

Serie: Difusión de la Carta Democrática Interamericana 5

Defensa Colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos

Carlos Ayala Corao

Pedro Nikken Bellshaw-Hógg



**COMISIÓN
ANDINA
DE JURISTAS**

THE
CARTER CENTER



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

124p. --(Difusión de la Carta Democrática Interamericana; 5)

DEMOCRACIA / GOBERNABILIDAD / CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

© COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS
Los Sauces 285, Lima 27, Perú
Teléfonos: (51-1) 440-7907 / 442-8094
Fax: (51-1) 442-6468
Internet: www.cajpe.org.pe
Email: postmast@cajpe.org.pe

Primera edición, Lima, Perú, enero del 2006
ISBN: 9972-637-94-8

500 ejemplares
Hecho el Depósito Legal N° 2005-9119

Carátula: Gisella Scheuch
Diagramación: Cecilia Heraud Pérez

CONTENIDO

Presentación

9

Reseña analítica y recomendaciones

Shelley A. McConnell y Jennifer McCoy

11

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

29

Los Mecanismos Internacionales para la Protección Colectiva de la
Democracia en la Carta Democrática Interamericana

Carlos Ayala Corao

87

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 de la OEA. Con posterioridad se sumarán la Declaración de Santiago (1959), los protocolos de la reforma a la Carta de la OEA de Cartagena (1985) y Washington (1992), la Resolución 1080 (1991), la Declaración de Nassau (1992), la Declaración de Managua (1993), la Declaración de Québec (2000) y por último 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 “democracia” y “derechos humanos”, asumiendo que son interdependientes. En esa línea, la democracia permite la vigencia de los derechos humanos y éstos articulan al modelo político.

El tema es de relevancia actual más aún en un contexto de conflictos y crisis, especialmente en países como Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Por ello la CAJ consideró fundamental que el número 5 de la serie tratara el tema de los mecanismos de defensa de la democracia y encargó a dos de sus miembros, Carlos Ayala y Pedro Nikken, la elaboración de un análisis al respecto.

Lima, enero del 2006

Enrique Bernal Ballesteros
Director Ejecutivo

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? Reabrir el texto de la CDI para negociaciones adicionales no es una opción. Más bien los Estados miembros deben avanzar hacia un entendimiento común de los términos del texto y las condiciones bajo las que se debe aplicar.

Con este fin en mente, los profesores Pedro Nikken y Carlos Ayala han escrito sendos análisis eruditos y legales del texto de la Carta Democrática Interamericana. Estas ponencias fueron presentadas por primera vez en Cartagena de Indias, al celebrarse el XVI Curso Regional de Derechos Humanos y Democracia de la CAJ. En aquella ocasión, 36 abogados, especialistas en derechos humanos, funcionarios de las Defensorías del Pueblo y expertos de los países andinos proveyeron de una clarividente retroalimentación, contribuyendo de esta manera a la revisión de los trabajos. Se

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 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 contraste, algunos de los componentes en el artículo 4, como por ejemplo “transparencia” y “probidad”, son en realidad asuntos de gobernabilidad elaborados de manera demasiado imprecisa en los acuerdos internacionales (como la Convención Interamericana Contra la Corrupción), como para ser puestos en práctica. Otros elementos del artículo 4 son derivados del artículo 3. Podemos estar seguros de que “la libertad de expresión y de prensa” forma parte del respeto por los derechos humanos y son necesarios para que exista un pluralismo político y elecciones legítimas. Asimismo, “el respeto por el Estado de Derecho” es prácticamente lo mismo que “el ejercicio del [poder] sujeto al Estado de Derecho” que se requiere en el artículo 3. En este sentido Nikken aquí se diferencia de Ayala, quien considera que los 11 elementos contenidos en estos dos artículos tienen un peso ponderado en la CDI que debe ser evaluado en cada caso particular.

Al enfocar más de cerca el artículo 3, Nikken empieza por excluir los actos individuales de violaciones de los derechos humanos como eventos que desencadenarían alguna acción bajo la Car-

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 internacionales para su protección colectiva.

Ambos ensayos analizan las respuestas que han provocado las violaciones de la Carta. Nikken identifica explícitamente una jerarquía de dificultades en el Capítulo IV, en el que una violación del artículo 17 es menos grave que una violación del artículo 18, lo cual a su vez es menos grave que las violaciones de los artículos 19

o 20. Ayala presta mayor atención a la estructura interna de la OEA, haciendo ver cuáles órganos son las autoridades competentes bajo cada artículo. Asimismo, hace énfasis en el “veto” que contienen los artículos 17 y 18, los cuales requieren el consentimiento del Gobierno afectado antes de que pueda actuar la OEA. Los críticos de la CDI han argumentado que este requisito hará que la Carta sea prácticamente inútil. Por su parte, Ayala cifra esperanzas en la instrucción de la Asamblea General al Secretario General (2005) para que proponga iniciativas para tratar con “situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático”.

Los autores están de acuerdo con que son asuntos de procedimiento y la naturaleza del problema los que determinarán cuál de los artículos entre el 17 y el 20 se va a invocar. El artículo 17 solamente puede ser invocado por los Gobiernos, mientras que el 18 puede ser utilizado por el Secretario General o el Consejo Permanente, con el consentimiento del Estado miembro en cuestión. El artículo 20 puede ser invocado por cualquier Estado miembro o bien por el Secretario General.

Al mismo tiempo, se debe tomar en cuenta la naturaleza de la dificultad. El artículo 17 es aplicable a situaciones en la que está en riesgo la democracia, lo cual Nikken sugiere debe significar que hay una amenaza para los elementos esenciales o los componentes fundamentales mencionados en los artículos 3 y 4, que exista una crisis política derivada de un conflicto entre los poderes públicos o de confrontaciones graves en el seno de la sociedad, y que la situación amenace con escapar o ya se haya escapado del control del Gobierno legítimo del Estado afectado (en efecto, un colapso del orden). Si estos problemas existen y el gobierno no solicita ayuda,

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 requiere del voto afirmativo de dos tercios de los Estados miembros. De no lograrse esta mayoría calificada de la Asamblea General, se supone que la OEA tendría que regresar a sus gestiones diplomáticas colectivas para buscar la manera de superar la ruptura. Ayala concuerda que éste es un papel que solamente lo puede jugar la Asamblea General, pero su ensayo concluye con un llamado por la creación de un órgano o instancia de expertos independientes provenientes de la sociedad civil, o que se utilice un ente ya existente en el seno de la OEA, como por ejemplo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Su tarea sería la de evaluar objetiva e imparcialmente estas situaciones a medida que ocurran, para asegurar que se utilicen un conjunto de “indicadores democráticos” consistentes, evitando así que la democracia sea victimizada por el juego político hemisférico.

