

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA: DEPARTAMENTO
DE CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN II



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID**

MÁSTER EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Trabajo de Fin de Máster

*Propuesta de Mejora para la Defensa Colectiva de la
Democracia en la Organización de los Estados
Americanos*

Alumno: Luis Fernando Dominguez Vera
Tutor: Fabio Garcia Lupato

Febrero 2015

Agradezco a mi madre, por enseñarme a volar.

ÍNDICE

RESUMEN.....	1
INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO I: ALGUNOS APUNTES SOBRE LA DEFINICIÓN DE LA DEMOCRACIA....	6
CAPÍTULO II: LA OEA Y EL SISTEMA DEMOCRÁTICO INTERAMERICANO	13
2.1 La Organización de los Estados Americanos.....	13
2.2 El Sistema Democrático Interamericano.....	14
2.2.1 La Carta de la OEA y la democracia como obligación jurídica internacional ..	14
2.2.2 El Principio de No Intervención	21
2.2.3 Surgimiento de los mecanismos de preservación de la democracia: La	
AG/RES. 1080 (XXI-0/91) Democracia Representativa y la Carta Democrática	
Interamericana	30
2.2.3.1 La AG/RES. 1080 (XXI-0/91) Democracia Representativa	32
2.2.3.2 La Carta Democrática Interamericana.....	36
CAPÍTULO III: DESARROLLO DE LA PROBLEMÁTICA Y LA PROPUESTA DE	
MEJORA	50
3.1 La problemática.....	50
3.2 Proyecto de resolución para la reforma de la Carta Democrática Interamericana y	
la creación del Instituto Interamericano para la Democracia	53
3.3 La justificación del proyecto de resolución:	56
3.3.1. La forma jurídica para la reforma de la Carta Democrática Interamericana...57	
3.3.2 La sustitución del orden constitucional por el orden jurídico de las Américas	59

3.3.3 La incorporación de criterios objetivos para determinar una grave afectación al orden democrático.....	63
3.3.4 El análisis de posicionamiento estratégico para el diseño del Instituto Interamericano para la Democracia	66
A. Análisis del Entorno.....	67
B. Análisis Interno.....	71
C. Resultados del proceso analítico para el posicionamiento estratégico	77
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES Y TABLAS

Ilustraciones

Ilustración 1: Flujograma de los mecanismos de la Resolución AG/RES. 1080 (XXI-0/91)	34
Ilustración 2: Análisis del Entorno	68

Tablas

Tabla 1: Clasificación de los artículos del Capítulo IV de la CDI	44
Tabla 3: Ocasiones en las que se ha aplicado la Carta Democrática Interamericana ...	49
Tabla 4: Cuadro comparativo con las propuestas de reforma a la Carta Democrática Interamericana.....	62
Tabla 5: Análisis PESTEL para la creación del Instituto Interamericano para la Democracia	69
Tabla 6: Análisis de los recursos para la creación del Instituto Interamericano para la Democracia.	73
Tabla 7: Expectativas de los Stakeholders	74

RESUMEN

El presente trabajo reflexiona en torno a las dificultades que tienen los Organismos Internacionales para accionar frente a la posible transgresión de los estándares democráticos a los que se han obligado sus Estados parte.

El análisis, que se centra en el contexto de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se inicia precisando que la conceptualización de la democracia a utilizar es la planteada por Robert Dahl, pues su visión procedimental facilita la determinación de estándares para medir la calidad democrática. Todo ello se realiza en el Primer Capítulo.

Posteriormente, en el Segundo Capítulo, luego de dar algunos alcances introductorios sobre la OEA, se describe en extenso lo referente al desarrollo político y normativo de la democracia en las Américas.

Para ello, en primer lugar, se muestra el conjunto de cambios realizados mediante diversos Protocolos Modificatorios a la Carta de la OEA para el fortalecimiento de la democracia en la región.

Posteriormente, se explica el surgimiento, evolución y funcionamiento de los mecanismos para la defensa colectiva en la democracia, poniéndole especial interés a la Carta Democrática Interamericana (CDI), la misma que condensa en un solo documento todo el consenso político existente en las Américas en torno a la democracia.

En esa línea argumentativa, a partir del supuesto de hecho que activa la defensa colectiva de la democracia en la CDI que es *una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático*, el trabajo plantea las dificultades políticas y normativas de determinar dicha alteración en el contexto de la Organización de los Estados Americanos.

En atención a ello y sobre la base de todo lo desarrollado, el Capítulo Tercero profundiza en la problemática esbozada en el párrafo anterior, para luego proceder a plantear una reforma de la CDI sustentada en el perfeccionamiento del marco normativo y la creación de un organismo autónomo que facilite las decisiones políticas de la OEA para la defensa colectiva de la Democracia.

INTRODUCCIÓN

En la diversidad de aristas que conforman la coyuntura mundial, el cuestionamiento a las estructuras políticas y jurídicas elaboradas para solventar la paz, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo se torna en una temática de reflexión obligada, dentro de la cual el rol de los Estados y el concepto de soberanía nos plantean importantes retos.

Dentro de dicho contexto, es de nuestro especial interés analizar el cumplimiento y control de los estándares democráticos asumidos por los Estados en el marco de los Organismos Internacionales.

En ese sentido, es pertinente resaltar que, más allá de sus realidades, Organismos como la Unión Europea (UE) o la Organización de los Estados Americanos cuentan, desde un punto de vista formal, con la obligación de ser democráticos.

Sin embargo, ese *deber ser* trae consigo un conjunto de complicaciones para su implementación pues ¿cómo debemos conceptualizar la democracia? ¿Cómo y con qué indicadores medimos su calidad? ¿Cuándo un Estado “cruza la frontera” y deja de ser democrático? ¿Qué pueden hacer los Organismo Internacionales en dichos casos sin afectar el Principio de no Intervención? ¿Cómo hacer frente a la naturaleza jurídica y política de la cuestión?

Dicha problemática adquiere su real dimensión cuando entendemos que en la actualidad las afectaciones a la democracia no están necesariamente ligadas a hechos tan obvios y tangibles como un golpe de estado, por el contrario se caracterizan por ser contextuales y afectar el sistema democrático en su conjunto.

Un ejemplo de dicha realidad es el debate existente en América frente al caso de Venezuela, Estado que es una democracia en el sentido electoral del término pero brinda indicios de estarse afectando la libre participación política, los derechos humanos, la libertad de expresión, la separación de poderes, etc. Frente a dichos contexto, reiteramos la pregunta ¿Qué se puede hacer?

Habiendo planteado la dirección general de nuestro trabajo, debemos precisar que concentraremos nuestro análisis en el manejo de la democracia de las Américas en el marco de la OEA pues, además de haber tenido cercanía profesional con la institución,

consideramos que la diversidad de sus países miembros, el proceso evolutivo que ha tenido la institucionalidad democrática en los Estados y el marco político-normativo existente en la región serán sumamente enriquecedores para nuestro análisis.

América es un continente inmensamente dinámico, lleno de colores, aromas, sabiduría, retos y otros muchos etcéteras. En palabras de Gabriel García Márquez, es una *patria inmensa de hombres alucinados y mujeres históricas, cuya terquedad sin fin se confunde con la leyenda*. Por ello, no debemos -no podemos- analizar el continente fuera de su propio contexto evolutivo, *máxime* si hablamos de algo tan propio como la forma en la que implementamos la democracia y la normatividad que hemos generado al respecto.

En relación con la propia democracia, las Américas han pasado en las últimas dos décadas por un proceso de transición. La región inició los años noventa libre de dictaduras (salvo Cuba que merece análisis diferenciado), provocando que los paradigmas que sustentan la legitimidad del poder se transformaran al mismo tiempo que las relaciones internacionales y el derecho internacional tomaron mayor relevancia en la vida de cada uno de los ciudadanos y países del hemisferio. Este cambio de escenario, plagado de democracias institucionalmente débiles, traería consigo nuevas problemáticas para la preservación de las mismas.

Dentro de estos vientos de cambio se marca un primer hito en la preservación de la democracia. En el XXI Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA realizado en Santiago de Chile en 1991 se adoptó la AG/RES. 1080 (XXI-0/91) Democracia Representativa. Esta resolución sienta las bases en la creación e implementación de mecanismos que le permitan a la OEA, conforme lo exige su Carta, promover y preservar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención. Sobre dicha base, el “Protocolo de Washington” de 1992 incorpora el actual noveno artículo de la Carta de la OEA, el cual establece que será suspendido el Estado cuyo gobierno fuera derrocado por la fuerza.

Diez años después de la adopción de la resolución 1080, la Carta Democrática Interamericana (CDI), piedra angular en la normatividad sobre democracia en la OEA, representó el consenso político desarrollado hasta ese momento en la materia. Además, la CDI amplía en su Capítulo IV **los supuestos de hecho y mecanismos de acción**

para la preservación de la democracia establecidos en la citada resolución, agregando al supuesto de *interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo* y sus consecuencias señaladas en la resolución 1080, que *una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático* debía conducir al siguiente conjunto de acciones escalonadas por parte de la Organización.

En primer término, el Secretario General o cualquier Estado miembro podrían convocar al Consejo Permanente para evaluar la situación y, de ser necesario, éste dispondrá las gestiones diplomáticas para promover la normalización de la institucionalidad democrática. De ser estas infructuosas, se convocará a un Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, y de llegar esta última a constatar la ruptura del orden democrático y el fracaso de las gestiones diplomáticas tomará la decisión de suspender al Estado en su derecho de participación, manteniéndose siempre las gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia.

Si bien es cierto hoy, a veinticuatro y catorce años, respectivamente, de las adopciones de la resolución 1080 y la CDI, la situación político-jurídica presenta matices algo diferentes pues la posibilidad de un golpe de Estado es una opción poco probable y la OEA cuenta con mecanismos para reaccionar institucionalmente frente a dicha coyuntura¹, no menos cierto es que existe una carencia de criterios objetivos para definir que es una alteración al orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en aquellos supuestos diferentes de los golpes de Estado, como podría ser el caso de aquel gobierno democráticamente electo en el cual se mengüen paulatinamente la libertad de expresión, el acceso a la justicia, la independencia de poderes, la participación de los actores políticos, etc. Esta es una preocupación latente en la región.

Al respecto, si bien algunas de dichas afectaciones pueden tener resguardo constitucional en los Estados miembros, y por ende podrían incurrir en el supuesto de *alteración al orden constitucional* antes señalado, la determinación de dicha alteración en el seno de la OEA es intrínsecamente compleja y colindante con la violación al principio de no intervención.

¹ Como sucedió en el golpe de estado de Honduras en 2009.

El objetivo de nuestro trabajo se centra en dar respuesta integral a dicha problemática, presentando una propuesta de mejora para la defensa colectiva de la democracia que, por un lado, clarifique los estándares democráticos que los Estados miembros de la OEA deben cumplir y, por otro, la creación de un organismo autónomo que evalúe la calidad democrática de los países miembros y brinde información objetiva a los cuerpos políticos de la OEA para la toma de decisiones.

En ese sentido, es pertinente mencionar que dicho esfuerzo académico busca brindar, desde la academia, una propuesta para hacer más predecible y técnicamente sustentable las decisiones políticas que los Estados miembros de la OEA deban adoptar sobre la base de su obligación jurídica internacional respecto de la democracia. Para cumplir con dicho objetivo, en el Capítulo I delimitaremos el alcance conceptual que le daremos a la democracia en el presente trabajo, en el Capítulo II desarrollaremos todo el marco normativo y político existente en la OEA referente a la democracia y, finalmente, en el Capítulo III, sentadas las bases conceptuales, desarrollaremos con mayor detenimiento la problemática bajo análisis y presentaremos nuestra propuesta de mejora.

CAPÍTULO I:

ALGUNOS APUNTES SOBRE LA DEFINICIÓN DE LA DEMOCRACIA

El objetivo de este primer capítulo es determinar el enfoque conceptual con el que abordaremos a la democracia a lo largo del trabajo para mantener una coherencia lógica durante su desarrollo.

En ese orden de ideas, somos conscientes de la dificultad intrínseca de dar una definición de la democracia que la englobe de manera absoluta y deje medianamente satisfechos a la generalidad de lectores. Sin embargo, consideramos que un punto de partida medianamente consensuado sería el afirmar que los significantes de la democracia transversales a cualquiera de sus definiciones son los principios de igualdad y libertad.

La materialización de dichos principios ha dependido del cristal a través del cual se ha querido ver a la democracia. De forma genérica, en la teoría clásica de la democracia esta fue segmentada en la fuente del poder del Estado (el pueblo) y su fin (el bien común).

Sin embargo, en el siglo XX autores como Schumpeter y Dahl perfilaron teorías diferentes desde la perspectiva de la democracia representativa y participativa respectivamente, las cuales son de nuestro especial interés para el desarrollo del presente trabajo debido a que, por un lado, ambas enfocan a la democracia de manera procedimental lo cual permite hacer operativo el concepto y, por otro, sus naturalezas representativas y participativas parecieran entrar en conflicto. Dicho conflicto no es ajeno a la realidad de la OEA y al enfoque que los Estados desean darle a la democracia en sus contextos nacionales.

En el caso del primer autor, mediante su *teoría del elitismo competitivo* reduce a la democracia a la competencia entre dirigencias políticas y la participación del pueblo es únicamente electoral².

² Ver: HELD, David, *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 2001

En dicho esquema, la participación del aparato burocrático calificado es fundamental pues es quien tiene bajo su control la estructura y funcionalidad administrativa del Estado. En ese sentido se pronuncia Schumpeter:

*“El gobierno democrático, en la sociedad industrial moderna, debe poder disponer para todos los objetivos incluidos en la esfera de la actividad pública de los servicios de una burocracia bien capacitada, que goce de buena reputación y se apoye en una sólida tradición, dotada de un fuerte sentido del deber y un esprit de corps no menos fuerte. [...] No basta que la burocracia sea eficiente en la administración corriente y competente para emitir dictámenes. Debe ser también bastante fuerte para guiar, y si es necesario, instruir a los políticos que se pongan a la cabeza de los ministerios”.*³

Así las cosas, si bien es cierto Schumpeter no niega que el verdadero poder tenga su origen en el pueblo como fuente de autoridad y que este se canaliza por medio de la clase política, bajo su concepción, nada de esto sería viable si no existiera *“un cuerpo de especialistas que ordenan el manejo técnico-político del Estado”*.⁴

Esta postura configura a la democracia en el Estado moderno, no tanto como un modelo político o un principio, sino como un método (procedimiento) para la selección de autoridades establecido racionalmente bajo un conjunto de parámetros jurídicos. Sobre ello, dice el propio Schumpeter que: *“El método democrático es aquel sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de la lucha, de una lucha de competencia por el voto del pueblo”*.⁵

De esta manera, lo que diferenciaría a la democracia moderna, como régimen político, es que este determina: cuales son las normas que condicionan (regulan) el acceso al poder de los gobernantes, la responsabilidad que estos asumen sobre sus actos a consecuencia del mandato recibido, las características de los actores políticos que participan en la competencia, las estrategias que se pueden ejercer para alcanzar el

³ SCHUMPETER, Joseph, Capitalismo, Socialismo y Democracia, Folio, Barcelona, 1984, p. 372.

⁴ MIRÓ QUESADA RADA, Francisco, Del ágora ateniense al ágora electrónica. El futuro de la democracia. Editorial Universitaria UNI y el Fondo Editorial de la UNMSM, Lima, 2007, p. 58.

⁵ SCHUMPETER, op. cit., p. 343.

poder, las normas que regulan la competencia. En relación con lo anterior Miró Quesada Rada precisa que:

*“Los modelos y prácticas de este acceso [al poder] deben ser conocidos por los participantes, además de estar institucionalizados bajo un cuerpo de leyes (por lo general escrito), fundamentado en una Constitución”.*⁶ (Subrayado añadido)

Este enfoque minimalista de Schumpeter, a nuestro entender, es la expresión teóricamente más pura de la democracia representativa en cuanto a la participación meramente electoral de la población. Al respecto, resulta ilustrativo ver las coincidencias conceptuales entre el pensamiento de Schumpeter y el de autores como Hernández (recogiendo a Montesquieu y Stuart Mill), Silva y Gaxie respectivamente:

La moderna idea de representación es la que surge de la Revolución Francesa de 1789, basada en las ideas de Montesquieu [...] y Stuart Mill.

Dentro de este orden de ideas, sostenía el primero que «la gran ventaja de los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo, en modo alguno lo es, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia...», por eso «...el pueblo no debe entrar en el gobierno más que para elegir a sus representantes, lo que está muy a su alcance», pero «la facultad legislativa será confiada al cuerpo que se elija para representar al pueblo...».

[...]

*Stuart Mill justificaba el sistema representativo, más bien el sentido de que éste permite expresar en abstracto la razón, la justicia y la virtud colectivas. «Una Constitución representativa —escribía Mill— es un medio de sacar a la luz la inteligencia y la honestidad existentes en la comunidad, y al mismo tiempo de hacer valer más directamente sobre el gobierno el entendimiento y la virtud superior de los individuos mejor dotados»*⁷.

