA,* para solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente a fin de realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente. De tal manera, que frente a situaciones ya extremas como una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en cualquier Estado Miembro, la iniciativa de acción colectiva se encuentra encomendada a todos los Estado Miembros y al Secretario General de la OEA.

Sin embargo, al igual que en el caso anterior, nada obsta para que el Estado Miembro actuante o el Secretario General adopten la iniciativa a solicitud de otros órganos del poder público del Estado afectado o de sus partidos políticos o su sociedad civil; ó los

correspondientes en otros Estados Miembros. En este sentido es igualmente importante recordar lo dispuesto en la "Declaración de Florida" adoptada por la Asamblea General (AG) de la OEA del 2005, en la cual se dispuso encomendar al Secretario General elaborar propuestas de iniciativas para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, de conformidad con lo establecido en el capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana, independientemente de la facultad del Secretario General conforme a la CDI de llevar a la atención del Consejo Permanente aquellas situaciones que pueden requerir acción.

2. Supuesto de procedencia

El supuesto para poder activar este segundo mecanismo de protección internacional de la democracia es *cuando en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático.* Este supuesto se refiere al clásico caso de los golpes o autogolpes de estado que suspenden o cierran las instituciones democráticas. Pero además, es importante que la alteración al orden democrático no es cualquiera, sino aquella que sea capaz de afectar gravemente el orden democrático. Además, esa alteración constitucional capaz de afectar gravemente el orden democrático puede referirse a cualesquiera de las instituciones democráticas, es decir a todos los poderes públicos, a los partidos políticos, a los derechos humanos, y en concreto a los

de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las

diata 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. Si estas 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 OEA, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

4. Medidas de protección internacional

El *Consejo Permanente* debe realizar una apreciación colectiva de la situación y *adoptar las decisiones que estime conveniente*. En este caso, entre las medidas que puede adoptar el Consejo Permanente, según la situación, la CDI expresamente se refiere a la posibilidad de disponer la realización de las *gestiones diplomáticas* necesarias, incluidos los buenos oficios, para *promover la normalización de la institucionalidad democrática.*

Sin embargo, si esas gestiones diplomáticas resulten infructuosas o si la urgencia del caso así 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 OEA, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática. La CDI dispone que, duran-

representación del gobierno que ha causado la ruptura del orden constitucional o a aquel que lo suceda y continúe manteniendo dicha ruptura sin avenirse de manera cierta a un areglo diplomático para el restablecimiento de la democracia. Por ello, la sanción al Estado debe afectar sus privilegios como Estado Miembro de la

2. El levantamiento de la sanción de suspensión

La sanción de suspensión de un Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA tiene por finalidad, presionar a dicho Estado para lograr el restablecimiento de la democracia. De allí que esta sanción se convierte a su vez en un arma de negociación y su levantamiento en un incentivo para que el Estado afectado de los pasos y adopte las medidas necesarias para el restablecimiento de la democracia en ese país.

En este sentido la CDI dispone (artículo 22), que 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 igualmente deberá adoptarse por el voto calificado de los dos tercios (2/3) de los Estados Miembros, de acuerdo con la Carta de la OEA.

3. Las sanciones en caso de ruptura del orden democrático o de una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la CDI (artículo19), 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*.

Se trata por tanto de una sanción de *suspensión del Estado Miembro de su participación en estos órganos de la Carta de la OEA*, equivalente en parte a la sanción de *suspender al Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA* contemplada en el artículo 21 de la CDI.

Ese "obstáculo insuperable" para que el gobierno de un Estado pueda participar en los mencionados órganos de la OEA, es precisamente la *ruptura del orden democrático* a que hace referencia el artículo 21 de la CDI*; o la alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático* a que hace referencia el artículo 20 de la CDI . Por lo cual, la adopción de esta sanción debe ser enmarcada en la iniciativa, el supuesto de procedencia, el órgano competente y el procedimiento para su aplicación pautado en los artículos 20 y 21 antes descritos. No es posible por tanto considerar que esta sanción opera automáticamente, o que no está vinculada a las gestiones diplomáticas con el fin de lograr el restablecimiento de la democracia, o a las competencias asignadas a la Asamblea General por mayoría calificada. Por lo cual, la *alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático* contemplada en el artículo 20 de la CDI, tampoco podría ser considerada como un "obstáculo insuperable" sin haberse agotado las gestiones previstas en ese artículo y sin que medie una evaluación de la gravedad de la situación mediante la que se concluya que la situación se ha agravado al punto de configurar una "ruptura del orden democrático" susceptible de ser tratada bajo el artículo 21.