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 informe sobre la democracia en América Latina presentado por el PNUD, y que versa sobre la profundidad de la pobreza y la desigualdad en la región. “La democracia no puede ser vista sólo como una simple fórmula de elegir gobernantes” escribe. Más bien, tiene un signifi-

cado global. Tampoco puede ser defendida en la arena internacional solamente a través de los mecanismos disponibles a los estados-nación. Más bien es una tarea que debe ser compartida por los ciudadanos, lo cual a su vez requiere que se les permita participar en la gestión pública y exigir que su gobierno asuma responsabilidad por sus actos.

¿A dónde ir desde aquí?

Ambos análisis iluminan en gran medida tanto el contenido como el significado de la CDI, así como la imprecisión de algunas de sus disposiciones. Proponemos que los siguientes pasos a tomar incluyan dos metas: a) crear un consenso en el hemisferio acerca de un entendimiento común de los términos plasmados en la Carta y las condiciones bajo las que se debe aplicar cada uno de sus artículos; y b) proveer de una gama de respuestas graduales para consideración de la OEA a medida que responde a solicitudes y amenazas a la democracia.

Con base en los análisis presentados por la agrupación no gubernamental Amigos de la Carta Democrática Interamericana, el ex-Presidente de los Estados Unidos Jimmy Carter en su ponencia de enero de 2005 en la sede de la OEA en Washington DC, introdujo una lista de condiciones claves que constituyen violaciones del artículo 3 de la Carta – los elementos *esenciales* de la democracia. El Presidente Carter sugirió que cualquiera de estas circunstancias debería exigir una respuesta de la OEA bajo la Carta, incluyendo como mínimo una solicitud de que los actores participantes envíen representantes al Consejo Permanente para explicar sus acciones. Las indicaciones mínimas de violaciones de la Carta deben incluir:

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 profesos-

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 adicionales contribuyan a estimular más debate y el desarrollo de mecanismos para fortalecer y defender colectivamente la democracia en el hemisferio.

Shelley A. McConnell, Ph.D.
Directora Asociada Senior
Programa de las Américas
The Carter Center

Jennifer McCoy, Ph.D.
Directora
Programa de las Américas
The Carter Center

**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

La Organización de los Estados Americanos, desde su fundación, ha proclamado la democracia representativa como uno de los principios fundamentales de la Organización. No obstante, durante las primeras cuatro décadas de su existencia, la democracia fue gravemente vulnerada en todos los Estados de América Latina, con la exclusiva excepción de Costa Rica, sin alterar la impavidez de la OEA. Salvo la censura a los abusos de las dictaduras contra los derechos humanos puestas en evidencia por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a partir de 1960, la participación de los regímenes de facto en la Organización no se vio alterada a causa de su espurio origen y sus políticas represivas. El conjunto de principios plasmado en la Declaración de Santiago de Chile (1959)¹ no estuvo dotada de mecanismos procesales para que la Organización reaccionara adecuadamente frente a la subversión del orden democrático; y los pocos casos en los cuales la OEA aplicó sanciones o emprendió acciones en relación con un gobier-

¹ Resolución I de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 1959).

no determinado, las mismas solo estuvieron muy indirectamente vinculadas con el paradigma democrático².

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 condiciones para la transición hacia la democracia en Nicaragua. La Resolución II de dicha conferencia pidió *“el reemplazamiento (sic) inmediato y definitivo del régimen somocista”* y la *“garantía de los derechos humanos de los nicaragüenses, sin excepción”*.

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 internacional.”*

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 OEA³, motivaron a varios Estados miembros de la OEA a promover la adopción de una Carta Democrática Interamericana, en la que se contemplaran diversos supuestos de amenazas o atentados contra las instituciones democráticas en los Estados Americanos. Un proyecto fue sometido al Trigésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General (San José, Costa Rica, junio de 2001)⁴, pero no se obtuvo el consenso necesario para su aprobación.

La complejidad y dificultad de las negociaciones que siguieron quedaron bien expresadas por las palabras del Representante Permanente del Brasil en el Consejo Permanente de la OEA, en la sesión en la que se consideró el texto definitivo del proyecto que se sometería a la Asamblea General Extraordinaria convocada para aprobar la Carta Democrática:

Brasil se preocupó en asegurar que la Carta Democrática Interamericana estableciese criterios precisos de gradualismo en la identificación de las

³ La resolución 1753 de la Asamblea General de la OEA reunida en Windsor, Canadá, en 2000, dispuso “enviar al Perú de inmediato una Misión integrada por el Presidente de la Asamblea General y el Secretario General de la OEA con el fin de explorar, con el Gobierno del Perú y otros sectores de la comunidad política, opciones y recomendaciones dirigidas a un mayor fortalecimiento de la democracia en ese país.” Dicha Misión alentó la constitución de lo que se denominó “Mesa de Diálogo de la OEA”, a la que se sometieron los asuntos más importantes que normalmente correspondería decidir al gobierno, y que fue un hito en el proceso que condujo al abandono de la Presidencia del Perú por Alberto Fujimori.

⁴ OEA/Ser.P. 3 de junio de 2001. AG/doc.4030/01.

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 impuestos⁵.

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.

seis capítulos, a saber: I. la democracia y el sistema interamericano; II. La democracia y los derechos humanos; III. Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza; IV. Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática; V. la democracia y las misiones de observación electoral; y, VI. Promoción de la cultura democrática. Los tres primeros capítulos constituyen la parte dogmática de la Carta, vale decir, los derechos, principios y valores que ese instrumento internacional enuncia o proclama; los tres últimos, en cambio, apuntan hacia la definición de mecanismos relativos a los procedimientos que la OEA ha de poner en práctica para asegurar el respeto, la vigencia y el fortalecimiento de los derechos principios y valores antes proclamados.

Dentro de ese marco general es posible, a su vez, hacer otra distinción, referente esta vez, a las novedades que la CDI introduce con respecto a actividades precedentes de la Organización en materia de democracia y derechos humanos. Es posible ciertos conceptos y mecanismos que, si bien en cierta medida reflejan procedimientos preexistentes, son también novedosos en cuanto son una tentativa para la precisión de los conceptos y la organización de los procedimientos para su aplicación gradual. Otras áreas conceptuales y procedimentales, en cambio, aunque quedan recogidas en la Carta, ya formaban parte de la actividad ordinaria de la OEA. En el primer grupo se ubican esencialmente los capítulos I y IV. El capítulo I se refiere al derecho a la democracia; a la jerarquía de la forma democrática de gobierno en la escala de valores de la Organización; a los “elementos esenciales” y a los “componentes fundamentales del ejercicio” de la democracia; y a otros ingredientes del sistema político cuyo desarrollo y perfeccionamiento son necesarios para el florecimiento pleno de las instituciones democráticas. El capítulo IV establece medios de acción colectiva para diversos supuestos en los que la democracia en cualquiera de los

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 “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”⁶. En efecto, el Preámbulo de la Carta de la OEA postula “que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”; el artículo 2 de la misma Carta enuncia entre los propósitos de la Organización el de “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”; y el artículo 3 reafirma como principio de la Organización que la “solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”.