⁶ MIRÓ QUESADA RADA, op. cit., p. 59.

⁷ HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *De la democracia representativa a la democracia participativa*. En: Anuario Iberoamericano de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia de España, Madrid, Enero/Diciembre 2006, N°6, p. 200.

“El gobierno representativo es aquel en que el titular del poder político no lo ejerce por sí mismo sino por medio de representantes, quienes a su turno formulan las normas jurídicas, las hacen cumplir, deciden los problemas públicos y desempeñan las más importantes funciones de la soberanía. Cuando el pueblo, como titular del poder político, designa representantes suyos para la integración de los órganos que ejercen los diversos atributos del mando, existe la democracia representativa”⁸.

“La democracia representativa [debe ser entendida] como una competencia por la conquista de posiciones de poder en el Estado. Hombres y mujeres rivalizan para acceder a las instituciones centrales (parlamento, gobierno, gabinetes ministeriales, jurisdicciones políticas, organismos consultivos, cargos político-administrativos) o periféricos (mandatos electivos, funciones político-administrativas en las colectividades territoriales en el caso francés). El acceso a esas posiciones de poder depende directa o indirectamente de la elección. Los gobernantes son elegidos por electores o designados por el partido o la coalición que ha ganado las últimas elecciones”⁹.

En atención a lo anterior, consideramos que la principal deficiencia de la teoría minimalista y pragmática elaborada por Schumpeter es que, basándose en el protagonismo que le daba a las élites políticas y técnicas, omitió el rol que desempeñan en una sociedad democrática los grupos intermedios (grupos de presión) como las ONGs, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación, etc. Desconociendo, en otras palabras, la naturaleza participativa de la democracia en la coyuntura actual.

Como respuesta a ello surge una escuela de analistas políticos, entre los que destaca Robert Dahl, que mediante la *teoría empírica de la democracia* procuran subsanar la deficiencia de la teoría elitista, demostrando que la democracia del mundo moderno es mucho más amplia y compleja de lo que Schumpeter plantea.

⁸ SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. *Tratado de derecho constitucional*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1997, p. 374.

⁹ GAXIE, Daniel. *La Democracia Representativa*. LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2004, p. 11.

Dahl, desde su visión del funcionamiento de la democracia occidental, plasma su teoría de la poliarquía, término que etimológicamente se refiere a la existencia de muchos gobernantes, pero que el autor utiliza para designar, dentro de las dimensiones de la competencia y la participación, el conjunto de **procesos** sociales existentes en los sistemas políticos democráticos.

Al respecto Huntington, recogiendo el enfoque pluralista de Dahl, afirma que la democracia *“también implica la existencia de libertades civiles y políticas, como expresarse, publicar, reunirse y organizar todo lo necesario para el debate político y la conducción de campañas electorales”*¹⁰.

Así las cosas, consideramos que el presunto conflicto entre la democracia representativa y la participativa es inexistente, por el contrario ambas son complementarias y pueden implementarse dentro de una democracia más integral.

En ese extremo, desde una perspectiva latinoamericana, se ha pronunciado Torzano:

*“De todas formas, antes de insistir en la democracia participativa, es bueno recalcar que ella no es sustitutiva ni antinómica con la democracia representativa; cuando más la enriquece, le otorga mayor legitimidad. Así entonces, los procesos de participación que se despliegan en varias partes de América Latina pretenden enriquecer y ampliar la democracia representativa, busca desarrollar la ciudadanía, otorgándole más signos de una democracia participativa; por ello, el énfasis de asociar la participación social con la participación política o de conectar la participación en el plano local con aquella otra que existía en el ámbito nacional”*¹¹.

Siguiendo en el contexto de las Américas, la Carta Democrática Interamericana que desarrollaremos más adelante, manifiesta en su Artículo 2 que:

“(…) La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”.

Bajo dicha línea argumentativa, nosotros consideramos que la democracia moderna puede ser vista como un conjunto de procedimientos o métodos que determinan no solo

¹⁰ HUNTINGTON, Samuel, La Tercera Ola. La Democratización a Finales del Siglo XX, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1995, p. 20.

¹¹ TORANZO ROCA, Carlos. *Rostrros de la democracia mestiza*. Plural Editores, La Paz, 2006, pp. 143 y 144.

el acceso al poder de manera competitiva, sino, además, la dinámica democrática de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado y la participación de los diversos actores sociales, **convirtiendo en operativo un concepto tan abstracto como la democracia**. Dicho conjunto de procedimientos o métodos deben ser regulados en el orden jurídico de cada sistema democrático.

En concreto, esta forma “*Dahliana*” de entender la democracia es particularmente útil para nuestro trabajo, pues nos permite calificar el nivel democrático sobre la base del cumplimiento de un conjunto de estándares que miden la calidad de la competencia y participación pluralista dentro de los Estados. En ese extremo se ha pronunciado el propio Huntington:

“(...) [la] definición basada en los procedimientos de la democracia proporciona un conjunto de variaciones (...) que permiten juzgar hasta que punto los sistemas políticos son democráticos, para comparar sistemas y para analizar si los sistemas se vuelven más o menos democráticos.”¹²

Al respecto, es pertinente mencionar que dicha lógica es la que inspira calificaciones de los niveles democráticos realizadas por instituciones como *Freedom House* sustentado en los siguientes indicadores:¹³

1. Derechos Políticos

- 1.1 Procesos Electorales
- 1.2 Pluralismo Político y Participación
- 1.3 Funcionamiento del Gobierno

2. Libertades Civiles

- 2.1 Libertad de Expresión y de Creencia
- 2.2 Derecho de Asociación y Organización
- 2.3 Estado de Derecho
- 2.4 Autonomía Personal y Derechos Individuales

¹² *Ibíd.*, pp. 20 y 21

¹³ Ver: <https://freedomhouse.org/>

Durante nuestro análisis de los consensos políticos generados en torno a la democracia en las Américas, buscaremos identificar un listado de estándares (indicadores) que permitan darle operatividad el concepto y medir la calidad democrática en los Estados del Hemisferio.

CAPÍTULO II:

LA OEA Y EL SISTEMA DEMOCRÁTICO INTERAMERICANO

En el presente capítulo desarrollaremos todo el marco conceptual referente a la OEA y los consensos políticos y normativos alcanzados en su interior respecto de la Democracia, a lo que nosotros nominamos Sistema Democrático Interamericano.

En ese sentido, en un primer momento daremos algunos alcances puntuales sobre la historia, misión y principios de la Organización de los Estados Americanos para, posteriormente, hacer un análisis evolutivo y técnico de lo que implica la Democracia en América.

2.1 La Organización de los Estados Americanos

La OEA es uno de los organismos regionales más antiguos del mundo, pues sus orígenes se remonta a la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington, D.C., de octubre de 1889 a abril de 1890. En esta reunión, se acordó crear la Unión Internacional de Repúblicas Americanas y se empezó a tejer una red de disposiciones e instituciones que llegaría a conocerse como “sistema interamericano”, el más antiguo sistema institucional internacional.

La OEA fue creada en 1948 mediante la suscripción de la Carta de la OEA con el objeto de lograr entre sus Estados miembros un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia.

Es pertinente precisar que con el paso de los años su Carta fundacional ha sido enmendada mediante diversos protocolos modificatorios (1967, 1985, 1992 y 1993). Actualmente la Organización reúne a los 35 Estados independientes de las Américas, constituyendo el principal foro político, jurídico y social del Hemisferio, teniendo como principios rectores a: la democracia, los derechos humanos, la seguridad multidimensional y el desarrollo.

Es a partir de dicho contexto institucional que en las Américas se genera paulatinamente el marco político y jurídico referente a la democracia en el hemisferio, al cual hemos denominado Sistema Democrático Interamericano (SDI).

2.2 El Sistema Democrático Interamericano

A lo largo del presente acápite desarrollaremos la constitución de la democracia como una obligación jurídica internacional a partir de lo dispuesto en la Carta de la OEA y sus distintos protocolos modificatorios. Posteriormente, evaluaremos la presunta fricción existente entre la exigencia de dicha obligación internacional y el Principio de no Intervención.

Finalmente, expondremos el surgimiento y contenido de los mecanismos para la defensa colectiva de la democracia, realizando un análisis exhaustivo de la AG/RES. 1080 (XXI-0/91) Democracia Representativa y, principalmente, de la Carta Democrática Interamericana.

2.2.1 La Carta de la OEA y la democracia como obligación jurídica internacional

Cuando los países del hemisferio confluyeron sus voluntades para crear la Organización de los Estados Americanos y las plasmaron en su Carta fundacional como marco jurídico, determinaron que uno de sus principios sería la democracia representativa, tal como consta en el texto del artículo 5 literal d de la Carta de la OEA de 1948¹⁴, el cual procedemos a transcribir:

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.

Adicionalmente, en el preámbulo de la Carta fue consignado lo siguiente:

“Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;”

(Subrayado añadido)

¹⁴ Actual artículo 3 literal d, debido a la modificación numérica generado por los protocolos modificatorios.

Ello implica, entendiendo que la Carta de la OEA es un instrumento **vinculante**, que desde los orígenes de la Organización la democracia fue una **obligación jurídica** para los Estados del hemisferio. *“En palabras del Secretario General José Miguel Insulza, la consagración de tal principio en la Carta de 1948 reconoció y reflejó el hecho de que la obligación de Estados miembros de ser democráticos existía por lo menos una década, sino dos, antes de la creación de la OEA moderna.”*¹⁵(Subrayado añadido)

En ese contexto, no podemos dejar de reconocer que esa vinculatoriedad jurídica de la democracia no siempre estuvo acompañada de la voluntad política real (y no nominal) de los Estados, la cual se ha venido consiguiendo paulatinamente y se ha plasmado, además de en algunos hitos importantes que analizaremos más adelante, en un conjunto de reformas a la Carta de la OEA que reafirmaron a la democracia como una obligación jurídica internacional.

En ese orden de ideas, mediante el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, Protocolo de Buenos Aires, suscrito el 27 de febrero de 1967, se incorporaron los siguientes artículos:

Artículo 31

Los Estados Miembros, a fin de acelerar su desarrollo económico y social de conformidad con sus propias modalidades y procedimientos, en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del Sistema Interamericano, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos al logro de las siguientes metas básicas:

(...)

(Subrayado añadido)

Artículo 43

Los Estados Miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar

¹⁵Conferencia del Secretario General de la OEA del 3 de agosto de 2007 ante los asistentes al XXXIV Curso de Derecho Internacional del Comité Jurídico Interamericano, en Rio de Janeiro. Citado en: OEA. OEA.CJI/RES. 160 (LXXV-O/09), *Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana*. Rio de Janeiro, aprobada el 12 de agosto de 2009, p. 5.

sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

(...)

f) La incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático.

El estímulo a todo esfuerzo de promoción y cooperación populares que tenga por fin el desarrollo y progreso de la comunidad¹⁶;(Subrayado añadido)

Artículo 45

Los Estados Miembros darán importancia primordial, dentro de sus planes de desarrollo, al estímulo de la educación, la ciencia y la cultura, orientadas hacia el mejoramiento integral de la persona humana y como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso¹⁷. (Subrayado añadido)

Artículo 100

El Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura tiene por finalidad promover las relaciones amistosas y el entendimiento mutuo entre los pueblos de América, mediante la cooperación y el intercambio educativos, científicos y culturales de los Estados Miembros, con el objeto de elevar el nivel cultural de sus habitantes; reafirmar su dignidad como personas; capacitarlos plenamente para las tareas del progreso, y fortalecer los sentimientos de paz, democracia y justicia social que han caracterizado su evolución. (Subrayado añadido)

Artículo 101

¹⁶ Actual artículo 45, debido a la modificación en la numeración generada por los sucesivos protocolos modificatorios.

¹⁷ Actual artículo 47, modificado por el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985, mediante el siguiente texto que no varía lo referente a la democracia: “*Los Estados miembros darán importancia primordial, dentro de sus planes de desarrollo, al estímulo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura orientadas hacia el mejoramiento integral de la persona humana y como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso*”.

Para realizar sus fines, el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura deberá:

(...)

l) Fortalecer la conciencia cívica de los pueblos americanos, como uno de los fundamentos del ejercicio efectivo de la democracia y de la observancia de los derechos y deberes de la persona humana;¹⁸(Subrayado añadido)

Desde nuestro parecer, este conjunto de incorporaciones implican el reconocimiento, cuanto menos formal, de que la democracia está relacionada a otros aspectos de la vida en sociedad como el desarrollo económico, cultural, social y la propia participación de la ciudadanía, coincidiendo en alguna medida con la conceptualización realizada por Dahl.

Posteriormente, en 1985 mediante el Protocolo de Cartagena de Indias, se realizaron un conjunto de modificaciones importantes a la Carta de la Organización, las cuales, en lo que respecta a la democracia, la afianzaron como obligación jurídica internacional y resaltaron su naturaleza transversal dentro de la OEA.

En primer lugar, se incorporó el siguiente texto al preámbulo:

Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región

Asimismo, se estableció a la democracia como naturaleza y propósito de la Organización de los Estados Americanos:

Artículo 2

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

(...)

b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;

¹⁸Los conceptos de los artículos 31, 100 y 101 fueron incorporados en nuevos artículos por el “Protocolo Modificador de Cartagena de Indias” dentro del Capítulo de Desarrollo Integral, en razón de la reestructuración orgánica de la OEA.

Además, se incorporó el siguiente articulado que resalta la naturaleza multidimensional del concepto:

Artículo 30

La cooperación interamericana para el desarrollo integral es responsabilidad común y solidaria de los Estados miembros en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del sistema interamericano. Ella debe comprender los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, apoyar el logro de los objetivos nacionales de los Estados miembros y respetar las prioridades que se fije cada país en sus planes de desarrollo, sin ataduras ni condiciones de carácter político¹⁹. (Subrayado añadido)

Por su parte, el Protocolo de Washington de 1992 significó un gran paso respecto a los mecanismos de preservación de la democracia, pues, como veremos más adelante, este recoge y eleva al nivel de la Carta de la OEA el espíritu de la *AG/RES. 1080 (XXI-0/91) Democracia Representativa*, señalando expresamente que la sanción para un Estado cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado sería la suspensión. A nuestro entender, ello hace explícito (por voluntad política) lo que ya estaba implícito en la Carta desde 1948, es decir, que ningún Estado puede participar activamente en la OEA si no es democrático. Todo ello fue plasmado en el actual artículo 9 de la Carta, que a la letra dice:

Artículo 9

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

a) La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera

¹⁹ Actual artículo 31, debido a la modificación en la numeración generada por los sucesivos protocolos modificatorios.

emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado.

b) 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.

c) La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General.

d) La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado.

e) El miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización.

f) La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados miembros.

g) Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta.

Adicionalmente, mediante el Protocolo de 1992 se incorporaron los actuales literales g y f de los artículos 2 y 3 respectivamente, los mismos que expresan lo siguiente:

Artículo 2

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

(...)

g) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio

Artículo 3

Los Estados americanos reafirman los siguientes principios:

(...)

f) La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos. (Subrayado añadido)

Dichos articulados, conjuntamente con el del Protocolo de Managua de 1993 que citaremos a continuación, reiteran la característica pluricompreensiva que tiene la democracia, mediante la cual se puede buscar garantizar aspectos como la eliminación de la pobreza y la justicia social, legitimando la participación de diversos actores sociales en el “proceso democrático”.

Artículo 95

Para realizar sus diversos fines, particularmente en el área específica de la cooperación técnica, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral deberá:

(...)

3) Fortalecimiento de la conciencia cívica de los pueblos americanos, como uno de los fundamentos del ejercicio efectivo de la democracia y la observancia de los derechos y deberes de la persona humana.

Luego de realizar este recuento de la evolución de la Carta de la OEA, se evidencia que la obligación jurídica internacional que la democracia constituye ha sido fortalecida normativamente con el paso de los años, conformándose (junto con la CDI como veremos líneas después) el marco jurídico del Sistema Democrático Interamericano.

En esa línea argumentativa, como bien dice el CJI “*las normas jurídicas internacionales correspondientes al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa en los Estados del Sistema Interamericano conforman un orden específico y especial*”²⁰, lo cual indica que “*el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa constituye en el Sistema Interamericano un bien o valor jurídico protegido*”²¹.

²⁰ OEA. CJI/RES. 159 (LXXV-O/09), *Elementos Esenciales y Fundamentales de la Democracia Representativa y su Vinculación con la Acción Colectiva en el Marco de la Carta Democrática Interamericana*, Considerandos y CJI/RES.I-3/95, *La Democracia en el Sistema Interamericano*, Considerandos.