De allí que la aplicación de la llamada Cláusula Democrática prevista en el artículo 19 de la CDI debe ser interpretada y aplicada en conexión con los artículos 20 y 21 de este instrumento, para que tengan sentido y lógica sus propósitos y fines. De esta manera,

como quedó dicho antes, la Cláusula Democrática sólo puede ser interpretada y aplicada conjuntamente en el contexto de las iniciativas, los supuestos, los órganos competentes y las medidas de protección colectiva de la democracia, establecidas en los artículos 20 y 21 de la CDI. Lo contrario conllevaría consecuencias absurdas, que en nada ayudarían a tomar con seriedad la protección colectiva de la democracia como un derecho de los pueblos y un deber de los Estados en las Américas.

VII. LA PROTECCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

Casi un año después de la adopción de la CDI, los Presidentes de los Estados Miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el 26 de julio de 2002 adoptaron en Guayaquil la "Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos". En relación con la democracia y los derechos humanos, esta Carta Andina establece en consonancia con la CDI, que *los pueblos andinos tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla* (artículo 13).

Por otro lado, en la Carta Andina los Estados Miembros de la CAN reiteraron su compromiso con la CDI (artículos 14 y 17), así mismo se comprometieron a defender el orden democrático en la región andina (artículo16), y afirmaron que la vigencia del orden democrático constituye una garantía indispensable para el ejercicio efectivo de los derechos humanos, por lo que en consecuencia, se comprometieron a adoptar todas las medidas posibles para fortalecerlo.

La Carta Andina no estableció procedimientos subregionales para la protección colectiva de la democracia, lo cual hubiera constituido una duplicidad innecesaria y probablemente inconveniente. Sin embargo, dispuso en términos generales que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores es el máximo organismo comunitario encargado de dar seguimiento a las iniciativas subregionales previstas en dicho instrumento (artículo 87). Y finalmente, de una manera creativa como no lo hizo la CDI, la Carta Andina dispuso invitar a la sociedad civil de los países andinos, a participar en las actividades de seguimiento de este instrumento, en coordinación con la Secretaría General y los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros de la CAN.

VIII. UNAS REFLEXIONES FINALES

La CDI ciertamente representa un hito trascendental en la historia de la OEA y de sus Estados Miembros, el cual fue construido sobre la base de una década que se inició en 1991 en la Declaración de Santiago, siguió en el Protocolo de Washington, luego en la Declaración de Québec y por último en el 2001 en Lima. En ella se logró un consenso hemisférico entre países con distintas tradiciones jurídicas y culturales como los latinoamericanos, los del caribe angloparlante, francófono e hispano, los Estados Unidos de América y Canadá, para reconocer que la democracia es un derecho de los pueblos de América y por tanto una obligación de los Estados promoverla; pero además se logró internacionalizar no sólo el reconocimiento de este derecho, sino su protección colectiva.

A pesar de algunas deficiencias y defectos que contiene este instrumento, lo importante es que los Estados Miembros de la OEA

y por tanto la OEA misma, sellaron con la CDI un compromiso con la democracia como objeto y fin de su razón de ser colectiva. Ya no se puede ser Estado Miembro o al menos miembro pleno de la OEA, si su sistema o régimen político no es democrático conforme a los parámetros contenidos en la CDI. Antes de estas conquistas se podía ser miembro de la OEA y tener un gobierno dictatorial como el de Pinochet o autocrático como el de Fujimori, y los gobiernos de los demás Estados Miembros podían tener excelentes relaciones bilaterales sin tocar el tema de la democracia y la OEA misma podía tolerarlos en su seno. Los Estados Miembros salvo importantes excepciones, no le hacían la vida imposible a esos regímenes en el seno de la Organización. Esta situación ocasionaba

abiertamente sus decisiones y luego desafiando la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De hecho la propia Asamblea General de la OEA sesionó en 1997 en Lima, sin ni siquiera adoptar una declaración de censura al régimen de Fujimori, sólo la CIDH levantó la voz en esa oportunidad para denunciar abiertamente las graves violaciones a los derechos humanos y a la democracia que estaban ocurriendo, como la mencionada desarticulación del Tribunal Constitucional. Esto ya no debería ser posible, frente al compromiso inseparable con la democracia y los derechos humanos consignado en la CDI. Pero en definitiva dependerá de la "voluntad política" de los Estados Miembros y de los propios órganos competentes de la Carta de la OEA, hacer realidad el compromiso con la promoción, el fortalecimiento y la defensa de la democracia.