Dentro de ese marco se inscribe el postulado del artículo 1 de la CDI:

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

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

Se refleja así el concepto según el cual “...las propias disposiciones de la Carta de la Organización [...] hacen de la democracia una obligación exigible a los Estados”⁷.

⁶ Cfr. La Expresión «Leyes» en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986; párr. 34.

⁷ Discurso del Presidente Provisional del XXVIII Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General y Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Dr.

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 Hombre⁸, 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 representativa⁹:

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*, cit.; pág. 109.

⁸ Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuino, periódico y libre.

⁹ La versión de la CDI en español se refiere a “elementos esenciales” y “componentes fundamentales” en el artículo 4.

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

Artículo 4

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

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

La CDI no define qué diferencia conceptualmente los “*elementos esenciales*” de los “*componentes fundamentales*”. Sin embargo, dado el propósito definido en el su Preámbulo, en el sentido de “*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*”; así como los diferentes supuestos de perturbación del orden democrático y de mecanismos de acción colectiva previstos en el capítulo IV, las diferencias deben apreciarse desde el ángulo de la gravedad de los atentados contra los “*elementos esenciales*” o de los “*componentes fundamentales*”, lo que implicaría que, considerados aisladamente, el quebrantamiento de los primeros implicaría la más perturbadora lesión a la democracia. En ese sentido, ambos artículos proporcionan pautas para identificar cuándo se ha producido una subversión del orden democrático y sobre cuál es su gravedad, a fin de aplicar el mecanismo de acción colectiva que resulte apropiado a cada hipótesis.

1. “Elementos esenciales” de la democracia representativa

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

En lo que concierne a lo que debe entenderse por derechos humanos y libertades fundamentales, es obligatoria la remisión a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus Protocolos y a las demás convenciones sobre la materia adoptadas dentro del marco del Sistema Interamericano. Deberían considerarse incluidas también la Declaración Universal y las convenciones sobre derechos humanos adoptadas dentro del sistema de las Naciones Unidas, sobre todo si se tiene presente que la inobservancia de algunas de ellas puede implicar graves atentados contra los derechos humanos, como la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio o la Convención internacional sobre la represión y el castigo del crimen de *apartheid*, así como el artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra, en lo que concierne a graves violaciones al derecho internacional humanitario.

El artículo 7 de la CDI abona a favor de un concepto de amplio espectro sobre lo que este instrumento entiende por derechos humanos:

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

Sin embargo, la interrogante fundamental no está dirigida a de-

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 CDI¹⁰. 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 misma¹²; 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 CIDH¹³.

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 esclavitud y servidumbre (artículo 6); principio de legalidad y de retroactividad (artículo 9); libertad de conciencia y de religión (artículo 12); protección a la familia (artículo 17); derecho al nombre (artículo 18); derechos del niño (artículo 19)); derecho a la nacionalidad (artículo 20) y derechos políticos (artículo 23), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

¹³ Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona. (artículo I); derecho de igualdad ante la Ley (artículo II); derecho de libertad religiosa y de culto (artículo III); derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión (artículo IV); derecho de justicia (artículo XVIII); derecho de protección contra la detención arbitraria; (artículo XXV); y derecho a proceso regular (artículo XXVI).

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, N° 127; párr. 23.

la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal¹⁵. (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 del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al “ejercicio efectivo de la democracia representativa”, que se traduce, **inter alia**, en la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación al bien común¹⁶.

C. El régimen plural de partidos y organizaciones políticas

El régimen de “partido único” es incompatible con la forma democrática de gobierno. La preponderancia o el mantenimiento como partido mayoritario por parte de la misma organización política puede resultar de una opción legítimamente ejercida por los electores; pero también puede ser el fruto de manejos indebidos o de abusos de poder. Se trata de materias sobre las cuales no es fácil trazar una frontera en abstracto, sino que deben ser examinadas en cada caso,

¹⁵ *La expresión “leyes”...*; cit.; párr. 21.

¹⁶ *Ibid...*; párr. 32.

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 5^o¹⁷. (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 *Ibid.*; 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 de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura, establecen que:

La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura¹⁹.

Puede así afirmarse que un sistema judicial subyugado por el poder ejecutivo o el legislativo vulnera la esencia del ejercicio legítimo del poder, dentro de un concepto democrático del Estado. Sin embargo, también en este supuesto es difícil definir *a priori* un cuadro de lesiones a la independencia de los poderes públicos y a la separación entre éstos que destruya la esencia de la democracia, por lo que se trata, de nuevo, de una materia que debe estudiarse caso por caso, para determinar si se ha operado una vulneración radical de la forma democrática de gobierno.

¹⁹ Corte I.D.H.: *Caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano vs. Perú)*. Sentencia del 31 de enero de 2001. Serie C, N° 71; párr. 73.

2. Los “componentes fundamentales” del ejercicio de la democracia

A. La transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública

No existe en la OEA un referente claro para la definición de “transparencia” o de “responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública”. En cuanto a la probidad, la Convención Interamericana contra la Corrupción tampoco es de gran ayuda, pues en ella no se plantea un concepto general de corrupción ni de probidad, sino un enunciado de delitos o actos de corrupción a los cuales ese tratado es aplicable (artículo VI²⁰). La inclusión de este tema en conexión con el ejercicio democrático refleja, sin duda, la preocupación de los firmantes de la CDI por la socavación de la credibilidad y eficacia de la democracia por efecto de la corrupción; pero difícilmente puede presagiarse que este enunciado general se traduzca en términos operativos dentro del marco de la misma CDI.

B. El respeto por los derechos sociales

La alusión a los “derechos sociales” se hace a través de este enunciado a todas luces impreciso, que evade la categoría de los “dere-

²⁰ De acuerdo con el artículo 2

Los propósitos de la presente Convención son:

1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y

2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

chos económicos, sociales y culturales” presente tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26) como en el Protocolo de San Salvador²¹.

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 1998²², 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 tenido mayor 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 conectada con situaciones generales de vulneración de los derechos fundamentales, con una práctica sistemática o una política gubernamental; y, en segundo lugar, que la libertad de expresión no es solamente un derecho individual, sino que cumple una función social democrática. Este último aspecto ha sido reiterado en diversas ocasiones por la Corte:

...la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho a todas de conocer opiniones, relatos y noticias. ***Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia***²³. (Énfasis añadido).

La función capital de la libertad de expresión para el ejercicio democrático fue caracterizada por la Corte desde la primera oportunidad que tuvo de pronunciarse sobre este tema. La Corte afirmó:

²³ Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros vs. Chile)* Sentencia del 5 de febrero de 2001. Serie C N° 73, párr. 66. Conceptos similares habían sido vertidos antes por la Corte: *cf.* Corte I.D.H.: *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A, No. 5; párrs. 31 y 32

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 libre²⁴.

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 persigue²⁵.