²¹ *Ibíd.*

2.2.2 El Principio de No Intervención

Habiendo reparado en la evolución normativa de la democracia como obligación jurídica internacional, es una condición *sine qua non* realizar un análisis detallado del principio de no intervención para poder, de esa manera, abordar con mayor detalle los mecanismos de preservación de la democracia del Sistema Interamericano y su presunta fricción con este principio.

El principio de no intervención fue una de las piezas claves en el génesis del Sistema Interamericano y su razón de ser, el garantizar el respeto a la soberanía de los Estados, lo convierte en una norma fundamental del actual derecho internacional.

En esa línea, la Corte Internacional de Justicia ha establecido una noción interesante sobre el principio bajo análisis en el asunto de Actividades Militares y Paramilitares contra Nicaragua, al señalar que “*El principio de no intervención implica el derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin injerencia extranjera*”²². Páginas más adelante señala que:

*“Dicho principio prohíbe a todo Estado o grupo de Estados intervenir directa o indirectamente en los asuntos internos o externos de otro Estado. La intervención, pues, debe recaer sobre materias respecto de las cuales el principio de soberanía de los Estados permite a cada uno de Estos decidir libremente. Ello ocurre con la elección del sistema político, económico, social, cultural y con la formulación de su política exterior”*²³.

Sobre esa base conceptual, debemos ahora proceder presentar los antecedentes históricos, doctrinarios y jurídicos del principio en cuestión.

En relación a los antecedentes históricos y doctrinarios debemos señalar que la idea de la intervención en los asuntos internos de un Estado no siempre fue incómoda para los ilustrados en el derecho internacional público y, como señalara Remiro Brotons, “*desde los orígenes mismos del derecho internacional la idea de soberanía vivió en tensión con la solidaridad basada en la unidad del género y, así, las políticas de intervención siempre pudieron contar con apoyos doctrinales*”²⁴. En ese sentido, para autores como Hugo Grossio, padre del derecho internacional, era lícita la actuación de un soberano

²² CIJ, *Reportes*, 1989, p. 202

²³ *Ibíd.*, p. 204

²⁴ REMIRO BROTONS, Antonio, *Derecho Internacional Público*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p.87

en los terrenos de otro debido al trato inhumano que este último le daba a sus súbditos, es decir una intervención es legitimada si esta fundamenta en razones de carácter humanitario.²⁵

Este concepto de licitud que acompañaba a las intervenciones encontró respaldo en la Europa del siglo XIX. Por ejemplo, la Cuádruple Alianza de 1815 (compuesta por Austria, Prusia, Rusia e Inglaterra) preconizó la legitimidad monárquica sobre las posturas republicanas y políticamente liberales y, por ende, la de las intervenciones necesarias para mantener el orden absolutista.

Es recién a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX que algunos autores comienzan a proponer la existencia de intervenciones lícitas e ilícitas, estableciendo algunos criterios para determinar en cuál de estas dos categorías podría incurrir una intervención. Al respecto, Vargas, haciendo una síntesis de dichos criterios, señala que:

“[En relación a las intervenciones lícitas], algunos mencionan las intervenciones que se realizan cuando en un Estado se viola un derecho esencial de otro Estado, un precepto de derecho internacional o las leyes de humanidad. Entre los motivos que autorizan la existencia de una intervención se invocan la existencia de la cláusula de un tratado que autorice una intervención, la petición que pudieran hacer las autoridades del Estado intervenido, la protección de los nacionales cuando estos se encuentren en peligro y la falta de cumplimiento de las obligaciones financieras de un Estado”²⁶.

Dentro de esta recapitulación histórica y doctrinaria, no podemos dejar de mencionar a la llamada *doctrina Monroe*, impulsada por James Monroe, presidente de los Estados Unidos, el cual en 1823 en un discurso ante el Congreso de la Unión, rechazó toda intervención de las potencias europeas en el continente americano.

Sin embargo, como es por todos conocidos, en los años posteriores dicho país adoptó una política exterior altamente intervencionista dirigida a los países de América Latina y el Caribe. Al respecto, debemos señalar que la *doctrina Monroe* se vio trasformada en 1912 en la doctrina del *destino manifiesto*, cuando el secretario de Estado Elihu Root

²⁵ GROCIO, Hugo., *De Juris Belli Ac Pacis* capitulo XXV, 1853, p. 436.

²⁶ VARGAS CARREÑO, Edmundo. *El Principio de no Intervención y su Vigencia en el Derecho Internacional del Siglo XXI*. En: *Derecho y seguridad internacional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México D.F., 2005, p. 8.

declaró que “es un hecho lógico e inevitable que nuestro destino manifiesto es el de controlar los destinos de toda América”.

Como respuesta a las constantes intervenciones, tanto europeas como norteamericanas, entre el siglo XIX y el inicio del XX un conjunto de autores latinoamericanos generaron importante doctrina que sentó las bases del establecimiento del principio de no intervención como norma jurídica vinculante. Entre dichos autores destacan Andrés Bello, Carlos Calvo, Luis María Drago y, algunos años después, Isidro Fabela.

Dentro del mismo contexto de nuestra América Latina, se genera en 1930 la *doctrina Estrada*. El 27 de setiembre de dicho año, Genaro Estrada, secretario de relaciones exteriores de México envió una carta a los representantes de dicho país en el extranjero en la cual desarrollaba el principio de no intervención aunque con un enfoque diferente a la *doctrina Monroe*. En dicho documento se establecía que México no emitiría juicios de valor en relación a la existencia de gobiernos extranjeros y las actividades emanadas de ellos, limitándose, a lo más, a considerar el retiro de sus representantes en dicho país y/o la aceptación de los representantes del mismo en México.

Así las cosas, es natural y lógico que el surgimiento del principio de no intervención como norma jurídica vinculante tenga origen latinoamericano. Tras varios intentos de constituirlo como norma positiva en las primeras Conferencias Panamericanas, es recién en 1933, en la VII Conferencia Internacional Americana, que se logra dicho objetivo con la adopción de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados que en su artículo VIII señala que “*Ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos o externos de otro estado*”.

Posteriormente, en la Conferencia Interamericana de la Consolidación de la Paz realizada en la ciudad de Buenos Aires en 1936, se aprobó el Protocolo Adicional Relativo a No Intervención, siendo pertinente resaltar, de su preámbulo y articulado respectivamente, los siguientes textos:

“Deseosos de asegurar los beneficios de la paz en sus relaciones mutuas y con todos los pueblos de la tierra, y de abolir la práctica de las intervenciones”.

“ARTICULO I. Las Altas Partes Contratantes declaran inadmisibile la intervenci3n de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquiera otra de las Partes”.

Siguiendo su proceso de consolidaci3n como norma jur3dica vinculante, en 1948 el principio de no intervenci3n fue consagrado en la Carta de la Organizaci3n de Estados Americanos en su art3culo 15 (pasando a ser en la actualidad el art3culo 19 por los diversos protocolos modificatorios) y que textualmente dice:

“Ning3n Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino tambi3n cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos pol3ticos, econ3micos y culturales que lo constituyen.”

Posteriormente, en 1985 el “Protocolo de Cartagena de Indias” incorporo en la redacci3n de los art3culos 1, 2 y 3 de la Carta elementos relativos a la no intervenci3n, que textualmente dicen:

Articulo 1

(...)

La Organizaci3n de los Estados Americanos no tiene m3s facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicci3n interna de los Estados miembros.

Art3culo 2

La Organizaci3n de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes prop3sitos esenciales:

(...)

b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervenci3n; (Subrayado a3adido)

Artículo 3

Los Estados americanos reafirman los siguientes principios:

(...)

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

Por su parte, otros organismos regionales incorporaron, siguiendo el ejemplo de la OEA, el principio de no intervención en sus tratados fundacionales. Este es el caso del artículo 8vo del Pacto de la Liga de Estados Árabes y artículo 3ro de la Carta de la Organización de la Unidad Africana.

En relación al Sistema Universal y la Carta de Naciones Unidas, si bien es cierto, el principio de no intervención no es expreso en alguna de sus disposiciones, no menos cierto es que este puede desprenderse de una interpretación sistemática de las disposiciones de la Carta.

Por ejemplo, para Kelsen la obligación de un Estado de no intervenir en los asuntos de otro está ligada conceptualmente a las amenazas o el uso de la fuerza, teniendo por ello el principio de no intervención resguardo positivo en el artículo 2.4 de la Carta de la ONU²⁷, el cual señala que:

Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la “Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios:

(...)

4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad

²⁷ KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations*, Stevens, London, 1950, p. 770.

territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”.

En el caso del ilustre jurista Eduardo Jiménez de Aréchaga, la norma positiva de la Carta de la ONU que contiene el principio de no intervención es el artículo 2.7, que establece la prohibición para la Organización de intervenir en asuntos de jurisdicción interna, el autor sustenta su postura en que no puede permitírsele a los Estados lo que se prohíbe a la Organización, afirmando, en esa lógica, que los principios establecidos en el artículo 2 para la Organización también atañen a los Estados miembros.²⁸

En línea con la argumentación, también es pertinente recoger lo señalado por Vargas:

“El principio de no intervención surge de otras disposiciones de la Carta, particularmente del que consagra la igualdad soberana de los Estados, toda vez que dicha igualdad no tendría ningún valor si los Estados pudiesen intervenir en los asuntos de la jurisdicción de otros Estados”²⁹.

Por su lado, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha consagrado en reiteradas resoluciones el principio de no intervención, siendo la primera la Resolución 375 (IV), adoptada en 1949 sobre la base de un proyecto preparado por la Comisión de Derecho Internacional, que contiene la Declaración de Derechos y Deberes de los Estados, la cual establece en su artículo 3ro que *“Todo Estado tiene el deber de abstenerse a intervenir en asuntos internos o externos de otro Estado”.*

Siguiendo dicho camino, la Asamblea General de Naciones Unidas continuó adoptando resoluciones que terminaron por robustecer la preponderancia del principio de no intervención en el derecho internacional. Entre otras, podemos resaltar la Resolución 2131 (XX) relativa a la Declaración sobre Inadmisibilidad de la Intervención en los asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía, así como la Resolución 2625 (XXV) respecto a la Declaración sobre principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas. Ambas resoluciones refieren que:

²⁸ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo. *El Derecho Internacional Contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 1980, pág. 137.

²⁹ VARGAS CARREÑO, op. cit., p. 12.

Todo Estado tiene el derecho inalienable de elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado.

Tras haber desarrollado los antecedentes históricos, doctrinarios y jurídicos del principio bajo análisis, es pertinente, identificar los elementos que caracterizan su transgresión. A saber: el sujeto activo de la intervención, su objeto, sus medios y que la materia de la intervención sea de competencia exclusiva de la jurisdicción interna.

En relación al primer elemento, el sujeto activo de la intervención, no existen mayores complicaciones. Es claro que los Estados o las organizaciones de Estados, como sujetos plenos de derecho internacional, son quienes tienen la prohibición de intervenir en asuntos de jurisdicción interna de otro Estado. En ese sentido, las conductas abusivas de algunas empresas o instituciones privadas están fuera del ámbito de aplicación del principio de no intervención.

Por otro lado, el objeto de la intervención es quebrar la voluntad del Estado de manera abusiva y contraria al derecho internacional. Si bien es cierto, es parte del normal desarrollo de las relaciones internacionales el constante juego de intereses nacionales y las negociaciones para hacerlos prevalecer, no menos cierto es que ese proceso de negociación puede cruzar la frontera y convertirse en abusivo.

En esa línea, para Jiménez de Aréchaga resulta innegable que en toda negociación entre Estados hay un juego recíproco de influencias mutuas y el ejercicio de ciertas presiones, por lo que resulta necesario establecer una línea divisoria entre la persuasión y la negociación legítima, por medio de las cuales los gobiernos buscan influenciarse unos a otros, y la coerción o la coacción violatoria del derecho internacional.³⁰

En lo que respecta a los medios, estos son las formas de coacción mediante las cuales se quiebra la voluntad soberana del Estado. Como se desprende de la doctrina, jurisprudencia e instrumentos internacionales revisados, estos pueden ser directos,

³⁰ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo. *Derecho Internacional Público*. Tomo II, Fundación de Cultura Universitaria, 1995, p. 166

como una intervención militar, o indirectos, como medidas de aislamiento en el contexto internacional (caso USA-Cuba y el bloqueo económico).

Finalmente, para que se configure una trasgresión al principio de no intervención es necesario que la materia de la misma sea exclusivamente de jurisdicción interna. Este elemento está en constante dinamismo, pues, como lo determinara la antigua Corte Permanente de Justicia Internacional, ello “*depende del desarrollo de las relaciones internacionales*”³¹, las mismas que se mantienen en constante evolución. En ese sentido, Vargas observa acertadamente que:

*“La disminución en la práctica internacional contemporánea de los asuntos que se encuentran reservados exclusivamente a la jurisdicción interna o doméstica de los Estados ha significado también que hoy día no se consideren ilegítimos ciertos actos, como la preocupación o denuncia que un Estado pueda hacer, por ejemplo, respecto de la situación de los derechos humanos en otro Estado”.*³²

En este contexto debemos resaltar que el tránsito de una materia desde la jurisdicción interna al espacio de las relaciones y el derecho internacional se origina, en la generalidad de los casos, a partir de la voluntad de los Estados como expresión de su soberanía, siendo esta el elemento primordialmente protegido por el principio de no intervención.

En esa línea, siguiendo el ejemplo de Vargas, los Sistemas de Protección de Derechos Humanos como el Interamericano (o el Europeo) que establecen estándares mínimos que los Estados deben respetar y mecanismos supranacionales para su resguardo, son fruto de decisiones políticas soberanas materializadas mediante tratados y/o la costumbre, constituyéndose como obligaciones jurídicas internacionales asumidas voluntariamente por los Estados.

Luego de lo expuesto sobre el principio de no intervención, corresponde evaluar su coexistencia con la democracia representativa en el marco de la OEA. Para ello, si bien el análisis del sujeto, objeto y medios, como elementos de la intervención, es

³¹ C.P.J.I. *Opinión Consultiva No. 4*, Serie B. 1923, pág. 24.

³² VARGAS CARREÑO, op. cit., p. 7.

importante, consideramos que este deberá hacerse en cada caso en concreto. Sin embargo, es necesario determinar genéricamente si la democracia es un asunto exclusivo de la jurisdicción interna en los países miembros de la OEA, pues ello es la piedra angular de una posible afectación al principio *sub examine*. Reiteramos, no hay intervención en asuntos que exceden la jurisdicción interna.

En ese orden de ideas, tal como ya desarrollamos, la democracia es una obligación jurídica internacional asumida por los Estados del hemisferio al adoptar la Carta de la OEA y, en consecuencia, existen elementos de la misma que no pertenecen exclusivamente a su jurisdicción interna. Dichos elementos, en concordancia con la Carta de la Organización, están plasmados en la CDI y conforman un estándar mínimo democrático interamericano, tal como precisaremos más adelante.

Continuando con dicha lógica, si bien es cierto, la Carta de la OEA señala que *“ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro(...)”*³³, que *“todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga (...)”*³⁴ y que un propósito esencial de la OEA es *“promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”*³⁵, no menos cierto es que, siendo la democracia un principio y propósito de la OEA y una obligación jurídica internacional de los Estados, sus alcances superan la jurisdicción interna y sería un absurdo jurídico considerar que la Organización está incapacitada para defender la democracia.

En ese orden de ideas, sobre la base de una interpretación sistemática de la Carta de la OEA, son dos las conclusiones que podemos sacar de los articulados citados en el párrafo anterior. En primer lugar, podemos afirmar que el derecho de los Estados a elegir su sistema político, económico y social debe realizarse dentro del marco de la democracia. En segundo término, debemos señalar que es perfectamente válido y necesario que conste de manera expresa la importancia de promover y consolidar la democracia sin transgredir el principio de no intervención para evitar que algún Estado

³³ Carta de la OEA, Art. 19.

³⁴ Carta de la OEA, Art. 3.e.

³⁵ Carta de la OEA, Art. 2.b

o grupo de ellos afecten la soberanía de algún país direccionándolo políticamente según su conveniencia, sin embargo, ello no significa que la OEA no pueda (y deba), en cumplimiento de sus principios y propósitos, reaccionar frente a un golpe de Estado, la disolución de un parlamento, o cualquier otra forma de quebrantamiento del orden democrático.

En esa misma línea se ha pronunciado el Comité Jurídico Interamericano:

“El principio de no intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en dicho sistema y organización”³⁶

Todo ello nos permite colegir que la defensa colectiva de la democracia por parte de la OEA no implica en sí misma una afectación al Principio de no Intervención, por el contrario debe ser entendida y aplicada como la exigencia del respeto a una obligación jurídica internacional asumida por un Estado miembro.

Finalmente, debemos indicar que conforme lo requieran las materias que abordaremos a continuación, realizaremos algunos análisis complementarios sobre el principio de no intervención.