Por otro lado, un aspecto de vital importancia para el funcionamiento y la vigencia de la CDI es la posibilidad de que las iniciativas y las decisiones de aplicar sus mecanismos colectivos de defensa, no caigan en la dejación, en la inactividad o lo que es aun peor, en el encubrimiento cómplice de los demás Estados Miembros de la OEA. De allí la necesidad de poder evaluar las situaciones, con base en determinados *indicadores democráticos* preestablecidos, que permitan determinar y en consecuencia decidir actuar colectivamente: (i) cuando un Estado Miembro está enfrentando una situación que pone en *riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder* (artículo 17 de la CDI); o cuando en un Estado Miembro se han producido *situaciones que pue-*

cuando se ha producido en un Estado Miembro la *ruptura del orden democrático* (artículo 21 de la CDI); o igualmente la *ruptura del orden democrático* o *una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático* en un Estado Miembro (artículo 19 de la CDI).

Para poder contar con los "indicadores democráticos" para evaluar objetiva e imparcialmente estas situaciones, es necesario contar con órganos o instancias de expertos independientes que hagan esta tarea. En el seno de la OEA existe esa instancia, como es el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que de alguna manera lleva a cabo esa tarea a través del mandato de sus visitas *in loco,* informes anuales sobre situaciones peligrosas para los derechos humanos en los países de la región (el famoso capítulo cuarto del informe anual de la CIDH), los informes sobre la situación general de los derechos humanos en un país determinado, las relatorías temáticas, los informes temáticos, los informes sobre casos, sus recomendaciones generales o particulares, y sus comunicados de prensa. De esta forma una instancia independiente como ésta que ya existente en la OEA o alguna otra que se pueda establecer pero verdaderamente independiente y no burocrática, es necesaria para la asistencia técnica a los Estados Miembros, a la Secretaría General, al Consejo Permanente y a la Asamblea General, en la consideración de las situaciones que pueden dar lugar a la aplicación de la CDI y en concreto, a sus mecanismos apropiados de protección colectiva de la democracia.

Pero además esta tarea no puede ser dejada a la OEA y a los Estados Miembros a solas. Es necesario incorporar a la *sociedad civil* en la formulación de iniciativas, denuncias de situaciones, suministro de información, evaluación de las situaciones y sus efectos, y las medidas de protección internacional de la democracia.

En este sentido, organizaciones no gubernamentales que tienen un trabajo serio y consistente en la materia, como es por ejemplo el caso de la Comisión Andina de Juristas, podrían ser de gran utilidad en estos procesos. Después de todo, la democracia, conforme a la CDI es un derecho de los pueblos y éstos tienen derecho a participar en su defensa y protección internacional.

Quiero terminar con una reflexión que considero esencial: la democracia debe legitimarse y defenderse a sí misma en el plano de sus propias realizaciones frente a su pueblo. La democracia no puede ser vista sólo como una simple fórmula de elegir gobernantes. La democracia tiene un sentido integral con todos sus elementos y componentes esenciales descritos en la CDI. De allí que la democracia no puede ser defendida sólo en el ámbito colectivo o internacional, ya que ella también, y en primer lugar, debe ser capaz de ser defendida y profundizada por sus propios ciudadanos. De allí que la democracia debe ser apropiada y asumida por los ciudadanos de manera responsable. Pero para que ello sea posible, la democracia debe permitir la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en el control de la gestión de sus gobernantes.

La democracia debe permitir solucionar los problemas y las carencias diarias de todos los ciudadanos y en América Latina de manera especial de los pobres. De lo contrario, la democracia corre el peligro de no decirle nada a sus ciudadanos y en particular a los pobres y a los excluidos. En este sentido vale la pena traer a colación el Informe del PNUD del 2004 sobre la democracia en América Latina, el cual contiene unas advertencias dignas de tomarse en cuenta ("Democracy in Latin America: Towards a Citizens' Democracy", UNDP, 2004): la pobreza sigue siendo una situación

incluso entre un 25% y un 50% vive en niveles de pobreza crítica. Esta situación de pobreza es una paradoja que contrasta con el avance de tener gobiernos electos democráticamente. El informe del PNUD muestra que el apoyo popular a la democracia comienza a bajar en Latinoamérica, ya que sus ciudadanos se muestran desencantados por la falla de la democracia en dar respuesta a sus problemas sociales y económicos. De acuerdo con el informe, el 54% de los ciudadanos estarían dispuestos a escoger un régimen autoritario si éste solucionara sus problemas económicos, el 44% no cree que la democracia tenga la capacidad de solucionar los problemas de su país y el 43% está de acuerdo en que los Presidentes tienen el derecho a violar las leyes.

De allí la necesidad de transitar de una democracia electoral a una democracia integral, es decir una democracia política, social, económica y cultural en los términos concebidos en la CDI, en el marco de un Estado de Derecho y de los derechos humanos. Sólo así la democracia será verdaderamente de participación ciudadana en su origen, en su ejercicio y en su defensa tanto nacional como internacional.