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, N° 107; párr. 113. La Corte sintetizó así su jurisprudencia anterior sobre

Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar inoperantes y, en definitiva, se empieza a crear el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad²⁶.

En lo que toca a la libertad de *prensa*, la Corte también ha puesto de manifiesto el relevante papel que deben desempeñar los medios de comunicación social en una sociedad democrática y la importancia de su independencia y pluralismo:

Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, **inter alia**, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas²⁷.

Los medios de comunicación social juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones. Los referidos medios, como ins-

el tema: Corte I.D.H.: *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C N° 74; párr. 152; *Caso “La Última Tentación de Cristo”*; cit.; párr. 69. El mismo lenguaje fue reiterado por la Corte en: Corte I.D.H.: *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C, N° 111; párr. 83.

²⁶ Corte I.D.H.: *Caso Herrera Ulloa*; cit.; párr. 116. *Caso Ricardo Canese*; cit.; párr. 86.

²⁷ *La colegiación obligatoria...*; cit.; párr. 34.

trumentos esenciales de la libertad de pensamiento y de expresión, deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan²⁸.

Respecto de la libertad de expresión y de prensa se presenta, nuevamente, el contraste entre la relativa naturalidad con la que puede definirse el bien jurídico protegido y su importancia para la democracia y la dificultad para establecer cuando su privación o menoscabo alcanza tal gravedad que afecta la sustancia misma de una sociedad democrática. Por ejemplo, la Corte ha tenido que resolver casos en los que tal circunstancia difícilmente puede considerarse configurada, como lo es el de una sentencia contra un periodista condenándolo penalmente por difamación²⁹; así como otro más grave, dentro del contexto de un régimen con proceder autoritario que confiscó indirectamente un medio de comunicación audiovisual³⁰, lo que sin duda representa una violación mucho más grave de la libertad de expresión en su conjunto, pero no entraña su supresión. No ha sido considerado ningún caso que entrañe la abolición de la libertad de expresión como tal. Estos antecedentes invitan, una vez más, a analizar en cada situación las medidas que haya adoptado un gobierno contra la libertad de expresión, para determinar si se trata de una vulneración que va más allá de un caso particular o si tiene tal gravedad que implica la supresión o la ilegítima restricción de la libertad de expresión como bien social en su conjunto.

²⁸ *Caso Herrera Ulloa...*; cit.; párr. 117.

²⁹ *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*.

³⁰ Corte I.D.H.: *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*.

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 internacional”*). 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”*); pero, aunque avanza sobre la consecuencia de tal cuadro (*“constituye un obstáculo insuperable”*).

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 dentro del marco del mismo artículo. En tales circunstancias, si la gravedad del *riesgo* es tal que pudiera *afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder*, el Secretario General o el Consejo Permanente podrían tomar su propia iniciativa con base en el artículo 18 de la CDI,

2. Situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder en un Estado miembro de la OEA

El artículo 18 de la CDI expresa:

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

También acá se hará la distinción entre el *hecho fundante* para la aplicación del artículo citado (A) y el procedimiento aplicable para poner en práctica los *mecanismos de acción colectiva* para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática (B).

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 planteada exceda del mero riesgo de “afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder”; ni cuando se configure más bien un cuadro de “alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático” o una “ruptura del orden democrático” situación en la cual serían aplicables los artículos 20 y 21 de la CDI, dentro del marco general de la *Cláusula Democrática* contenida en el artículo 19 de la misma.

B. Procedimiento

La iniciativa para adoptar las primeras acciones dirigidas a preservar la institucionalidad democrática, las debe adoptar el Secretario General o el Consejo Permanente, pero deberán contar con ***el consentimiento previo del Estado afectado***. Dado que se trata de un supuesto en que el gobierno de éste no ha solicitado la asistencia de la OEA con base en el artículo 17 de la CDI, la exigencia del consentimiento previo en este supuesto no puede verse sino como una manifestación de las reservas y limitaciones que se oponen a la acción colectiva, observada con desconfianza en cuanto puede constituir un vehículo para la injerencia indebida en los asuntos internos de los Estados.

Si el gobierno del Estado afectado presta su consentimiento, en una *primera etapa*, el Secretario General o el Consejo Permanente pueden disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. No se hace referencia a la naturaleza de esas “otras gestiones”, pero la amplitud de los términos empleados por la CDI indica que las mismas pueden comprender iniciativas diplomáticas en sentido estricto, u otras actuaciones, como las que podrían ser de la incumbencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo. En todo caso, la primera etapa del procedimiento previsto en el artículo 18 de la CDI está destinada a recabar información sobre los hechos que perturban el sistema democrático y a hacer una evaluación o análisis de la situación.

En una *segunda etapa*, para la que ya no se alude expresamente el consentimiento previo del Estado concernido, el Secretario General debe preparar un informe para el Consejo Permanente, órgano que, conforma a la apreciación colectiva que haga de 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 Carta³¹. Aunque es cierto que, dentro del marco de gestiones diplomáticas el acuerdo del gobierno afectado

³¹ “Las decisiones de la Asamblea General se adoptarán por el voto de la mayoría absoluta de los Estados miembros, salvo los casos en que se requiere el voto de los dos tercios, conforme a lo dispuesto en la Carta, y aquellos que llegare a determinar la Asamblea General, por la vía reglamentaria.”

es habitualmente necesario, tampoco puede desconocerse que una resolución del Consejo Permanente puede ser, por sí misma, una poderosa herramienta diplomática y que, siendo la preservación y el fortalecimiento del interés común del los Estados americanos, nada debería oponerse a que, si la mayoría absoluta de los miembros de la OEA así lo juzga pertinente y adecuado a la situación bajo consideración del Consejo Permanente, éste adopte resoluciones con el voto de la mayoría absoluta y aun sin el apoyo del gobierno directamente interesado.

Este último supuesto, fuerza es reconocerlo, no se compadece con el espíritu consensual con el que se aprobó la CDI, espíritu que incluyó la idea de recurrir a medidas coercitivas sólo después que se hubieren agotado los esfuerzos de la diplomacia. Por eso, de darse una situación de confrontación entre el Estado afectado y el Consejo Permanente, antes que la imposición de una medida o conjunto de medidas, cabría esperar, o bien que el asunto llegara a un punto de estancamiento (para el cual la CDI no provee solución); o bien que, dentro del espíritu de gradualidad que anima la CDI, se considerara más bien que se han reunido los extremos para la aplicación del artículo 20, que será objeto de consideración de seguida.

3. Alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático de un Estado miembro de la OEA

El artículo 20 de la CDI expresa lo siguiente:

En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario

General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

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

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

Nuevamente conviene hacer la distinción entre el *hecho fundante* de su aplicación (A) y el procedimiento aplicable para poner en práctica los *procedimientos de acción colectiva para promover la normalización de la institucionalidad democrática* (B).