2.2.3 Surgimiento de los mecanismos de preservación de la democracia: La AG/RES. 1080 (XXI-0/91) Democracia Representativa y la Carta Democrática Interamericana

Independientemente del desarrollo **normativo** del Sistema Democrático Interamericano detallado previamente, en las décadas anteriores a 1990, era común que un grupo importante de los representantes de los países miembros de la OEA fueran designados por gobiernos que detentaban el poder de facto, los mismos que a su vez eran apoyados por otros gobiernos que, pudiendo ser democráticos, respaldaban a dichas dictaduras por intereses geopolíticos.

Debido a ello, al ser la voluntad política de los Estados la que marca las directrices y lineamientos de la Organización, la democracia estaba, cuanto menos, lejos de ser una prioridad para el Sistema Interamericano.

³⁶ OEA. CJI/RES. 159 (LXXV-O/09), op. cit., Considerandos y CJI/RES.I-3/95, op. cit., Considerandos.

Probablemente la única excepción a dicha realidad, además de las reformas a la Carta de la OEA antes señaladas, es la Declaración de Santiago de 1959, adoptada en la Quinta reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, la que precisas lo siguiente:

“1. El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado.

2. Los gobiernos de las repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres.”

Esta situación comenzaría a cambiar paulatinamente. Por ejemplo, en América del Sur durante la década de los 70, con excepción de Venezuela y Colombia, era generalizada la presencia de dictaduras, sin embargo, a finales de los ochenta, dicha presencia se redujo a Paraguay y Chile, siendo éste el último país en retornar a gobiernos democráticamente constituidos el 11 de marzo de 1990.

Así las cosas, América Latina pasó en las últimas dos décadas por un proceso de transición. Los paradigmas que sustentan el manejo del poder y la conducción del Estado se transformaron al mismo tiempo que las relaciones internacionales y el derecho internacional público, tomaron una relevancia inusitada en la vida de cada uno de los ciudadanos y de los países a los que ellos pertenecen.

Ello generó en la región gran presencia de gobiernos carentes de instituciones sólidas, pero elegidos por voto popular, dejando atrás los gobiernos dictatoriales de corte militar. Este cambio de escenario traería consigo nuevas problemáticas y coyunturas que, más allá de los matices nacionales que deben ser tomados en cuenta, serían regionales, generándose en consecuencia, por la voluntad de los Estados, una respuesta hemisférica.

Es en este contexto de voluntad política en el cual la Organización de Estados Americanos comienza a dar a la democracia el rol preponderante que su Carta fundacional manda, al mismo tiempo que procura su fortalecimiento y preservación, reto planteado por el nuevo escenario.

Al respecto, debemos señalar que hay dos hitos en la normatividad generada hasta el momento por la OEA como respuesta a la necesidad de fortalecer y preservar la

democracia, ambos hitos, no por casualidad, provienen de hechos históricos cuyos efectos trascendieron las fronteras nacionales. Nos Referimos a la Resolución 1080 y a la Carta Democrática Interamericana, documentos que pasaremos a analizar, no sin antes presentar a modo de resumen de las últimas líneas lo expresado por Ayala:

“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.”³⁷

2.2.3.1 La AG/RES. 1080 (XXI-0/91) Democracia Representativa

El primero de estos hitos surge del Vigésimo Primer Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA realizado en Santiago de Chile en junio de 1991. En dicho periodo se aprobó el *Compromiso de Santiago con la Democracia y **Renovación del Sistema Interamericano***³⁸ y se adoptó la *AG/RES. 1080 (XXI-0/91) Democracia Representativa*³⁹.

La generación de esos documentos en el seno de la OEA (a no menos de un año de la caída de la dictadura encabezada por Augusto Pinochet) marcó un punto de quiebre para el Sistema Interamericano y materializó el interés de los Estados del hemisferio en convertir a la generalizada (y débil) democracia en duradera.

En ese orden de ideas, el Compromiso de Santiago reconoce a la “(...) *promoción y protección de los derechos humanos y la democracia representativa,[como] condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, así como para el éxito del proceso de cambios y renovación que requiere el sistema interamericano en el umbral del siglo XXI*”

³⁷ NIKKEN BELLSHAW-HÓGG, Pedro y AYALA CORAO, Carlos, *Defensa colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2006, p. 97.

³⁸Aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 1991.

³⁹Resolución aprobada en la quinta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 1991.

Asimismo, la resolución 1080 da un primer paso en la creación e implementación de mecanismos que le permitan a la OEA de manera activa, conforme lo exige su Carta fundacional, promover y consolidar la democracia representativa.

En ese sentido se pronuncia Ramis al afirmar que:

“Tanto la Declaración como la Resolución 1080 añadieron elementos cruciales a este amanecer de la doctrina pro democrática. En primer lugar, propusieron una codificación de la voluntad democrática mediante un conjunto de normas, principios e instrumentos legales de intervención en caso de ruptura democrática de un país miembro.

En segundo lugar, contribuyeron a crear un procedimiento nuevo y automático de organización de una respuesta externa ante una ruptura democrática nacional. (...)

En tercer lugar, ofrecieron un abanico de posibilidades para realizar actividades colectivas de defensa democrática, siempre y cuando la OEA tuviera el consentimiento de los Estados miembros y de la Asamblea General.”⁴⁰

En específico, la precitada resolución estableció por consenso supuestos de hecho en los cuales se afectaba la democracia y mecanismos de acción para que los Estados, por medio de la OEA, actúen en resguardo de la misma.

Dichos supuestos son la **interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo**. Un claro ejemplo del primer supuesto es la disolución del parlamento, como paso en el caso del Perú tiempo después, mientras que el segundo supuesto se refiere a un clásico golpe de Estado.

Por su parte, el mecanismo de acción instruye al Secretario General a convocar al Consejo Permanente para que éste evalúe la situación y si es pertinente convoque a una reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores o a un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General donde se analice la situación y se adopten las medidas apropiadas conforme a la Carta de la OEA y el derecho internacional.

⁴⁰RAMIS, Neus, *La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: un objetivo en construcción*, Institut Català Internacional per la Pau, Barcelona, 2010, p. 13.

Todos estos mecanismos y acciones están contenidos en los artículos 1 y 2 de la resolución 1080 que pasamos a transcribir y presentar en el siguiente diagrama:

1. *Instruir al Secretario General que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días.*

2. *Expresar que la reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores o el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General tenga por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y el derecho internacional.*

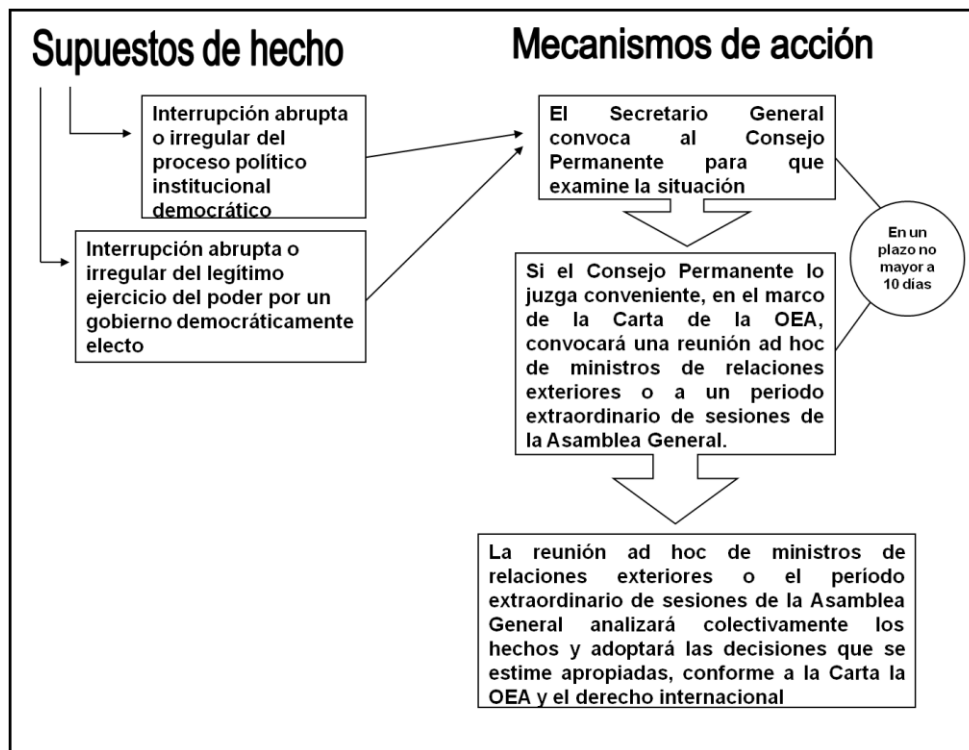


Ilustración 1: Flujograma de los mecanismos de la Resolución AG/RES. 1080 (XXI-0/91)

Por otro lado, debemos resaltar que la Resolución 1080, como expresión de un cambio en la voluntad política hacia una posición más democrática, represento el inicio de la nueva forma de abordar el principio de no intervención por parte de la OEA, cuya presunta fricción con la preservación de los derechos humanos y la democracia, generó múltiples tensiones en la región, limitando la capacidad de reacción de la Organización. Este cambio de postura de los Estados del hemisferio, canalizado por medio de la OEA, es expresado de la siguiente forma por su ex Secretario General Adjunto Christopher R. Thomas:

*“A pesar de la circunscripción de las acciones inherentes a la resolución 1080, muchos analistas políticos, e inclusive algunos críticos de la Organización, han interpretado las disposiciones de esta resolución como algo más que un hecho perceptible en la consideración por la Organización del principio de no intervención consagrado en la Carta, en una nueva época de la región en lo que hace a su dinámica política. Esto es sin duda así, en particular si se tiene en cuenta que la resolución fue aprobada por consenso. Sin embargo, su valor más importante debe verse en la preocupación y la conciencia que marcó para la región en su conjunto y más allá de ella: que la Organización de los Estados Americanos estaba dispuesta y decidida a diseñar un contexto para abordar en forma institucional, aunque no concluyente, los casos de comportamiento constitucional aberrante de sus miembros, desde el punto de vista de una cultura política democrática”.*⁴¹

Estos mecanismos ya fueron puestos a prueba, por ejemplo, en Haití (1991), Perú (1992), Guatemala (1993) y Paraguay (1996) y, si bien es cierto, las soluciones dadas en esos casos pueden no haber sido del todo satisfactorias debido a que la voluntad política prodemocrática estaba y está aún hoy en construcción, no menos cierto es que significaron los primeros pasos de resguardo institucional a la democracia, en un continente que hace poco estaba plagado de dictaduras. Dándole capacidad de

⁴¹ THOMAS, Christopher R., *Medio Siglo de la Organización de Estados Americanos. Panorama de un Compromiso Regional*, OEA, 1998, pp. 42 y 43.

reacción institucional (la cual antes era nula) a la Organización de Estados Americanos.⁴²

Finalmente, debemos resaltar que es en este contexto en el cual el Protocolo de Washington de 1992 adquiere su real dimensión, pues “[e]n muchos aspectos, (...) siguió articulando y consagró el espíritu y el impulso central de la resolución 1080”⁴³. Ello queda evidenciado en la modificación de los artículos 2.g, 3.f y, sobre todo, en la incorporación del actual noveno artículo de la Carta de la OEA, el cual, como señalamos anteriormente, establece que será suspendido, luego del fracaso de las gestiones diplomáticas, el Estado cuyo Gobierno fuera derrocado por la fuerza.

2.2.3.2 La Carta Democrática Interamericana

Diez años después de la adopción de la resolución 1080 encontramos el segundo hito: la Carta Democrática Interamericana⁴⁴.

La caída del régimen dictatorial encabezado por Alberto Fujimori Fujimori, generó, por el impulso de diplomáticos peruanos, la conciencia en el hemisferio de la necesidad de generar un documento que diera un paso más en la promoción, consolidación y preservación de la democracia en las Américas.

En esa dirección, en la III Cumbre de las Américas en la ciudad de Quebec se dieron logros importantes para ese anhelo. El primero fue la incorporación de la cláusula democrática en el párrafo quinto de la Declaración de Quebec, la cual establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas. Ello significó un nuevo avance en la evolución de los mecanismos de defensa colectiva de la democracia. Textualmente dicho párrafo dice:

“Reconocemos que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para avanzar en el logro de todos nuestros objetivos. El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema

⁴²Ver: TALAMÁS, Magdalena; CASTRO, Paola y ABRANTES, Raquel, *La Organización de los Estados Americanos: Paz, Democracia y Resolución de Conflictos*, Fondo de paz de la OEA, 2011, pp. 13-17.

⁴³THOMAS, op. cit., p. 44.

⁴⁴ OEA. AG/RES. 1 (XXVIII-E/01). op. cit.

democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en futuras Cumbres. En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas. Tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales, existentes, acordamos llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres.”

El segundo y más importante legado de la III Cumbre es que en ese foro fue donde los gobernantes del Hemisferio encomendaron la redacción de la Carta democrática Interamericana, como se expresa en el párrafo sexto de la Declaración:

*“Las amenazas contra la democracia, hoy en día, asumen variadas formas. Para mejorar nuestra capacidad de respuesta a estas amenazas, instruimos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa.”*⁴⁵*

En ese contexto, la Carta Democrática Interamericana, logra recoger el consenso y desarrollo que se había logrado hasta ese momento, sobre la base de la Carta de la OEA, en torno a la democracia representativa.

En palabras del Secretario General José Miguel Insulza, la CDI es *“el instrumento más importante dentro del ámbito jurídico de las Américas con el objeto de atender a la democracia, (...) la piedra angular sobre la cual queremos avanzar en relación con el proceso democrático al interior de nuestro continente”*, asimismo, es considerado por el Comité Jurídico Interamericano como *“el instrumento hemisférico que reviste el carácter*

⁴⁵Copia Literal de la Declaración: **La delegación de Venezuela desea reservar su posición acerca de los párrafos 1 y 6 de la Declaración de Quebec, por cuanto a juicio de nuestro Gobierno la democracia debe ser entendida en su sentido más amplio y no únicamente en su carácter representativo. Entendemos que el ejercicio democrático abarca además la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la gestión de gobierno, con miras a la construcción diaria de un proceso dirigido al desarrollo integral de la sociedad. Por ello, el Gobierno de Venezuela hubiese preferido, y así se solicitó en esta Cumbre, que en el texto de la Declaración quedase reflejado expresamente el carácter participativo de la democracia.*

*político más trascendente desde el surgimiento de la Carta de la OEA*⁴⁶. Todo ello nos reafirma la interrelación entre lo jurídico y lo político que hemos tenido tan presente durante todo el trabajo, tornando bidimensional la interpretación de la Carta Democrática Interamericana y el análisis de su aplicación, para lo cual, en consecuencia, deben confluír la corrección jurídica y política (como se procura en el presente trabajo). Al respecto de este tema se ha pronunciado el CJI:

*“Al asumir la interpretación de las condiciones y de las rutas de acceso para su aplicabilidad[de la CDI], el Comité Jurídico Interamericano estaba, y aún está, plenamente consciente de las dificultades que resultan de la combinación de esos dos elementos, es decir, el jurídico y el político, como se evidenció en discusiones recientes entre los miembros de la OEA”.*⁴⁷

Por otro lado, en lo referente al contenido de la CDI, el Capítulo I determina una serie de parámetros importantes para la democracia establecida en la Carta de la OEA, sentando las bases de la interpretación de los capítulos restantes y del Sistema Democrático Interamericano en general.

En primer término, en el artículo 1 reconoce a la democracia como **un derecho de los pueblos de las Américas y que los gobiernos tienen la obligación de promoverla y defenderla**, siendo ésta un elemento esencial para el desarrollo político social y económico del Hemisferio.

En ese sentido, la afirmación expresa de (a) que existe el *derecho a la Democracia*, (b) que dicho derecho pertenece a los pueblos, y (c) que los gobiernos tienen la obligación de promoverlo y defenderlo, es un indicador importante del espíritu que se le quiso dar la CDI y un punto importante al momento de interpretarla. Asimismo, dicho articulado refuerza la presencia del derecho a la Democracia *en el derecho internacional de las Américas*⁴⁸.

Al respecto, Graham afirma que:

“(...) cuando el polvo se reposó, se halló que el (...) Art. 1 eleva el concepto a un contrato recíproco significativamente avanzado entre los pueblos y los

⁴⁶OEA.CJI/RES. 160 (LXXV-O/09), op. cit.

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ Denominación utilizada por el doctor Jean-Paul Hubert en la OEA. CJI/RES. 160 (LXXV-O/09).

gobiernos. (...) El que un instrumento que es una declaración política se vuelva parte del tejido del derecho internacional consuetudinario es una función de precedentes. En el caso de la Carta, como con la Resolución 1080, los precedentes ya están brindando validación”⁴⁹

Si bien es cierto, consideramos que la CDI plantea (como interpretación auténtica) de manera expresa obligaciones jurídicas de los Estados que ya están contenidas en la Carta de la OEA, las cuales complementariamente constituyen opinio iuris en el proceso de generación de costumbre internacional, no menos cierto es que, sea como interpretación o por medio de la costumbre, es sumamente significativa la incorporación expresa en el Derecho Internacional de las Américas el contenido del artículo uno de la CDI.