A. Hecho fundante

Debe tratarse de una “alteración” del orden constitucional que “afecte **gravemente**” el orden democrático. Dentro del marco general de la CDI, para la aplicación del artículo 20, deberían concurrir los siguientes requisitos:

- a) Que se haya producido una manifiesta violación de la Constitución del Estado concernido, puesto que fuera de ese contexto no se estaría frente a una “alteración del orden constitucional”.

- 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 privilegio 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 puesta” hasta el nivel sancionatorio del artículo 21. Se trata de una mesa bien servida para la diplomacia, con la zanahoria en una mano y el garrote en la otra.

La *iniciativa* para poner en marcha los dispositivos del artículo 20 corresponde a cualquier Estado miembro de la OEA o a su Secretario General, que pueden pedir la convocatoria inmediata a una reunión del Consejo Permanente, ***sin el concurso del consentimiento del gobierno concernido***. Sin embargo, teniendo presente que la actuación colectiva para buscar remedio a la crisis política sí planteada se concentra en gestiones diplomáticas, deberá contarse con la cooperación de dicho gobierno, para que esas gestiones conserven posibilidades de éxito, de modo que, implícitamente, este dispositivo también entraña en algún grado el acuerdo del gobierno.

La convocatoria al Consejo Permanente desencadena una ges-

ción diplomática de progresiva intensidad, a fin de promover la normalización de la institucionalidad democrática. En la etapa inicial, el Consejo Permanente deberá “realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente”, entre las cuales está la opción de emprender sin demora las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática; o convocar de inmediato a la Asamblea General, si la urgencia del caso así lo amerita.

De no resolverse la crisis en esa instancia, o si la urgencia del caso así lo reclama, el Consejo Permanente deberá convocar a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, la cual, a su vez, adoptará “las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas.”

Las modalidades de estas gestiones, así como la asignación de la responsabilidad de ponerlas en práctica, deben definirse teniendo presentes las circunstancias de cada caso, por el Consejo Permanente o la Asamblea General, órganos ante los cuales, respectivamente, deberá rendirse cuenta del resultado de las mismas.

Las gestiones diplomáticas pueden estar acompañadas de otras decisiones adecuadas para el retorno a la normalidad. Aun cuando la práctica de la OEA apunta hacia la adopción de decisiones por consenso, las que se aprueben bajo el artículo 20 de la CDI solo requieren de la mayoría absoluta pautada en el artículo 59 de la Carta de la OEA, a diferencia de lo que ocurre con el artículo 21 de la misma CDI, que exige explícitamente una mayoría calificada de dos tercios.

Si las gestiones diplomáticas no alcanzan el objetivo de norma-

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 Washington³². Semejante ruptura debe ser entendida con cierta amplitud y en conexión con el artículo 3 de la CDI (“elementos esenciales de la democracia representativa”). Bajo ese ángulo, la ruptura del orden democrático puede ser el resultado de un evento o conjunto de eventos que devasten uno o varios de los elementos esenciales de la democracia. Esto puede consistir en un solo y abrupto acto, como el derrocamiento de un gobierno legítimo; o un golpe de estado promovido desde dentro de un gobierno de origen legítimo; o la abolición de las elecciones como mecanismo de acceso a la conducción del Estado; o la instauración de un régimen de partido único; o la adopción de un régimen de *apartheid*. Pero también podría ser el resultado de acontecimientos que, en su conjunto, representen una gravísima y radical vulneración de la esencia de la democracia; y que se plasman en un régimen político cuyo ejercicio ya no puede ser calificado como democrático. Este puede ser el caso de una política gubernamental gravemente atentatoria contra los derechos humanos, tal como la práctica sistemática de la desaparición forzada de personas, de las ejecuciones extrajudiciales o de otros graves crímenes contra los derechos humanos, o, en general, cuando tal política revele un cuadro persistente de violaciones graves, manifiestas y fehacientemente comprobadas de los derechos fundamentales. También podría alcanzarse este punto crítico a través de un proceso que, en la práctica, revele la destrucción de la independencia de los poderes públicos; o la progresiva ruina de un sistema

³² Cuyo supuesto se configura cuando “gobierno democráticamente constituido **sea derrocado por la fuerza**”.

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 artículos 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 constitucional”. Es decir, lo determinante es que pueda verificarse que tal ruptura ha acaecido, sin que resulte decisivo que ella sea el resultado de un hecho abrupto o de un proceso que ha devenido en la interrupción del proceso democrático. El juicio sobre si tal supuesto se ha configurado comporta, inevitablemente, consideraciones de carácter político, queda confiado al “órgano supremo”³³ de la OEA: la Asamblea General.

Para la aplicación del artículo 21 de la CDI se requiere, además, de la ruptura del orden democrático, “que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas”. Este es un requisito de orden más bien procesal, por lo que se pasa de inmediato a revisar el procedimiento contemplado en dicho artículo.

B. Procedimiento

La ruptura del orden democrático debe ser conocida por la Asamblea General, “convocada a un período extraordinario de sesiones.” La CDI no establece en qué circunstancias debe ser convocada la Asamblea General, pero las posibilidades son dos: (1) como un paso subsiguiente a las gestiones infructuosas cumplidas en aplicación del artículo 20, lo que normalmente ocurriría como consecuencia del agravamiento de una crisis política preexistente; y (2) por haber sido convocada por el Consejo Permanente con base en el artículo 58 de la Carta de la OEA³⁴, lo que puede presumirse ocurra en caso de ruptura abrupta del orden constitucional.

³³ Carta de la OEA, art. 54.

³⁴ “En circunstancias especiales y con la aprobación de los dos tercios de los Esta-

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

	<p>factores sociales o políticos distintos del gobierno <i>stricto sensu</i>.</p> <p>4. Fuera de control por el gobierno legítimo.</p>		<p>3. Agravamiento de la crisis a pesar de la cooperación del gobierno: → posible aplicación del artículo 18. →</p>
Artículo 18	<p>1. Un grave riesgo: situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder.</p> <p>2. Pueden provenir de la frustración de las acciones bajo el artículo 17.</p> <p>3. No debe haberse materializado <i>alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático</i> (art. 19) o una <i>“ruptura del orden democrático”</i> (art. 20).</p>	<p><i>1. Iniciativa:</i> SG o CP con el consentimiento del Estado afectado.</p> <p><i>2. Acciones:</i> (a) <u>Primera etapa:</u> visitas u <i>otras acciones</i>. (b) <u>Segunda etapa:</u> Informe del SG al CP que toma <i>decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento</i>. Mayoría absoluta. No se requiere formalmente consentimiento del gobierno afectado; pero su eficacia requiere aceptación.</p>	<p>1. Superación de la crisis: se termina la acción colectiva.</p> <p>2. Ineficiencia de medidas del CP: estancamiento.</p> <p>3. Agravamiento de crisis: → posible aplicación del artículo 20. →</p>
Artículo 20	<p>1. Crisis actual: alteración del orden constitucional que</p>	<p><i>1. Iniciativa:</i> SG o CP sin necesidad de consentimiento del</p>	<p>1. Superación de la crisis: se termina la acción colectiva.</p>