Esto último tiene particular relevancia en el análisis de la supuesta confrontación entre el principio de no intervención y la de defensa colectiva de la democracia, ello, en tanto ratifica que no es un asunto exclusivo de la jurisdicción interna. En ese sentido, refiriéndose al derecho a la democracia plasmado en el artículo 1, Herdocia señala que: “esta obligación colectiva de la defensa de la democracia *extrae las circunstancias relativas a la afectación grave de los procesos políticos institucionales democráticos y el ejercicio legítimo del poder del fuero interno, y lo catapulta al ámbito el interamericano*”.⁵⁰ Concluyendo más adelante que: “Hoy se debe aceptar que también existe una acción colectiva y una respuesta legítima de parte de la Organización [OEA] en relación con la defensa de la Democracia y los derechos humanos”⁵¹. (Subrayado añadido)

Asimismo, en evidente sintonía con lo anterior, el artículo 2 reconoce que:

“El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de

⁴⁹ GRAHAM, John. *A Magna Carta For the Américas: The Inter-American Democratic Charter: Genesis, Challenges and Canadian Connections [Una Carta Magna para las Américas: La Carta Democrática Interamericana: Génesis, desafíos y conexiones canadienses]*, FOCAL (Fundación Canadiense para las Américas), Ottawa, 2002. p. 3

⁵⁰ HERDOCIA SACASA, Mauricio, *Soberanía clásica, un principio desafiado: ¿hasta dónde?*, Comercial 3H, Managua, 2005, p. 133

⁵¹ *Ibíd.*, p. 134

la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.”(Subrayado añadido)

Por su parte, en el artículo 3 se precisan los **elementos esenciales** de la democracia:

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

A modo de complemento, el artículo 4 determina algunos elementos fundamentales para el ejercicio de la democracia:

“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.”

Si bien es cierto, la CDI no realiza una definición o diferenciación expresa entre los elementos esenciales y los componentes fundamentales, entendemos que ambos representan los principales significantes de la democracia en las Américas, es decir, son el **estándar mínimo democrático** para los países del sistema interamericano. En palabras de Legler, *“finalmente se aclaró mucho que estaban defendiendo y promocionando exactamente los Estados Miembros (...)”*⁵². En la misma línea el CJI afirma que: *“Los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana dieron nuevas bases en las Américas al ir más allá que nunca en el intento de definir o describir la*

⁵² LEGLER, Thomas. *La Carta Democrática Interamericana: retórica o realidad*. En: Promoting Democracy in the Américas [Promoción de la Democracia en las Américas]. Ed. por Dexter B. Boniface, Sharon L. Lean y Thomas Legler; John Hopkins University Press, 2007, Washington DC, p. 116

*noción de qué implica exactamente ese “derecho a la Democracia” al momento de ejercerlo, protegerlo y defenderlo”.*⁵³

En consecuencia, trayendo a colación nuevamente el principio de no intervención, debemos hacer notar que los artículos 3 y 4 delimitan aquello referente a la democracia que esta más allá de la jurisdicción interna.

De estos últimos conceptos, que plantean la complementariedad y la vocación interpretativa de dichos artículos, emana la necesidad de su interpretación sistemática al momento de evaluar la activación de los mecanismos de defensa colectiva de la democracia contenidos en el capítulo IV de la CDI, los cuales analizaremos en un momento. En ese sentido, se ha expresado el Comité Jurídico Interamericano:

*“(…) los riesgos al proceso político institucional democrático o al legítimo ejercicio del poder (arto. 17 de la CDI); las situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder (arto. 18 de la CDI); la ruptura del orden democrático (arto. 19 y 21 de la CDI), y la alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático (arto. 19 y 20 de la CDI) son situaciones que deben apreciarse a la luz de la vigencia de los elementos esenciales de la democracia representativa y de los componentes fundamentales del ejercicio de la misma”*⁵⁴

Continuando con el desarrollo del contenido de la CDI, debemos señalar que ésta desarrolla la interdependencia entre la democracia y los derechos humanos en el II Capítulo, plasmando en el III la relación entre la democracia, el desarrollo integral y la lucha contra la pobreza, todo lo cual deja plasmado el concepto multidimensional que se le da a la democracia en el Sistema Interamericano.

Además, en los capítulos V y VI se desarrollan los temas de las misiones de observación electoral y la promoción de la cultura democrática respectivamente, en busca de promover y consolidar la democracia representativa.

En lo que respecta al capítulo IV *Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática*, su análisis fue reservado para el final, pues en éste se perfeccionan los

⁵³ OEA. CJI/RES. 160 (LXXV-O/09), op. cit.

⁵⁴ OEA, CJI/RES. 159 (LXXV-O/09), op. cit., Resuelve 5

supuestos de hecho y mecanismos de acción para la defensa colectiva de la democracia establecidos en la resolución 1080 y el Protocolo de Washington, tema alrededor del cual gravita nuestra investigación.

En ese sentido, antes de la adopción de la Carta Democrática Interamericana los supuestos de hecho que activaban los mecanismos para la defensa colectiva de la democracia eran heterogéneos. La resolución 1080 tiene un supuesto que invitan a una interpretación bastante amplia (la *interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo*), al igual que la Declaración de Quebec (*cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático*), mientras que el Protocolo de Washington tenía una hipótesis mucho más singularizada (el *derrocamiento* de un gobierno democrático).

Lo propio pasaba con los mecanismos de acción, mientras en el caso del Protocolo de Washington se determina claramente la medida a tomar (la suspensión), al igual que en el caso de la Declaración de Quebec (las alteraciones o rupturas *constituyen un obstáculo insuperable para la participación del Estado en el proceso de Cumbres*), la Resolución 1080 presenta un texto mucho más general (*deben adoptarse las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y el derecho internacional*).

Es por ello que, como precisa Nikken, “*la CDI representa un intento no siempre bien logrado (...) 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*”.⁵⁵

Desde nuestra perspectiva, los 6 artículos con que cuenta dicho capítulo podrían clasificarse, para facilitar su análisis, de la siguiente manera: los artículos 17 y 18 contienen *mecanismos de naturaleza preventiva*, el artículo 19 contiene una *cláusula democrática* que es transversal a todo el capítulo y los artículos 20, 21 y 22 establecen los *supuestos y mecanismos de defensa frente a una circunstancia en la cual la democracia ya ha sufrido una afectación*. De manera gráfica, previo a su desarrollo, podríamos presentarlo de la siguiente manera:

⁵⁵ NIKKEN BELLSHAW-HÓGG, y AYALA CORAO, op. cit., p. 57.

IV Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática		
Mecanismos de Naturaleza Preventiva	Artículo 17	Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.
	Artículo 18	Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrán 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.
Cláusula Democrática	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.
Supuestos y Mecanismos frente a una real afectación	Artículo 20	<p>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.</p> <p>El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la</p>

	<p>institucionalidad democrática.</p> <p>Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.</p> <p>Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.</p>
Artículo 21	<p>Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.</p> <p>El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.</p> <p>Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.</p>
Artículo 22	<p>Una vez superada la situación que motivó la suspensión, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá proponer a la Asamblea General el levantamiento de la suspensión. Esta decisión se adoptará por el voto de los dos tercios de los Estados Miembros, de acuerdo con la Carta de la OEA.</p>

Tabla 1: Clasificación de los artículos del Capítulo IV de la CDI

En ese orden de ideas, los mecanismos preventivos establecidos en los artículos 17 y 18 buscan hacer frente a una *posible* puesta en riesgo del *proceso político institucional*

democrático o el legítimo ejercicio del poder en alguno de los Estados miembros de la OEA. Si bien es cierto, dicho *supuesto de hecho* no está definido en la CDI, es correcto deducir que se refiere al riesgo de afectar los elementos y componentes de la democracia establecidos en los artículos 3 y 4 a consecuencia de una crisis política ocasionada, por ejemplo, debido a conflictos entre los poderes públicos (instituciones democráticas) o por confrontaciones sociales graves.

Todo ello, en nuestra colorida América Latina, puede materializarse de muchas formas, pudiendo el texto aplicarse a diversos casos concretos. Sin embargo, por nuestra historia reciente, el de más fácil de reconocimiento es la puesta en riesgo del legítimo ejercicio del poder mediante un golpe de Estado.

Asimismo, es pertinente precisar que en el caso del artículo 17 quien impulsa el inicio del proceso, con el objeto de recibir asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática, es el gobierno del Estado en riesgo. En cambio, en el artículo 18, la iniciativa pasa por el Secretario General o el Consejo Permanente, quienes deben recibir la autorización del país afectado para realizar visitas u otras gestiones tendientes a hacer un análisis de la situación de riesgo y poder tomar medidas dirigidas a la preservación de la democrática.

En relación a la cláusula democrática contenida en el artículo 19, ésta es transversal a todo el Capítulo IV pues, inspirándose en el Protocolo de Washington y la Declaración de Quebec, profundiza las consecuencias que tendría en un Estado la trasgresión del orden democrático, estableciendo que *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.*

Asimismo, queremos hacer notar que el supuesto de hecho considerado en el artículo 19, que se reiterara en los artículos siguientes del Capítulo IV, ya no es la *interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo* sino *la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático.*

Al respecto de la interpretación de estos supuestos, el Comité Jurídico Interamericano ha señalado que:

“Algunos de los problemas con las interpretaciones que se dan al contenido, al alcance y a la aplicación de la Carta Democrática Interamericana son atribuibles al significado que se da a conceptos tales como “Democracia”, “interrupción inconstitucional” del orden democrático, la “alteración inconstitucional” de un régimen constitucional, etc. Únicamente para democracia, una investigación hecha sobre varios escritos de politólogos y los eruditos jurídicos identificó no menos de 311 definiciones.”⁵⁶

Desde nuestra perspectiva, los elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia y las crisis que los pueden afectar, están resguardados tanto en el primer como en el segundo supuesto. Sin embargo, este último enmarca su protección dentro de los parámetros mucho más precisos del Estado constitucional de derecho de cada país, en donde, según la teoría adjetiva de la democracia esbozada anteriormente⁵⁷, debería existir normatividad constitucional, legal e infra legal concreta que implemente los elementos y componentes de la democracia precisados en los artículos 3 y 4 (los estándares democráticos mínimos del Sistema Interamericano), permitiendo determinar la alteración o no del orden democrático sobre la base del orden constitucional nacional, pero en concordancia con la CDI y la Carta de la OEA como expresiones de la obligación jurídica internacional que la democracia constituye para los Estados.

⁵⁶ OEA. CJI/RES. 160 (LXXV-O/09), op. cit.; LEGLER, Thomas, LEAN, Sharon L., BONIFACE, Dexter B., *Las dimensiones internacionales y transnacionales de la Democracia en las Américas*. En: Promoción de la Democracia en las Américas. John Hopkins University Press, 2007, Washington D.C., p. 21.

⁵⁷Es pertinente resaltar que el ex presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, en la inauguración de la Cátedra de las Américas, en enero de 2005, retoma los criterios básicos presentados por el politólogo Robert Dahl al desarrollar la noción de poliarquía, para proponer una definición del concepto de “alteración inconstitucional o interrupción” del ordenamiento democrático, que a su juicio debería incluir:

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

Sin embargo, fuera del ámbito del *deber ser* es complicado afirmar de manera categórica la implementación de los estándares democráticos del Sistema Interamericano en el derecho interno de los diversos Estados de la región. Ello genera, en la praxis, que las alteraciones al orden democrático sean sumamente difíciles de determinar, con excepción de los golpes de Estado, respecto de los que si existe consenso para la aplicación del supuesto de hecho bajo análisis, tal como lo demostró la suspensión de Honduras en 2009.

En ese sentido, con la voluntad política para la defensa colectiva de la democracia aún en consolidación, la determinación en el seno de la OEA de una alteración al orden constitucional o la incompatibilidad de dicho orden con los estándares democráticos interamericanos, pudiera ser vista como una afectación al principio de no intervención. Para dicha problemática, en la cual radica el sustento del presente trabajo, platearemos una propuesta de solución en el siguiente capítulo. Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que la Carta Democrática Interamericana fortaleció las bases jurídicas sobre las cuales se puede consolidar la voluntad para la defensa colectiva de la democracia. En ese sentido se pronuncia Ayala siendo, muy a nuestro gusto, más tajante en cuanto al principio de la no intervención:

“De allí que la consecuencia más significativa de estos instrumentos y en particular (...) 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.”⁵⁸(Subrayado añadido)

Por otro lado, continuando con el desarrollo del Capítulo IV, corresponde analizar los mecanismos previstos en la CDI para una afectación real de la democracia. En ese

⁵⁸ NIKKEN BELLISHAW-HÓGG, y AYALA CORAO, op. cit., p. 97.

orden de ideas, basados en el mismo supuesto del artículo 19 previamente analizado, los artículos 20, 21 y 22 establecen un conjunto de acciones escalonadas o sucesivas. En primer término, el artículo 20 establece que el Secretario General o cualquiera de los Estados miembros podrán convocar al Consejo Permanente para evaluar la situación en su conjunto y de ser el caso este dispondrá las gestiones diplomáticas necesarias para promover la normalización de la institucionalidad democrática, luego, de ser estas infructuosas, se convocará a un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

Por su parte, el artículo 21 determina que de llegar a constatar la Asamblea General la ruptura del orden democrático y el fracaso de las gestiones diplomáticas tomarán la decisión de suspender al Estado en su derecho de participación en la OEA por dos tercios de los votos. Independientemente de ello la Organización debe mantener las gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado miembro afectado. Una vez superada la situación que motivó la suspensión, conforme señala el artículo 22, la Asamblea puede levantar la suspensión igualmente con el voto de dos tercios.

La CDI y los mecanismos antes desarrollados ya han sido aplicados en diversas ocasiones, expresadas en detalle en el siguiente cuadro⁵⁹:

Año	País	Coyuntura	Aplicación
2002	Venezuela	Golpe de Estado contra el Presidente Hugo Chávez	Artículo 20
2003, 2005 y 2008	Bolivia	Sucesivas crisis políticas y violentas manifestaciones callejeras	Invocación Genérica
2004	Perú	Enfrentamiento entre los poderes del Estado	Invocación Genérica
2004 y 2005	Nicaragua	Enfrentamiento entre el Presidente Enrique Bolaños y el Parlamento	Artículo 18
2005/2010	Ecuador	El Presidente Lucio Gutiérrez removió a los magistrados de la Corte Suprema y designó nuevos miembros inconstitucionalmente/ Intento de golpe de Estado (sublevación de policías)	Artículo 18/ Invocación Genérica

⁵⁹TALAMÁS, CASTRO y ABRANTES, op. cit., p. 20.

		contra el presidente Rafael Correa.	
2009 y 2011	Honduras	Golpe de Estado contra el Presidente Manuel Zelaya. Honduras quedó suspendida de participar en la OEA, retornando en junio de 2011	Artículos 20, 21 y 22

Tabla 2: Ocasiones en las que se ha aplicado la Carta Democrática Interamericana

Todo lo anterior deja a la vista un nuevo panorama. Hoy en día, a algo más de veinte años del inicio del proceso de transición entre dictaduras y gobiernos democráticamente constituidos del que hablamos líneas atrás, la situación política y jurídica presenta matices diferentes.

En la mayoría de los casos la posibilidad de un golpe de Estado, es una opción poco probable y, de darse, en la actualidad existe normativamente mecanismos efectivos que permiten a la OEA dar una respuesta institucional conforme le exige su carta fundacional, aspecto sobre el cual no existía claridad al inicio del proceso de transición del que venimos hablando. Sin embargo, la voluntad política y claridad jurídica para actuar frente a otros tipos de alteraciones del orden democrático pasa aún por un proceso de consolidación, siendo esa la problemática que inspira el presente trabajo y a la cual daremos respuesta en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III:

DESARROLLO DE LA PROBLEMÁTICA Y LA PROPUESTA DE MEJORA

3.1 La problemática

Luego de haber realizado una presentación detallada de la realidad política y jurídica de la democracia en la región, poniendo especial énfasis en la Carta Democrática Interamericana, podemos presentar en mejor contexto la inquietud que incentivó el presente trabajo.

Dentro del proceso evolutivo de la preservación de la democracia en el Sistema Interamericano, el escenario actual presenta nuevas problemáticas a resolver. La realidad ya no indica que el peligro provenga principalmente de un golpe de Estado que atente contra gobiernos democráticamente constituidos, sino de otros factores que están íntimamente ligados con la estructura y funcionamiento del orden democrático de los países del hemisferio.

En ese orden de ideas, si bien es cierto que con la excepción de Cuba la cual merece un análisis diferenciado, los otros 34 países miembros activos de la OEA (con el retorno de Honduras a esa condición) *a priori* cuentan con gobiernos democráticos, no menos cierto es que un sector importante de dichos países, particularmente en Latinoamérica, tienen una institucionalidad democrática débil.

Por ello, vemos con preocupación casos de países de la región cuyos gobiernos fueron constituidos de manera legítima y, sin embargo, paulatinamente han ido afectando los derechos humanos y las libertades fundamentales, la libre competencia para el acceso al poder, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, la independencia de los poderes públicos, entre otros elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia expresados en la CDI, con lo cual han generado un contexto antidemocrático.

Así las cosas, existe el riesgo real de que se constituyan en las Américas, gobiernos autoritarios, disfrazados de democracias meramente nominales debido a su forma inicialmente legítima de acceso al poder, sin que frente a ello la OEA haya tenido real capacidad de reacción institucional, sea esta preventiva o punitiva.

En atención a dicha coyuntura, existe una creciente preocupación dentro y fuera de la Organización de los Estados Americanos, pero no hay claridad sobre las medidas que se deberían tomar, tal como sucedió, en relación a los golpes de Estado, algo más de dos décadas atrás cuando se inició el proceso de transición de dictaduras a democracias y se emprendió el desarrollo de las reformas detalladas en el capítulo anterior.

En esa línea argumentativa, debemos recordar que la Carta Democrática Interamericana determina un conjunto de mecanismos de acción para la defensa colectiva de la democracia que van desde las gestiones diplomáticas hasta la suspensión del Estado cuando “*se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático*”⁶⁰. Sin embargo, dicha posible respuesta normativa deja una serie de problemas de interpretación al momento de determinar una grave afectación al orden democrático diferente de un golpe de Estado.

Primero, en lo referente a los criterios objetivos para determinar la existencia de una alteración al orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático, si bien los elementos y componentes esenciales de la democracia planteados en la CDI están llamados a cumplir ese rol y deberían tener resguardo constitucional en los Estados del hemisferio, la realidad nos indica que, fuera del ámbito del deber ser, es complicado afirmar de manera categórica la implementación de los estándares democráticos del Sistema Interamericano en el derecho interno, independientemente de que el cumplimiento de dichos estándares es una obligación asumida por los Estados. Ello genera carencia de criterios constitucionales objetivos, claros, expresos y comunes sobre la base de los cuales se pueda determinar una afectación del orden democrático. Asimismo, hay que tener en cuenta que los ordenamientos jurídicos nacionales están lejos de ser homogéneos, siendo intrínsecamente complejo determinar en una situación

⁶⁰ OEA. AG/RES. 1 (XXVIII-E/01), op. cit., art.20.

de crisis y si en verdad se ha transgredido el ordenamiento constitucional, más aun en el seno de la OEA.

Además, el análisis del ordenamiento constitucional y su respeto al interior de cada Estado, puede generar constante fricción con el principio de no intervención. En ese sentido, se podría utilizar los mecanismos que establece la CDI no como formas institucionales de la OEA para preservar la democracia, sino, para intervenir indirectamente en la política interna de otros países. También se podría señalar, sin fundamentos fácticos, intenciones intervencionistas para evitar la defensa colectiva del orden democrático.

Por otro lado, no existen criterios objetivos que permitan determinar cuándo una alteración al orden constitucional cumple con el adjetivo requerido de grave al momento de afectar el orden democrático.

Toda esa vaguedad en los términos empleados y la carencia de criterios precisos y expresos para definir que es una grave alteración al orden democrático, ya ha sido señalada anteriormente por el Secretario General en su informe del 2007 sobre la Carta Democrática Interamericana⁶¹, por el Comité Jurídico Interamericano⁶², por estudiosos de la CDI como Legler⁶³, por el ex presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, quien incluso se animó a postular algunos criterios en la Cátedra de las Américas de enero de 2005⁶⁴, etc.

Ello demuestra que hace ya algún tiempo existe en el entorno de la Organización de los Estados Americanos conciencia sobre la problemática que inspira el presente trabajo. Inclusive, después de la crisis de Honduras del año 2009, han existido voces críticas que cuestionaban la inacción de la OEA frente a supuestos contextos nacionales antidemocráticos, siendo la justificación recurrente frente a estas críticas la falta de claridad y consenso en la interpretación de las competencias que la CDI le confiere a la Organización en la defensa colectiva de la democracia.

⁶¹ OEA, CP/doc.4184/07, *La Carta Democrática Interamericana. Informe del Secretario General en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251(XXXVI-O/06)*. Washington D.C., presentado el 4 de abril de 2007, pp. 12, 13 y 16.

⁶² OEA. CJI/RES. 160 (LXXV-O/09), op. cit.

⁶³ LEGLER, Thomas. op. cit., p. 122.

⁶⁴ Ver nota 121.

En atención a todo ello, buscando dar respuesta al problema planteado, presentamos a continuación un proyecto de resolución que contiene una propuesta de reforma a la Carta Democrática Interamericana, la misma que pretende facilitar la determinación de las graves alteraciones al orden democrático diferentes de los golpes de Estado, permitiendo dar un nuevo paso en la defensa colectiva de la democracia.

Para lo cual, en primer término, partiendo de los elementos y componentes esenciales de la democracia según la CDI, visibilizaremos los estándares democráticos que deben respetar los Estados miembros de la OEA.

Posteriormente, contando con estándares objetivos, propondremos la creación del Instituto Interamericano para la Democracia, cuya estructura y funcionamiento estarán destinados a dar mayor sustento técnico a las decisiones políticas referentes a la democracia que deban adaptar los Estados miembros.

3.2 Proyecto de resolución para la reforma de la Carta Democrática Interamericana y la creación del Instituto Interamericano para la Democracia (IID)

A continuación presentaremos, según la formalidad pertinente, el mencionado proyecto de resolución:

REFORMA DEL CAPÍTULO IV DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA
LA ASAMBLEA GENERAL,

RECORDANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, 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, siendo su promoción y consolidación uno de los propósitos de la OEA dentro del respeto al principio de no intervención;

CONSIDERANDO que la Carta Democrática Interamericana reconoce que los pueblos de las Américas tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla;

TOMANDO EN CUENTA que el Comité Jurídico Interamericano mediante las resoluciones CJI/RES. 159 (LXXV-O/09) y CJI/RES.I-3/95 refiere que el principio de no intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en dicho sistema y organización; y

TENIENDO PRESENTE que la evolución constante de la sociedad y el derecho internacional y la experiencia adquirida en los 11 años de vigencia de la Carta Democrática Interamericana hacen necesario su perfeccionamiento;

CONSIDERANDO que, conforme lo expresado por el Secretario General en su informe sobre la Carta Democrática Interamericana en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06), existe la necesidad de precisar el concepto de alteración grave o interrupción del orden institucional democrático,

RESUELVE:

1. Modificar el texto de los artículos 19 y 20 de la Carta Democrática Interamericana, los cuales quedarán redactados de la siguiente manera:

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 jurídico de las Américas que afecte gravemente el orden democrático interamericano 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.

Durante el análisis de la posible afectación del orden democrático debe considerarse como criterios objetivos para su determinación a los elementos esenciales de la democracia y los componentes fundamentales para su ejercicio expresados en los artículos 3 y 4 de la presente Carta. La gravedad puede ser establecida considerando si

la afectación es sistemática, generalizada y/o el número de elementos y componentes afectados.

Asimismo, debe tenerse en cuenta el orden constitucional del Estado presuntamente afectado, siempre bajo el respeto al principio de no intervención y una voluntad pro democrática.

Los anteriores criterios de interpretación no constituyen una lista cerrada, pudiendo recurrir a cualquier otro siempre y cuando éste guarde coherencia con la Carta de la OEA y el derecho internacional.

Artículo 20

En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden jurídico de las Américas que afecte gravemente el orden democrático interamericano, 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 los anteriores criterios, 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.

2. Incorporar el siguiente nuevo artículo en el Capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana, así numerado:

Artículo 23

“Impleméntese el Instituto Interamericano para la Democracia, el cual será un organismo autónomo de la Organización de los Estados Americanos que estará

compuesto de siete miembros, quienes deben ser personas de alta autoridad moral y de reconocida versación en materia de democracia.

Los miembros del Instituto serán elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización, de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros y para un periodo único de 4 años.

La misión del Instituto será la de elaborar informes técnicos no vinculantes mediante los cuales se obtenga información objetiva sobre democracia en los Estados miembros de la Organización, los cuales se emitirán de manera ordinaria cada año o extraordinariamente a pedido del Consejo Permanente o la Asamblea General.

El formato y los indicadores para la elaboración de los informes serán aprobados por los Estados y estarán sustentados en los elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia determinados en los artículos 3 y 4 de la presente carta.

El objetivo principal de los informes será proveer a los Estados de información para el mejoramiento de sus propios sistemas democráticos, así como brindar al Consejo Permanente y la Asamblea General información técnica para las deliberaciones políticas que realicen en torno a la defensa colectiva de la democracia.”

3. Se modifica la numeración de los artículos de la Carta de la Organización de los Estados Americanos a partir del artículo 23, que pasará a ser artículo 24, y así sucesivamente.

3.3 La justificación del proyecto de resolución:

Las distintas modificaciones planteadas en el proyecto de resolución obedecen a los problemas que existen, con la actual redacción de la CDI, para determinar graves afectaciones al orden democrático diferentes de los golpes de Estado, conforme lo puntualizáramos líneas atrás.

En específico, las modificaciones giran entorno a variar el marco normativo sobre la base del cual se analiza la afectación al orden democrático y la creación del Instituto Interamericano para la Democracia, ideado como un organismo autónomo y técnico que

facilite las decisiones políticas en la OEA referentes a la defensa colectiva de la democracia.

Así las cosas, respaldándonos en el marco conceptual desarrollado en los dos primeros capítulos, procederemos a sustentar la pertinencia de la reforma desde las siguientes perspectivas:

1. La forma jurídica para la reforma de la Carta Democrática Interamericana;
2. La sustitución del orden constitucional por el orden jurídico de las Américas; y
3. La incorporación de criterios objetivos para determinar una grave afectación al orden democrático.
4. El análisis de posicionamiento estratégico para el diseño del Instituto Interamericano para la Democracia

3.3.1. La forma jurídica para la reforma de la Carta Democrática Interamericana

La naturaleza jurídica *sui generis* de la Carta Democrática Interamericana exige que tomemos algunas líneas para analizar si nuestro proyecto de reforma guarda coherencia con las formalidades del derecho internacional.

Como señaláramos, la CDI es una resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, que se vuelve vinculante en tanto es una interpretación auténtica (adoptada por consenso) de la Carta de la OEA en lo referente a la democracia.

En ese orden de ideas, es dentro de dicha naturaleza que debemos abordar la reforma de la Carta Democrática Interamericana, pues por lo atípicas que son las resoluciones de los organismos internacionales debemos analizarlas en cada caso en concreto, según el *ánimus* con la que fueron adoptadas y tomando en cuenta la naturaleza de la organización en cuestión.

En ese sentido, habiendo sido la CDI concebida como el documento hemisférico rector en lo que a la democracia se refiere y considerando que las relaciones y el derecho internacional están en constante evolución, es lógico suponer que con el paso de los años se requiera su reforma, independientemente de que sea una resolución y no un tratado internacional.

Al respecto, es pertinente mencionar que existen normas emitidas en el Sistema Interamericano, diferentes de los tratados, que manifiestan de manera expresa cuales

son las formalidades para su reforma, en concreto nos referimos al estatuto de la Asamblea General y los estatutos y reglamentos de los consejos de la organización. Sin embargo, en el caso de las resoluciones no existe en la actualidad alguna formalidad preestablecida dentro de la OEA, en razón a que, desde nuestra perspectiva, la necesidad de reforma no está presente en la generalidad de resoluciones, por el contrario, es una característica particular e innegable de la Carta Democrática Interamericana.

Más allá de esta aparente flexibilidad en la formalidad, deseamos resaltar que es posible encontrar resoluciones de la Asamblea General que hayan tenido repercusiones sobre otras, un ejemplo es la “AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09) -Resolución sobre Cuba”, la misma que dejó sin efecto la resolución de 1962 que suspendía a dicho país:

“1. Que la Resolución VI adoptada el 31 de enero de 1962 en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, mediante la cual se excluyó al Gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano, queda sin efecto en la Organización de los Estados Americanos (OEA).” (Subrayado añadido)

Asimismo, el Secretario General ha considerado que de llegarse a un consenso político formal sobre qué se debe entender por alteraciones graves al orden democrático, dicho consenso debería plasmarse en una resolución:

*“[Se debe] alcanzar un consenso político formal, a través de una resolución de Asamblea General, acerca de las situaciones que pueden ser identificadas como alteraciones graves o interrupciones del proceso democrático.”*⁶⁵
(Subrayado añadido)

Tomando en cuenta estos precedentes, creemos que es perfectamente válido que una resolución de la Asamblea General, como órgano supremo de la OEA, reforme la Carta Democrática Interamericana, pues dicha reforma sería realizada por una norma de igual jerarquía y emitida por el mismo órgano.

En ese contexto, es posible que existan voces discordantes con la nuestra, las cuales consideren importante aclarar el contenido de la CDI, pero mediante una resolución complementaria y no una reforma. Nosotros no compartiríamos esa postura, pues sería

⁶⁵ OEA, CP/doc.4184/07, op. cit., p. 16.

un grave error retroceder en el proceso de unificación normativa que la Carta Democrática Interamericana logró entorno a la democracia. Debemos tener en cuenta que la forma en la que se modifique la CDI, por su naturaleza *sui generis*, generará un precedente para sus futuros perfeccionamientos, por lo que corresponde ser cuidadosos en no abrir la puerta nuevamente a la dispersión normativa de la democracia.

3.3.2 La sustitución del orden constitucional por el orden jurídico de las Américas

La sustitución en el texto de la CDI del orden constitucional por el orden jurídico de las Américas constituye, en esencia, el cambio de marco normativo sobre la base del cual se debe determinar una grave afectación al orden democrático, conforme se muestra en el siguiente cuadro comparativo:

Artículo	Actual	Propuesta
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	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 jurídico de las Américas que afecte gravemente el orden democrático interamericano 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

	<p>comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.</p>	<p>especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.</p> <p>Durante el análisis de la posible afectación del orden democrático debe considerarse como criterios objetivos para su determinación a los elementos esenciales de la democracia y los componentes fundamentales para su ejercicio expresados en los artículo 3 y 4 de la presente Carta. La gravedad puede ser establecida considerando si la afectación es sistemática, generalizada y/o el número de elementos y componentes afectados.</p> <p>Asimismo, debe tenerse en cuenta el orden constitucional del Estado presuntamente afectado, siempre bajo el respeto al principio de no intervención y una voluntad pro democrática.</p> <p>Los anteriores criterios de interpretación no constituyen una lista cerrada, pudiendo recurrir a cualquier otro siempre y cuando este guarde coherencia con la Carta de la OEA y el derecho internacional.</p>
20	<p>En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente</p>	<p>En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden jurídico de las Américas que afecte</p>

<p>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.</p> <p>El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.</p> <p>Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.</p> <p>Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la</p>	<p>gravemente el orden democrático interamericano, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.</p> <p>El Consejo Permanente, según los anteriores criterios, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.</p> <p>Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.</p> <p>Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para</p>
--	--

	institucionalidad democrática.	promover la normalización de la institucionalidad democrática.
--	--------------------------------	--

Tabla 3: Cuadro comparativo con las propuestas de reforma a la Carta Democrática Interamericana.

En ese orden de ideas, como señalamos anteriormente, el tener como parámetro jurídico a las heterogéneas constituciones nacionales genera la carencia de criterios objetivos, claros, expresos y comunes, haciendo intrínsecamente complejo determinar si en verdad se ha transgredido el ordenamiento constitucional y generando una innecesaria fricción con el principio de no intervención.

Dentro de este contexto jurídico-político consideramos necesario que el marco normativo para determinar las graves afectaciones al orden democrático sea sustituido por el orden jurídico de las Américas. Si bien, jurídicamente hablando, este último ya es vinculante y debería orientar la defensa colectiva de la democracia, en escenarios eminentemente políticos como la OEA es fundamental hacer expreso lo normativamente implícito.

En ese orden de ideas, es necesario resaltar nuevamente que dentro del Sistema Interamericano existen un conjunto de obligaciones jurídicas internacionales asumidas por los Estados en relación a la democracia, por ello, citando nuevamente al CJI, reafirmamos que *“las normas jurídicas internacionales correspondientes al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa en los Estados del Sistema Interamericano conforman un orden específico y especial”*⁶⁶, lo cual indica que *“el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa constituye en el Sistema Interamericano un bien o valor jurídico protegido”*⁶⁷.