	<p>afecte gravemente su orden democrático.</p> <p>2. Grave violación de la Constitución que implique infracciones de artículos 3 y/o 4 de CDI.</p> <p>3.No debe haberse materializado una <i>ruptura del orden constitucional</i> (→ art. 20).)</p>	<p>Estado interesado. Sin embargo, su <i>cooperación</i> es necesaria para las <i>acciones</i>.</p> <p>2. <i>Acciones</i>:</p> <p>(a) <u>Primera etapa</u>: CP aprecia la situación y emprende acciones diplomáticas.</p> <p>(b) <u>Segunda etapa</u>: AG Extr. Que adopta las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas</p>	<p>2. Ineficiencia de gestión diplomática: continuación → estancamiento.</p> <p>3. Agravamiento de la crisis ? ruptura del orden democrático → Art. 21.</p>
<p>Artículo 21</p>	<p>1. Crisis actual: Ruptura del orden democrático.</p> <p>2. La ruptura pueden ser total. Basta que sea esencial.</p> <p>3. Graves violaciones del artículo 3 y, eventualmente, del artículo 4.</p> <p>4. Fracaso de gestiones diplomáticas.</p>	<p>1. <i>Iniciativa</i>: AG Extr., convocada por CP.</p> <p>2. Suspensión <i>Acciones</i>:</p> <p>(a) de la OEA con voto de 2/3 de Miembros.</p> <p>(b) → Gestiones diplomáticas durante suspensión.</p>	<p>1. Si no se logra mayoría de 2/3 → estancamiento + gestiones diplomáticas.</p> <p>2. Suspensión + gestiones diplomáticas.</p> <p>3. Superada la crisis: levantamiento de suspensión por AG con votos de 2/3 de miembros.</p>

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 agravado 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 la Carta de la OEA con las nuevas amenazas a la democracia. Esos principios y propósitos se actualizan y cobran forma en la CDI, cuya Cláusula Democrática explica, informa y orienta los dispositivos de sus artículos 18, 20 y 21³⁵.

³⁵ En esa dirección apuntan las consideraciones formuladas por el Presidente del Grupo de Trabajo encargado de estudiar el proyecto de CDI, en la sesión del

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 Sesiones de la Asamblea General, sintetizó en un párrafo el sentido general de la CDI:

Los países podrán apelar a la OEA en busca de apoyo cuando estén en riesgo su proceso institucional democrático o su ejercicio legítimo del poder. Para ello se estipulan las gestiones diplomáticas y los buenos oficios, en ayuda a un gobierno en problemas y, desde luego, se condiciona a ello su solicitud. También nos dota de una muy necesaria gradualidad que no sólo nos permite reaccionar a una grave alteración sino adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y a su fortalecimiento. Además, dispone que la Organización debe mantener sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en un país afectado. Esto no es óbice para que se señale de manera inequívoca que cuando la Asamblea General extraordinaria constata que se ha producido una alteración del

Consejo Permanente en la cual dicho proyecto fue aprobado, antes de someterlo a la Asamblea General que en definitiva lo sancionó:

*La adopción de una cláusula democrática es un valioso instrumento de preservación de la cultura de la democracia, que, por definición, no es sólo una obligación de los gobiernos sino patrimonio espiritual de los pueblos. Dicha cláusula se adopta dentro de los confines de la Carta de la OEA, sin sobrepasarlos, **mediante un proceso de interpretación de la misma** destinado a nutrir los valores que le sirvieron de sustento con los elementos contemporáneos de la vida real, distintos en su técnica de aplicación a los clásicos golpes de Estado presentes en la mente de los delegados que asistieron a la asamblea de Bogotá, pero iguales en su reprochable finalidad, cual es el quebranto del Estado de Derecho y la aniquilación, más o menos sutil, más o menos descarada, de los elementos esenciales de la democracia.” (Énfasis añadido). En: *Carta Democrática Interamericana: Documentos e interpretaciones...*; cit. pág. 54.*

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 países³⁶.

La CDI contempla cuatro supuestos o situaciones distintos, para los que provee soluciones que, en principio, también están diferenciadas. Estas situaciones son: (1) el riesgo del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder (artículo 17); (2) las situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder (artículo 18); (3) la alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático (artículo 20); y (4) la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro, a juicio de la Asamblea General (artículo 21).

La CDI no define en qué consiste cada uno de esos supuestos; pero, como se ha expuesto, la configuración de cada uno de ellos, dentro del contexto de la CDI, debe apreciarse de acuerdo con la magnitud de la vulneración de los *elementos esenciales de la democracia representativa* (artículo 3) o la de los *componentes fundamentales del ejercicio de la democracia* (artículo 4). Por lo tanto, cada uno debe ser objeto de un análisis particular a fin de calificar el calibre de la lesión a la democracia, la cual puede resultar de un acto único o de una política gubernamental que la menoscabe gravemente o destruya su esencia.

Esto comporta un primer grupo de dificultades para la puesta en marcha de la CDI. Salvo en el caso del artículo 17, cuya aplica-

³⁶ Acta de la Sesión Inaugural. En: *Carta Democrática Interamericana: Documentos e interpretaciones...*; cit. pág. 106.

ción inicial depende exclusivamente de la voluntad del gobierno afectado, en los demás supuestos la apreciación de la gravedad de la situación depende en definitiva del juicio que se formen de los gobiernos de los Estados que componen la OEA. Dentro de un escenario general de democracias incompletas o imperfectas y, en ocasiones, también de gobiernos débiles, el temor a crear un precedente adverso que pudiera ser invocado en contra suya en el porvenir, flota sobre numerosos Estados y tiene fuerza para ahuyentar la voluntad política necesaria para emprender una acción colectiva bajo la CDI.

Además, la evaluación de las distintas situaciones de crisis depende de un juicio sobre el grado en que hayan quedado vulnerados los artículos 3 y 4 de la CDI. La definición conceptual de los *elementos esenciales* y de los *componentes fundamentales*, aunque a veces no es fácil a causa de la generalidad de los términos empleados, es una tarea que puede culminarse con la ayuda de referentes existentes dentro del Sistema Interamericano y de otros estándares internacionales. Pero esa elaboración conceptual no es útil para la aplicación de la CDI, que depende más bien de que se haya producido un quebrantamiento de los artículos 3 o 4, o de ambos. Es la apreciación de la gravedad de la infracción lo que determinará el juicio sobre la gravedad de la vulneración a la democracia y la definición sobre cuál supuesto se ha configurado, entre los previstos en los artículos 18, 20 o 21. En ausencia de criterios precisos, la CDI presenta en este aspecto una ambigüedad que no ayuda tampoco a ponerla en práctica.