Así las cosas, la CDI, como interpretación auténtica de la Carta de la OEA, configura el pilar principal del orden específico y especial del cual habla el CJI, en tanto **desarrolla el contenido de la democracia representativa como valor jurídico protegido en el Sistema Interamericano**. Ello implica que el parámetro normativo sobre la base del cual se debe determinar una *grave afectación al orden democrático* ha sido determinando por consenso y es el mismo para todos los Estados del hemisferio, lo

⁶⁶ OEA. CJI/RES. 159 (LXXV-O/09), op. cit., Considerandos y CJI/RES.I-3/95, op. cit., Considerandos.

⁶⁷ OEA. CJI/RES. 159 (LXXV-O/09), op. cit., Considerandos y CJI/RES.I-3/95, op. cit., Considerandos.

cual constituye un primer beneficio en comparación con la actual redacción de la CDI que nos remite al *orden constitucional* de cada país.

Otra ventaja de hacer referencia en la propuesta de modificación al orden jurídico de las Américas es que la propia CDI determina en sus artículos 3 y 4 un conjunto de criterios **objetivos, claros, expresos y comunes** para determinar una afectación al orden democrático, tal como puntualizaremos más adelante.

Finalmente, en relación al principio de no intervención, el marco normativo propuesto hace referencia a las obligaciones jurídicas internacionales referentes a la democracia, las mismas que, como ya expusimos anteriormente, están fuera del ámbito de la jurisdicción interna. En ese contexto queremos recordar nuevamente lo señalado por Herdocia:

*“ésta obligación colectiva de la defensa de la democracia extrae las circunstancias relativas a la afectación grave de los procesos políticos institucionales democráticos y el ejercicio legítimo del poder del fuero interno, y lo catapulta al ámbito interamericano”.*⁶⁸ (Subrayado añadido)

*“Hoy se debe aceptar que también existe una acción colectiva y una respuesta legítima de parte de la Organización [OEA] en relación con la defensa de la Democracia y los derechos humanos”*⁶⁹.

3.3.3 La incorporación de criterios objetivos para determinar una grave afectación al orden democrático

Complementariamente con la sustitución del marco normativo, es necesario plantear cuales son aquellos conceptos que componen el orden democrático, pues ellos son indispensables para evaluar si éste ha sido afectado.

En ese sentido, continuando con nuestro propósito de hacer expreso lo normativamente implícito y facilitar la determinación jurídica de una grave afectación al orden democrático en un entorno político, hemos considerado pertinente incorporar en la redacción del artículo 19 de la CDI a los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales para su ejercicio, contenidos en los

⁶⁸ HERDOCIA SACASA, op. cit., p. 133

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 134

artículos 3 y 4 respectivamente. Dichos elementos constituyen **un listado consensuado de aquellas características mínimas que debe tener la democracia representativa de la que nos habla la Carta de la OEA, dotándola de significantes.**

Al respecto, es pertinente recordar lo señalado por Legler:

“finalmente se aclaró mucho que estaban defendiendo y promocionando exactamente los Estados Miembros (...)”⁷⁰.

En la misma línea el CJI afirmó que:

“Los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana dieron nuevas bases en las Américas al ir más allá que nunca en el intento de definir o describir la noción de qué implica exactamente ese “derecho a la Democracia” al momento de ejercerlo, protegerlo y defenderlo”.⁷¹

Sobre la base de todo lo anterior, nuestra propuesta de modificación aporta al análisis de una posible afectación el siguiente listado de nueve criterios objetivos, claros, expresos, comunes y provenientes textualmente de los articulados precitados:

1. Respeto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales;
2. El acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho;
3. La celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo;
4. El régimen plural de partidos y organizaciones políticas;
5. 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; y
9. La libertad de expresión y de prensa.

Este listado de criterios objetivos es a lo que apuntábamos al dar nuestra definición de democracia en el Capítulo I, pues están basados en el enfoque pluralista y procedimental de Dahl y, por ende, facilitan la medición de la calidad democrática en los Estados miembros de la OEA, máxime si han sido adoptados por consenso.

⁷⁰ LEGLER, op. cit., p. 116

⁷¹ OEA. CJI/RES. 160 (LXXV-O/09), op. cit.

Por otro lado, la actual redacción de la Carta Democrática Interamericana también carece de elementos o criterios para determinar cuándo una afectación al orden democrático cumple con el requisito de ser grave. Para determinar ello hemos incorporado en el artículo 19 de la CDI tres criterios de interpretación, según estos la gravedad podrá ser establecida considerando si la afectación es: (a) sistemática, (b) generalizada y/o (c) el número elementos y componentes afectados.

Al respecto, debemos precisar que los dos primeros criterios provienen del Derecho Penal Internacional, dentro del cual son utilizados para determinar la existencia de delitos de lesa humanidad. Somos conscientes de que la naturaleza del Derecho Penal Internacional es diferente a la de los procesos de defensa colectiva de la democracia, en ese sentido, la razón por la cual han sido incorporados dichos criterios es por la lógica jurídica que hay detrás de ellos y su utilidad práctica para determinar el nivel de la intensidad de una afectación, tal como procedemos a explicar.

En el ámbito del Derecho Internacional para analizar la existencia de un delito de lesa humanidad se requiere, entre otras características que no es del caso mencionar, que la violación de derechos humanos sea generalizada o sistemática. Sintetizando estos dos conceptos Kai Ambos afirma que:

“Un ataque generalizado requiere una gran cantidad de víctimas que (...) pueden ser bien el resultado de múltiples actos, o bien un acto único de extraordinaria magnitud. El común denominador de un ataque sistemático es que se lleva a cabo conforme una política o a un plan preconcebido, destacando la naturaleza organizada del ataque. El ataque es sistemático si se basa en una política o un plan que sirva de guía a los autores (...).”⁷²

En el caso de la Carta Democrática Interamericana podríamos hablar de una afectación generalizada cuando uno o más de los elementos u componentes esenciales de la democracia se han visto afectados por uno o varios actos del gobierno de turno. Asimismo, una afectación puede ser calificada de sistemática si se demuestra la existencia de un plan o política de gobierno destinada a afectar uno o más de dichos elementos o componentes esenciales.

⁷² AMBOS, Kai, *Estudios del Derecho Penal Internacional*, IDEMSA, Lima, 2007, págs. 133 y 134; AMBOS, Kai, *Los Crímenes del Nuevo Derecho Penal Internacional*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda., Bogotá, 2004, págs. 52.

En conjunto con el análisis de si una afectación es sistemática y/o generalizada debemos establecer cuantos de los 9 criterios conformados por los elementos y componentes establecidos en los artículos 3 y 4 han sido afectados. Asimismo, debemos considerar las normas constitucionales más protectoras, es decir, aquellas que superen el estándar mínimo democrático marcado por la CDI.

Dichos criterios nos dotan de un mayor nivel de predictibilidad y facilitan la determinación de una grave afectación al orden democrático diferente de los golpes de Estado, siendo, en esencia, una herramienta para evaluar las democracias del hemisferio.

En conclusión, hace más factible determinar si existe una grave afectación al orden democrático de un Estado cuyo gobierno fue constituido de manera legítima y paulatinamente ha ido afectando los derechos humanos y las libertades fundamentales, la libre competencia para el acceso al poder, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, la independencia de los poderes públicos, entre otros elementos y componentes de los artículos 3 y 4, ya sea de manera sistemática y/o generalizada.

3.3.4 El análisis de posicionamiento estratégico para el diseño del Instituto Interamericano para la Democracia

Mediante el proyecto de resolución hemos propuesto la creación del Instituto Interamericano para la Democracia, con la siguiente estructura general y misión:

“Impleméntese el Instituto Interamericano para la Democracia, el cual será un organismo autónomo de la Organización de los Estados Americanos que estará compuesto de siete miembros, quienes deben ser personas de alta autoridad moral y de reconocida versación en materia de democracia.

Los miembros del Instituto serán elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización, de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros y para un periodo único de 4 años.

La misión del Instituto será la de elaborar informes técnicos no vinculantes mediante los cuales se obtenga información objetiva sobre democracia en los Estados miembros de

la Organización, los cuales se emitirán de manera ordinaria cada año o extraordinariamente a pedido del Consejo Permanente o la Asamblea General.

El formato y los indicadores para la elaboración de los informes serán aprobados por los Estados y estarán sustentados en los elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia determinados en los artículos 3 y 4 de la presente carta.

El objetivo principal de los informes será proveer a los Estados de información para el mejoramiento de sus propios sistemas democráticos, así como brindar al Consejo Permanente y la Asamblea General información técnica para las deliberaciones políticas que realicen en torno a la defensa colectiva de la democracia.”

Dicha estructura y misión han sido determinadas sobre la base de un proceso reflexivo para el posicionamiento estratégico del Instituto Interamericano para la Democracia. Esta clase de procesos analíticos nos permiten escoger el mejor lugar para buscar garantizarle a una institución su supervivencia, viabilidad y crecimiento, conforme sus características internas y su entorno⁷³.

En atención a ello, el desarrollo del proceso analítico seguido para el IID será plasmado a continuación, concluyendo con las directivas, generadas a partir de dicho análisis, para elaborar la propuesta planteada en el proyecto de resolución.

A. Análisis del Entorno

El análisis del entorno de una organización implica observar en detalle el mundo que la rodea y las implicancias que sus elementos pueden tener en ella. Si trasladáramos esto a un partido de fútbol, el análisis estaría dirigido al estadio en el que jugaremos, los aficionados del otro equipo, los jugadores rivales, etc.

En específico, al momento de tomar en cuenta el entorno debemos analizar de forma inductiva el macro-entorno, el sector y los competidores que rodean a la organización, tal como lo refleja la siguiente ilustración:

⁷³ Johnson, G., Scholes, K. & Whittington, R., *Exploring Corporate Strategy*, Pearson Education Limited. Harlow, 2008

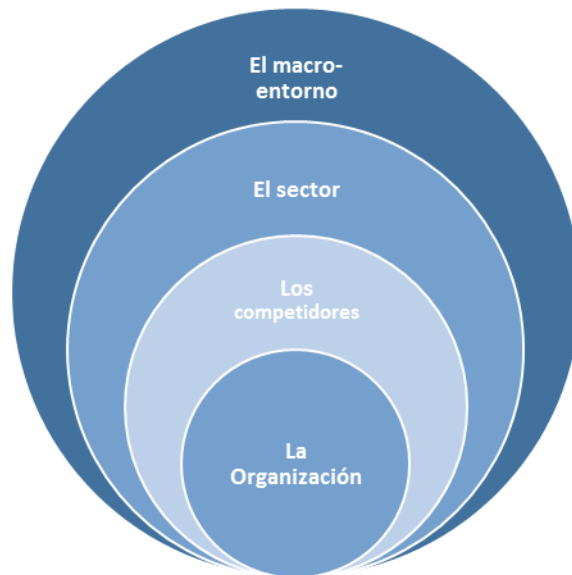


Ilustración 2: Análisis del Entorno (Johnson, et al., 2008)

Partiendo de dichos conceptos, iniciaremos el análisis del entorno al que se enfrentaría el IID.

El macro-entorno

El macro-entorno es el elemento de análisis más genérico y externo, pues consiste en criterios de tal amplitud que afectan, en mayor o menor medida, a todas las organizaciones.

En atención a ello, hemos considerado que para identificar la variedad de externalidades que rodearían al IID la herramienta PESTEL (por sus siglas en inglés) nos sería de gran utilidad, pues permite el análisis general de los aspectos Políticos, Económicos, Sociales, Tecnológicos, Ambientales y Legales que rodean a una institución⁷⁴. Además, el PESTEL nos puede proporcionar una lista de las influencias sobre el posible éxito o fracaso de las estrategias particulares a adoptar.

Asimismo, al momento de usar ésta herramienta de análisis debemos tener cuidado de no perdernos en la vaguedad de información inocua y concentrarnos en la realmente relevante, al tiempo que somos conscientes de que cada uno de los criterios no son compartimientos estancos.

En nuestro caso particular el análisis PESTEL nos arrojó la siguiente información:

⁷⁴ Las siglas en español serían PESTAL.

Criterios	Desarrollo
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> • En la región americana existe una fragmentación política ligada al liderazgo de Venezuela, en contra posición a los Estados Unidos. • Existen algunos cuestionamientos acerca del rol de la OEA frente al surgimiento de organizaciones de integración subregionales como la UNASUR.
Económicos	<ul style="list-style-type: none"> • La crisis económica mundial afectó principalmente a Estados Unidos, Existiendo un cúmulo de economías emergentes principalmente en Suramérica. • La cooperación internacional que recibía la región por un lado, disminuyó y por otro se direccionó a la eficiencia en la gestión pública.
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> • En la región existe un importante nivel de desigualdad social.
Tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> • El avance de las tecnologías de la información y el acceso al internet se está masificando.
Ambientales	<ul style="list-style-type: none"> • Un sector importante de los conflictos sociales que hay en el continente se deben a temas ambientales ligados a industrias extractivas.
Legales	<ul style="list-style-type: none"> • En el Derecho Internacional generado en la región existe normatividad ligada a ámbitos tan diversos como la democracia, los derechos humanos, títulos valores, migraciones, etc.

Tabla 4: Análisis PESTEL para la creación del Instituto Interamericano para la Democracia

El Sector

El sector es el siguiente nivel de análisis del entorno dentro del enfoque inductivo que venimos siguiendo. Al pertenecer el IID a la OEA, es pertinente evaluar a otras organizaciones similares en el hemisferio.

Al respecto, podemos precisar que en la región existen un conjunto de Organizaciones Internacionales de Integración de naturaleza principalmente subregional, hablamos de instituciones como el CARICOM (Caribe), SICA (Centroamérica), UNASUR (Sudamérica), etc.

Si bien es cierto, se hace mención cada cierto tiempo de que la OEA ha perdido su razón de existir ante la aparición de estos Organismos subregionales, no menos cierto es que dicho discurso contiene una importante carga política y coyuntural más no un sustento sólido en la realidad, en tanto el alcance de la Organización de los Estados Americanos es mayor y sus objetivos son diferentes a los de la integración económica, política y social.

Competidores

El nivel más próximo a las organizaciones son “los competidores”, es decir otras instituciones con funciones u objetivos similares que puedan competir con el Instituto Interamericano para la Democracia.

En este ámbito podemos encontrar a algunas instituciones privadas que emiten reportes sobre la calidad democrática, un ejemplo de ellas: Freedom House. Sin embargo, debido a su propia naturaleza de organismo no gubernamental sus reportes no están necesariamente sincronizados con los parámetros democráticos de la OEA y no necesariamente son políticamente válidos para la generalidad de los países miembros al momento de adoptar decisiones para la defensa colectiva de la democracia.

Otra institución que debemos citar en este acápite es a la UNASUR, la cual en su IV Cumbre celebrada en Georgetown el 26 de Noviembre de 2010 adoptó un Protocolo Adicional a su Tratado Constitutivo mediante el cual le incorpora una cláusula democrática.

El propósito de dicha cláusula es actuar frente a la ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos.

Asimismo, el Protocolo dispone sanciones a cualquier Estado miembro de la UNASUR que quiebre o intente quebrar la democracia, tales como, el cierre de

fronteras y la suspensión del comercio, contra aquel país que haya sufrido un golpe de estado.

Todo el desarrollo político y normativo descrito de la UNASUR, siendo similar al que existe en la OEA, tiene la misma deficiencia de complejidad para su implementación. Recordemos que el Instituto Interamericano para la Democracia es una respuesta a dicho problema.

Finalmente, deseamos señalar que al interior de la OEA existen algunas instituciones que tendrían coincidencias temáticas con el accionar del Instituto Interamericano para la Democracia en lo referente a los derechos humanos y la libertad de expresión, nos referimos la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la cual tiene adscrita a la Relatoría de Libertad de Expresión) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ambas instituciones, con sus diferencias funcionales que no son materia del presente trabajo, preparan informes generales y conocen de casos individuales de violación de los derechos humanos.

Dicha realidad requiere que los informes técnicos que elabore el IID sean coherentes con las opiniones vertidas en los otros organismos de la OEA con quienes comparten campos temáticos para evitar duplicidad de criterios.

Por otro lado, es pertinente precisar que existe la percepción en algunos gobiernos de la región (y el discurso político) de que la Comisión Interamericana se ha excedido en las competencias que los Estados le han asignado y se han propuesto algunas reformas del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

Finalmente, consideramos que el mecanismo de designación de los miembros de la Comisión y la Corte Interamericana podría ser útil para el instituto. En ambos casos, los comisionados o jueces son elegidos por la Asamblea General de la OEA en número de 7, debiendo acreditarse la calidad moral y académica de la persona. Dicho mecanismo de elección nunca ha sido cuestionado por los Estados partes.

B. Análisis Interno

En las páginas anteriores hemos desarrollado el análisis del entorno como parte de la reflexión propia del posicionamiento estratégico del Instituto Interamericano para la Democracia, por lo tanto, corresponde dirigir la mirada al interior de la organización.