Otras dificultades para la aplicación de la CDI desde una perspectiva preventiva y no punitiva, se origina en la necesidad de un grado mínimo de aceptación por parte del gobierno afectado. En

algunos casos, ese consentimiento es requerido de manera expresa (arts. 17 y 18), mientras que en otros la necesidad del mismo resulta de la necesidad de un mínimo grado de cooperación de su parte, sin el cual las gestiones diplomáticas que pueda emprender la OEA estarán condenadas al fracaso (artículo 20).

En la práctica, las opciones de la CDI se reducen a dos. La primera, de orientación preventiva, es la acudir a los medios que proporcionan la diplomacia y la cooperación internacional, para subsanar y revertir una crisis democrática en marcha, para lo cual es necesario, bajo distintas modalidades y grados, el asentimiento del gobierno concernido. El segundo, claramente punitivo, es el de la sanción impuesta a un Estado donde se ha roto el orden democrático. Salvo el caso de la quiebra total y esencial de las instituciones democráticas y de la solicitud espontánea de cooperación por parte de un gobierno, la dificultad de delimitar con precisión cada supuesto es terreno fértil para que los ***intereses políticos de los miembros de la OEA*** encargados de formarse juicio prevalezcan en el análisis de la ***crisis política existente en otro Estado***, crisis que requeriría el desencadenamiento de los mecanismos de acción colectiva previstos en la misma CDI.

Esta limitación, no obstante, ofrece también la ventaja de dotar de una cierta flexibilidad a esos mecanismos y a que se mire más bien hacia ellos que hacia la gravedad objetiva de la situación, para determinar cuál es el más apropiado para atenderla. Este es un contexto favorable para que opere uno de los componentes fundamentales de la CDI, como lo es su ***gradualidad***.

La gradualidad viene dada, por varios componentes, que actúan en paralelo pero se condicionan recíprocamente:

- 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 dimanar 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.

**Los Mecanismos Internacionales para la
Protección Colectiva de la Democracia en la
Carta Democrática Interamericana**

CARLOS AYALA CORAO

**Profesor de Derecho Constitucional
y de Derechos Humanos.**

Presidente de la Comisión Andina de Juristas

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-

vé la convocatoria de una reunión inmediata de los Ministros de Relaciones Exteriores del hemisferio para tomar decisiones relativas a acciones colectivas específicas en defensa de la democracia. La Resolución 1080 ha sido un instrumento clave para controlar las diversas crisis democráticas del hemisferio y ha sido invocada en cuatro oportunidades: Haití (1991), Perú (1992), Guatemala (1993) y Paraguay (1996).

Posteriormente el Protocolo de Washington a la Carta de la OEA representó otra herramienta para la defensa de la democracia. En virtud del Protocolo, la Organización tiene el derecho de suspender a cualquier Estado miembro cuyo gobierno democráticamente electo haya sido derrocado por la fuerza. El Protocolo de Washington entró en vigencia en septiembre de 1997, luego de la ratificación de dos tercios de los países signatarios.

La OEA además ha desarrollado un papel importante en la promoción de la democracia y en el fortalecimiento de instituciones y prácticas democráticas en los países del continente, a través de su Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), creada en 1991.

I. EL CONTENIDO ESENCIAL DE LA CDI

El esquema general del contenido de la CDI es el siguiente:

I. La democracia y el sistema interamericano

1. El derecho de los pueblos a la democracia (Artículo 1)
2. La democracia representativa como base (Artículo 2)
3. Los elementos esenciales de la democracia (Artículo 3)

4. Los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia (Artículo 4)
5. Los partidos políticos y la democracia (Artículo 5)
6. La participación ciudadana (Artículo 6)

II. La democracia y los derechos humanos

1. La democracia como presupuesto indispensable para los derechos humanos (Artículo 7)
2. El derecho de petición o denuncia ante el sistema interamericano (Artículo 8)
3. La eliminación de toda forma de discriminación y la promoción de la diversidad (Artículo 9)
Los derechos de los trabajadores (Artículo 10)

III. Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza

1. La democracia y el desarrollo económico y social (Artículo 11)
2. La lucha contra la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano (Artículo 12)
3. La promoción y la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales (Artículo 13)
4. El examen periódico de las acciones adoptadas y ejecutadas por la Organización (Artículo 14)
5. El desarrollo sostenible y el medio ambiente (Artículo 15)
6. La educación como clave para la democracia (Artículo 16)

IV. Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática

1. Iniciativa del propio gobierno afectado en caso de riesgo para su democracia (Artículo 17)

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 los pueblos de América (artículo 1) y es la base del Estado de Derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la OEA (artículo 2), era necesario consagrar mecanismos de defensa y protección colectiva de la democracia en esos Estados, a cargo de la Organización.

Se trata en definitiva de los mecanismos legítimos de intervención de la OEA en sus Estados Miembros, para defender la democracia como derecho de sus pueblos y como la base del Estado de Derecho y de su régimen constitucional. Estos mecanismos tienen una justificación legítima además, porque para los Estados Miembros de la OEA y para la OEA misma, la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente (artículo 7).

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.

1. Iniciativa

Se trata de una ***solicitud formulada por el propio gobierno de un Estado Miembro de la OEA***, es decir, este primer mecanismo de aplicación de la CDI puede ponerse en marcha a petición del propio Estado afectado. Es indudable que la referencia a la solicitud de un “gobierno” tiene que ver con la realidad constitucional de derecho interno según la cual, la representación de la actuación internacional de los Estados está asignada al gobierno en el Poder Ejecutivo, concretamente a través de su Jefe de Estado y/o de Gobierno y su Canciller.

Sin embargo, valdría la pena plantearse si otro de los poderes públicos del Estado puede dirigirse a la OEA para solicitar en el supuesto previsto en esta norma, la puesta en marcha de los mecanismos colectivos de protección de la democracia. Por ejemplo, una Corte Suprema de Justicia o un Tribunal Constitucional, un organismo electoral, un Gobernador de una provincia o de un estado, etc. En todo caso, es indudable que esta solicitud del Estado puede originarse al mismo tiempo en una iniciativa de otros órganos del poder público o incluso de los partidos políticos o de la sociedad civil.

2. Supuesto de procedencia

El supuesto para que un Estado pueda solicitar la puesta en marcha de este primer mecanismo es, cuando éste esté enfrentando una situación que ponga en ***riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder***. Se trata por tanto, en primer lugar, no de una situación actual que ya ha ocurrido, sino de una que ponga en *riesgo*. Sin embargo, debe haber una apreciación de esta situación de riesgo, por parte del solicitante y luego

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

Consejo Permanente deben consistir, en definitiva, en ***acciones de asistencia para el fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática***. Es decir, en acciones para superar los riesgos existentes en contra del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder en un Estado Miembro. Estas medidas pueden consistir por ejemplo en una misión de evaluación, en la formulación de recomendaciones a los poderes públicos y a los actores sociales para superar los riesgos, en programas de cooperación institucional, asistencia técnica, etc.