Al respecto, no podemos dejar de mencionar que al no existir aun el IID hay aspectos del análisis interno que no se pueden realizar en su integralidad. Habiendo hecho esa salvedad procederemos a analizar las capacidades (principalmente desde el ámbito de los recursos) y el propósito estratégico.

Capacidad Estratégicas de una Organización

La capacidad estratégica de una organización es la suma de los recursos que tenga una organización, las cuales le deben permitir sobrevivir y prosperar dentro de un entorno cambiante.

En ese orden de ideas, podemos señalar que son aquel conjunto de elementos que cumplen el rol de fuente, suministro o sustento con los que cuenta una institución para alcanzar sus fines⁷⁵. Los recursos pueden ser clasificados como:

- Recursos Físicos: en esta clase se recursos es importante tener en cuenta su condición, antigüedad y ubicación.
- Recursos Financieros: capital, efectivo o financistas (cooperación internacional).
- Recursos Humanos: estos pueden ser tangibles (cantidad de personal) e intangibles (las habilidades de los trabajadores).
- Recursos Intelectuales: pueden ser tangibles o intangibles.

Así las cosas, procedemos a detallar los recursos que consideramos tendría el Instituto Interamericano para la Democracia.

RECURSOS	
Físicos	La Organización de los Estados Americanos tiene su sede en la ciudad de Washington DC y cuenta con ambientes suficientes para albergar las oficinas del Instituto Interamericano para la Democracia
Financieros	Si bien los recursos presupuestales de la OEA no son amplios, hay temáticas como la promoción de la democracia que generan el interés de la cooperación internacional para ser financiados.

⁷⁵ CLARKE, T. y Clegg, S. *The transformation of management knowlwdgw for 21st century*, Harper Collins. London, 2000.

	Esta experiencia no es ajena a la Organización pues hay áreas como la Relatoría de Libertad de Expresión que recibe importantes contribuciones que facilitan su funcionamiento exitoso.
Humanos	Existen profesionales en las Américas con las cualificaciones profesionales necesarias para trabajar en el IID.
Intelectuales	Como esbozamos anteriormente, en materia de derechos humanos, libertad de expresión y democracia en general existe una amplia producción académica en la OEA.

Tabla 5: Análisis de los recursos para la creación del Instituto Interamericano para la Democracia.

Propósito Estratégico de una Organización

El propósito estratégico es, en esencia, el fin que busca la organización y para construirlo es necesario, en el caso del IID, tomar en cuenta la problemática que lo crea y las expectativas de los stakeholders.

En lo referente a la problemática, debemos ser conscientes que el propósito estratégico que se le dé al Instituto debe estar dirigido a solucionarla, permitiendo hacer operativo el concepto de democracia recogido en la Carta de la OEA

En concreto, existe una necesidad de proveer a los cuerpos políticos de la OEA de información objetiva sobre la calidad de la democracia en los Estados miembros y en esa dirección debe estar definida la misión del Instituto.

Sin embargo, dicha misión o propósito estratégico no puede darse de manera aislada a las expectativas de los stakeholders, entre los cuales podemos encontrar a los Gobiernos de los países miembros, los países observadores, los posibles cooperantes y a la sociedad civil en general, máxime si consideramos la envergadura que constituye el pasar de una definición abstracta de la democracia cargada de buenas intenciones a un concepto operativo como el que perfilábamos en el Capítulo I a partir de las posturas de Robert Dahl.

Por ello, teniendo esa variedad de actores debemos clarificar cuáles son sus expectativas o intereses, tal como lo haremos en el siguiente cuadro:

Stakeholders	Expectativas e Intereses
Países miembros de la OEA	<p>Independientemente de las diferencias que puedan existir entre la generalidad de Estados pertenecientes a la OEA hay algunas posiciones confluyentes en relación al rol que cumplen estos organismos independientes que monitorean el cumplimiento de las obligaciones de los Estados, tal como hemos manifestado en relación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos líneas atrás.</p> <p>En atención a ello, frente a la creación del Instituto será interés de todos los Estados que las competencias estén sumamente definidas y delimitadas.</p>
Países observadores y cooperantes	<p>En el contexto de la sociedad internacional, no a todos los países que tienen relación con la OEA les interesará (positiva o negativamente) la implementación del IID.</p> <p>Sin embargo, instituciones como la Unión Europea estarán más que interesados en promover la iniciativa.</p>
La sociedad civil en general	<p>Sin duda, esta clase de iniciativas son de interés de la sociedad civil de las Américas.</p> <p>En ese sentido, consideramos que las mayores expectativas estarán dirigidas al impacto real que pueda tener el Instituto en las realidad concreta de cada país.</p>

Tabla 6: Expectativas de los Stakeholders

Bajo esa línea argumentativa, una muestra tangible de las expectativas que hay en la OEA respecto al tema es el *Informe Final del Diálogo sobre la eficacia de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana*⁷⁶, elaborado en el seno del Consejo Permanente de la Organización en cumplimiento del mandato conferido por la Asamblea General mediante las resoluciones AG/RES. 2555 (XL-O/10) y AG/RES.

⁷⁶ OEA, CP/doc.4184/07, *Informe Final del Diálogo sobre la eficacia de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana*). Washington D.C., aprobado el 14 de diciembre de 2011.

2694 (XLI-O/11). Dicho informe puso de manifiesto que está en proceso de maduración la voluntad política para realizar una reforma que clarifique los supuestos que activan la defensa colectiva de la democracia contenidos en el Capítulo IV de la CDI y facilite su implementación.

Sin embargo, debemos precisar que los Estados acordaron que para dicho proceso de diálogo **en específico** no se plantearía una propuesta de modificación al texto de la CDI, dándosele prioridad a otros aspectos. El Informe señala lo siguiente:

*“Hubo un acuerdo expreso en mantener el texto de la Carta Democrática Interamericana -sin proponer reformas a la misma- durante este proceso de diálogo sobre su eficacia, pues ésta recoge consensos y equilibrios fundamentales entorno a ideales, valores, principios y prácticas democráticos compartidos. En este sentido, en el 2011, se privilegió la búsqueda de vías y mecanismos para mejorar la aplicación y la efectividad de la Carta Democrática Interamericana con pleno respeto al principio de no-intervención en los asuntos internos de otros Estados”.*⁷⁷ (Subrayado añadido)

Si bien es cierto, coincidimos en que la CDI representa el consenso hemisférico sobre ideales, valores, principios y prácticas democráticas constituyendo, conforme señala el propio Informe en otra de sus conclusiones, una definición bastante amplia e integral sobre la democracia, no menos cierto es que dicho consenso no permite precisar cuando estamos frente a una grave afectación al orden democrático diferente de un golpe de Estado, lo cual es fundamental para la interpretación del Capítulo IV y la implementación de los mecanismos de defensa colectiva de la democracia.

En ese sentido, la necesidad de alcanzar un consenso político sobre los criterios para identificar dicha clase de graves afectaciones también fue plasmada de manera expresa en el Informe como uno de los aspectos en los cuales se debe continuar el diálogo, dejando así abierta la posibilidad para futuras reformas. Textualmente se afirma que:

“Se evidenciaron posiciones congruentes entorno a la necesidad de fortalecer la capacidad, los mecanismos y la acción preventivos de la Organización de los Estados Americanos a los efectos de fortalecer y preservar la institucionalidad democrática; (...). En esa lógica, se realizaron varias propuestas, algunas de

⁷⁷ OEA, CP/doc.4184/07, op. cit., p. 15.

las cuales fueron cuestionadas y se planteó la posibilidad de continuar la discusión entorno a éstas en el futuro:

(...)

Avanzar en lograr lineamientos más precisos de lo que constituyen “situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder” y “la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro”. Una vez alcanzadas definiciones más precisas y criterios comunes, se delimitarían más claramente las situaciones frente a las cuales se esperaría que la OEA active acciones colectivas para la defensa de la democracia”.⁷⁸ (Subrayado añadido)

Asimismo, dentro de dicha lógica evolutiva de la voluntad política, en la Asamblea General posterior a la aprobación del Informe, los Estados ratificaron, el mandato de continuar el diálogo sobre la eficacia de la Carta Democrática y alentaron la realización de trabajos como el presente:

9. Solicitar a la Secretaría General y a los Estados Miembros que continúen promoviendo el debate hemisférico entorno a temas relacionados con la gobernabilidad democrática, mediante el diálogo, foros y seminarios.

(...)

11. Encomendar al Consejo Permanente que continúe el “Diálogo sobre la Eficacia de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana”, tomando en cuenta todos los temas abordados y debatidos contenidos en el Informe Final (...).⁷⁹

Todo lo anterior nos permite colegir que existe entre los actores involucrados interés por darle mayor operatividad al concepto de la democracia, aunque el cómo sigue estando en discusión.

En ese orden de ideas, consideramos que dentro del proceso formativo de la voluntad política para la reforma de la CDI es necesario, además de tener identificada la

⁷⁸ OEA, CP/doc.4184/07, op. cit., p. 17.

⁷⁹ OEA, AG/RES. 2705 (XLII-O/12), *Promoción y Fortalecimiento de la Democracia: Seguimiento de la Carta Democrática Interamericana*. Cochabamba, aprobado el 4 de junio de 2012. Resuélves 9 y 11.

existencia del problema, se presenten posibles soluciones. Es en esa dirección a donde se abocan los esfuerzos del presente trabajo, es decir, a plantear una propuesta que permita alcanzar el consenso político.

C. Resultados del proceso analítico para el posicionamiento estratégico

Como resultado del proceso reflexivo para el posicionamiento estratégico se detectaron las siguientes directivas que guiaron la elaboración del proyecto de resolución en lo que respecta al Instituto:

- La misión del organismo a ser creado debe atender directamente a la necesidad de los cuerpos políticos de la OEA (Consejo Permanente, Asamblea General, etc.) de contar con información colectiva para sus decisiones políticas relativas a la defensa colectiva de la democracia.
- Para garantizar la legitimidad del trabajo realizado por la nueva institución frente a la sociedad civil de las Américas y países observadores interesados en el proceso, es necesario que los miembros sean personas electas a título personal con alta calidad moral y técnica. Dicha lógica es aplicada en organismos de la OEA como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, hasta el momento, nunca sido cuestionada por los Estados miembros.
- Para evitar el temor de los Estados a que la nueva institución supere su ámbito competencial, el alcance de los pronunciamientos y los indicadores para medir la calidad democrática que utilice el IID deben ser aprobados por consenso y los informes en sí mismos no deben ser vinculantes.

CONCLUSIONES

- La evolución política y normativa referente a la democracia en la OEA ha implicado un progreso importante en la defensa colectiva de la democracia frente a supuestos como los golpes de estado. Sin embargo, aún son necesarias algunas reformas que faciliten la reacción institucional de la OEA frente otras formas de afectación democrática.
- Cualquier reforma que se plantee debe estar dirigida, por un lado, al perfeccionamiento normativo de la Carta Democrática Interamericana y, por otro, a la creación de condiciones políticas idóneas para que los cuerpos políticos de la OEA actúen frente a circunstancias diferentes de los golpes de Estados.
- La voluntad política para asumir reformas como la planteada en el presente trabajo está en proceso de consolidación. Sin embargo es importante aportar reflexivamente desde la academia con propuestas de solución.
- Consideramos que la creación de un organismo autónomo, como el Instituto Interamericano para la Democracia, es la vía idónea para brindar información objetiva a los Estados miembros de la OEA sobre la base de la cual sustenten sus decisiones políticas para la defensa colectiva de la democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- GROCIO, Hugo, *De Juris Belli Ac Pacis*, 1853.
- KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations*, Stevens, London, 1950.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1962.
- HANS, Kelsen, *Teoría General del Estado*, Editorial Nacional, México, 1979.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo. *El Derecho Internacional Contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 1980.
- SCHUMPETER, Joseph, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Folio, Barcelona, 1984.
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México D.F., 1986.
- VARGAS CARREÑO, Edmundo, *Introducción al Derecho Internacional*, Juricentro, San José, 1992.
- HUNTINGTON, Samuel, *La Tercera Ola. La Democratización a Finales del Siglo XX*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1995.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo. *Derecho Internacional Público*. Tomo II, Fundación de Cultura Universitaria, 1995.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. *Tratado de derecho constitucional*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1997.
- REMIRO BROTONS, Antonio, *Derecho Internacional Público*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- THOMAS, Christopher R., *Medio Siglo de la Organización de Estados Americanos. Panorama de un Compromiso Regional*, OEA, 1998.
- CLARKE, T. y Clegg, S. *The transformation of management knowlwdgw for 21st century*, Harper Collins. London, 2000.
- HELD, David, *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 2001.

- GRAHAM, John. *A Magna Carta For the Américas: The Inter-American Democratic Charter: Genesis, Challenges and Canadian Connections [Una Carta Magna para las Américas: La Carta Democrática Interamericana: Génesis, desafíos y conexiones canadienses]*, FOCAL (Fundación Canadiense para las Américas), Ottawa, 2002.
- DE LA CALLE, Humberto, *Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones*, Consejo Permanente, Organización de los Estados Americanos. Columbus Memorial Library, Washington, 2003.
- AMBOS, Kai, *Los Crímenes del Nuevo Derecho Penal Internacional*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda., Bogotá, 2004.
- GAXIE, Daniel. *La Democracia Representativa*. LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2004.
- HERDOCIA SACASA, Mauricio, *Soberanía clásica, un principio desafiado: ¿hasta dónde?*, Comercial 3H, Managua, 2005.
- VARGAS CARREÑO, Edmundo. *El Principio de no Intervención y su Vigencia en el Derecho Internacional del Siglo XXI*. En: *Derecho y seguridad internacional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México D.F., 2005.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *De la democracia representativa a la democracia participativa*. En: *Anuario Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia de España, Madrid, Enero/Diciembre 2006, N°6.
- NIKKEN BELLSHAW-HÓGG, Pedro y AYALA CORAO, Carlos, *Defensa colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2006.
- MIRÓ QUESADA RADA, Francisco, *Del ágora ateniense al ágora electrónica*. El futuro de la democracia. Editorial Universitaria UNI y el Fondo Editorial de la UNMSM, Lima, 2007.

- LEGLER, Thomas. *La Carta Democrática Interamericana: retórica o realidad*. En: Promoting Democracy in the Américas [Promoción de la Democracia en las Américas]. Ed. por Dexter B. Boniface, Sharon L. Lean y Thomas Legler; John Hopkins University Press, Washington DC, 2007.
- LEGLER, Thomas, LEAN, Sharon L., BONIFACE, Dexter B., *Las dimensiones internacionales y transnacionales de la Democracia en las Américas*. En: Promoción de la Democracia en las Américas. John Hopkins University Press, Washington D.C., 2007.
- AMBOS, Kai, *Estudios del Derecho Penal Internacional*, IDEMSA, Lima, 2007.
- JOHNSON, G., SCHOLLES, K. & WHITTINGTON, R., *Exploring Corporate Strategy*, Pearson Education Limited. Harlow, 2008
- RAMIS, Neus, *La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: un objetivo en construcción*, Institut Català Internacional per la Pau, Barcelona, 2010.
- TALAMÁS, Magdalena; CASTRO, Paola y ABRANTES, Raquel, *La Organización de los Estados Americanos: Paz, Democracia y Resolución de Conflictos*, Fondo de paz de la OEA, 2011.

Jurisprudencia

- C.P.J.I. *Opinión Consultiva No. 4*, Serie B. 1923
- CJI, Reporte 44. 1952

Informes y resoluciones internacionales

- OEA, CJI/doc.76/01. *Observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana*, Rio de Janeiro, 16 de agosto de 2001.
- OEA. AG/RES. 1 (XXVIII-E/01). *Carta Democrática Interamericana*. Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001. Lima, Perú.
- CJI/RES.I-3/95, *La Democracia en el Sistema Interamericano*.
- OEA, CP/doc.4184/07, *La Carta Democrática Interamericana. Informe del Secretario General en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-*

O/05) y AG/RES. 2251(XXXVI-O/06). Washington D.C., presentado el 4 de abril de 2007.

- OEA. CJI/RES. 159 (LXXV-O/09), *Elementos Esenciales y Fundamentales de la Democracia Representativa y su Vinculación con la Acción Colectiva en el Marco de la Carta Democrática Interamericana*.
- OEA. OEA.CJI/RES. 160 (LXXV-O/09), *Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana*. Rio de Janeiro, aprobada el 12 de agosto de 2009.
- OEA, CP/doc.4184/07, *Informe Final del Diálogo sobre la eficacia de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana*). Washington D.C., aprobado el 14 de diciembre de 2011.
- OEA, AG/RES. 2705 (XLII-O/12), *Promoción y Fortalecimiento de la Democracia: Seguimiento de la Carta Democrática Interamericana*. Cochabamba, aprobado el 4 de junio de 2012.

Instrumentos internacionales

- Carta de la Organización de Estados Americanos y sus Protocolos Modificatorios.