IV. LA INICIATIVA DEL SECRETARIO GENERAL DE LA OEA EN CASOS DE SITUACIONES QUE PUEDAN AFECTAR LA DEMOCRACIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la CDI, cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. En este caso, el Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

1. Iniciativa

En este segundo mecanismo de protección internacional de la democracia, se trata de una ***iniciativa del Secretario General o el Consejo Permanente de la OEA***, cuando en un Estado Miembro

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 la situación*. En este caso, el Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar *decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento*. Es decir, como en el caso anterior, en acciones para superar las situaciones existentes en contra del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder en un Estado Miembro. Estas medidas pueden consistir, por ejemplo, en la formulación de recomendaciones a los poderes públicos y a los actores sociales para superar los riesgos, en programas de cooperación institucional, asistencia técnica, etc.

V. 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

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la CDI, en caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente. En este caso, el Consejo Permanente, se-

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 *elementos esenciales* y los *componentes fundamentales* de la democracia, contenidos en la CDI (arts. 3 y 4): 1. el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; 2. el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; 3. la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio univer-

sal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; 4. el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; 5. la separación e independencia de los poderes públicos; 6. la transparencia de las actividades gubernamentales; 7. la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; 8. el respeto por los derechos sociales; 9. la libertad de expresión y de prensa; 10. la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida; y 11. el respeto al Estado de Derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad.

En este sentido, estos supuestos de procedencia de la aplicación de la CDI significan la culminación de un proceso de evolución del consenso hemisférico, que se inició formalmente con la resolución 1.080 de la Asamblea General de la OEA reunida en Santiago de Chile, de fecha 5 de junio de 1991, denominada el *Compromiso de Santiago*, en el cual se acordó 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.”* (Resaltado añadido). En este supuesto, el Consejo Permanente debía ser convocado de inmediato a instancia de Secretario General, para decidir 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 internacional.”* El año siguiente se decidió enmendar la Carta de la OEA mediante el Protocolo de Washington (1992), mediante el cual 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; resaltados añadidos). Sin embargo, el supuesto de aplicación del Protocolo de Washington está limitado al caso en que un “gobierno” haya sido “derrocado”, por lo cual, quedaban fuera de su ámbito de aplicación situaciones de alteración del orden constitucional que afectaban gravemente el orden democrático, pero que no necesariamente derrocaban al gobierno o al Poder Ejecutivo, como sería el cierre del Poder Legislativo o del Poder Judicial; o 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. Finalmente, justo antes de la adopción de la CDI en la Declaración de la Cumbre de Québec, los Jefes de Estado y de Gobierno (22 de abril de 2001) dispusieron 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*”.

3. Órganos competentes de la OEA

En este supuesto, los órganos competentes de la OEA para adoptar las medidas de protección colectiva de la democracia son, en primer lugar el ***Consejo Permanente*** y luego, la ***Asamblea General***.

En efecto, en los casos antes descritos, cualquier Estado Miembro o el Secretario General pueden solicitar la convocatoria inme-

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, durante este proceso también se deberán realizar las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, **para promover la normalización de la institucionalidad democrática**.

Estas medidas colectivas de la OEA para promover la normalización de la institucionalidad democrática deben consistir, en el restablecimiento del orden constitucional alterado, de manera cese la afectación grave al orden democrático. Ello, dependiendo de la naturaleza de la ruptura constitucional ocurrida, podrá ir acompañada de programas de cooperación institucional y asistencia técnica para lograr la normalización de la democracia en el Estado Miembro afectado.

VI. LAS SANCIONES COLECTIVAS

1. La sanción de suspensión de un Estado Miembro de la OEA en caso de ruptura del orden democrático

Cuando la Asamblea General, convocada por el Consejo Permanente 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, podrá tomar la decisión, conforme a la Carta de la OEA, de **suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA** (artículo 21, CDI). Para que la AG de la OEA pueda adoptar válidamente esta sanción, es necesario que concurre el voto afirmativo de los dos tercios (2/3) de los Estados Miembros. En estos casos, una vez adoptada la suspensión por la AG, ésta entrará en vigencia de inmediato.

Se trata sin embargo de una sanción al Estado Miembro en el cual ha ocurrido la ruptura del orden democrático, no a su pueblo quien tiene y preserva además su derecho, conforme a la CDI, a vivir en democracia. Por ello, las sanciones sólo deben alcanzar a la

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 arreglo diplomático para el restablecimiento de la democracia. Por ello, la sanción al Estado debe afectar sus privilegios como Estado Miembro de la OEA, pero nunca sus obligaciones bajo el derecho internacional, en particular, en materia de derechos humanos. En este sentido, la CDI establece con claridad, que 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.*** Esto es importante destacarlo, ya que las obligaciones internacionales de respeto, garantía y protección de los derechos humanos para los Estados Miembros de la OEA que no hayan ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, derivan directamente de la Carta de la Organización, de la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre y del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Este ha sido precisamente el fundamento de la CIDH para afirmar su competencia internacional para proteger los derechos humanos de los habitantes en Cuba, a pesar de la suspensión de su gobierno como Estado Miembro de la OEA.

Por otro lado, a pesar de que la AG de la OEA haya tenido que adoptar la sanción de suspensión de un Estado Miembro, en estos casos, el objetivo sigue siendo lograr el restablecimiento de la democracia en dicho país. De allí que la CDI disponga que 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.

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 (artículo 19), basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la *cláusula democrática* contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, la *ruptura del orden democrático* o *una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático* en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un *obstáculo insuperable* para la *participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.*

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 (artículo 16), 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 que los únicos en la OEA que levantaban la voz, además de algunos gobiernos democráticos, eran los órganos de protección de los derechos humanos y en particular la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Pero la batalla era (y desafortunadamente aun sigue siendo) a veces era solitaria. Por ejemplo, en el caso de Fujimori la CIDH presentó diversos comunicados e informes desde que éste ejecutó su autogolpe en 1992, denunciando el cierre de las instituciones democráticas, la intervención política de los tribunales y el ministerio público, la destitución arbitraria de tres jueces del Tribunal Constitucional y su desarticulación, la incompatibilidad de las leyes antiterroristas y de las leyes de amnistía con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las ejecuciones arbitrarias y las desapariciones forzadas, los casos de tortura, la aplicación de la justicia militar a civiles, y otras situaciones que afectaban gravemente el orden democrático del Perú. Sin embargo, la casi totalidad de los Estados Miembros de la OEA se hacían los sordos, los ciegos y los mudos, lo cual incentivaba una insólita reacción del gobierno de Fujimori en el seno de la Organización, atacando a la CIDH y a sus comisionados, desacatando

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 puedan afectar el desarrollo de su proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder* (artículo 18 de la CDI); o cuando en un Estado Miembro se ha producido *una alteración del orden constitucional que afecta gravemente su orden democrático* (artículo 20 de la CDI); o

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 estructural en la mayoría de los países latinoamericanos, donde

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.