



**Notas Conceptuales de los expositores Jaime Aparicio Otero y Rubén Perina**

**Taller virtual: *“El día de la Democracia 2021: Conmemoración de los 20 años de la firma de la Carta Democrática Interamericana.”***

**Organizado por la oficina regional para América Latina y el Caribe de  
IDEA Internacional**

**Miércoles 15 de Septiembre de 2021**

**Transmitido por Zoom: [Zoom link](#)  
Transmitido por Youtube: [Youtube link](#)**



## **Jaime Aparicio Otero**

### **A veinte años de la Carta Democrática Interamericana (CDI)**

La Carta Democrática Interamericana (CDI) culminó un proceso histórico de acuerdos destinados a blindar jurídicamente la democracia en la región. Paradójicamente, a veinte años de su adopción, la realidad política actual de fragmentación ideológica y de deriva autoritaria, e incluso la recesión democrática que ha comenzado a afectar a algunas repúblicas liberales antes consideradas consolidadas, nos lleva a preguntarnos ¿cabe la posibilidad de que una forma razonable de gobierno democrático se generalice? o incluso ¿tiene algún futuro la democracia en toda América Latina?

En esa óptica, vamos a detallar inicialmente los antecedentes y la evolución de los acuerdos interamericanos que culminaron con la CDI, los mismos que transformaron el principio de “no intervención” -uno de los dogmas latinoamericanos-, en un “deber de injerencia” cuando un gobierno desconoce las reglas de la democracia. En una segunda parte, valoraremos la relevancia y efectividad de la Carta para contener la actual erosión del orden democrático y su capacidad de reacción cuando suceden alteraciones al Estado de Derecho.

#### **1. ANTECEDENTES Y EVOLUCION**

Luego de largos periodos de dictaduras militares, a partir de la segunda mitad de los años ochenta, la Organización de los Estados Americanos (OEA) inicia un proceso gradual de incorporación de nuevos instrumentos jurídicos para la defensa de la democracia representativa. El primer paso fue la modificación de la Carta de la OEA, en Cartagena de Indias, el año 1985, para incorporar entre los propósitos de la OEA (Art.2) un nuevo inciso: “b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención.” Posteriormente, el año 1991, se suscribe en Santiago de Chile la Resolución 1080, que constituye el primer instrumento de acción colectiva para sancionar la alteración del Estado de derecho en un país miembro. Finalmente, el año 2001 se aprueba en Lima la Carta Democrática Interamericana (CDI).

La CDI fue concebida como un instrumento para dotar al sistema Interamericano de un mecanismo de defensa colectiva de la democracia. Como sucedió con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se rescató la tradición constitucional europea, basada en el vínculo de democracia con el concepto de Estado de Derecho. Esto se debió a que era necesario enfrentar nuevas amenazas a la democracia que ya no venían de dictadores militares sino de gobiernos surgidos de elecciones, como el de Alberto Fujimori en Perú o más adelante, Hugo Chávez y otros, que una vez en el poder utilizan su mayoría circunstancial para desmontar el andamiaje institucional de la democracia. La CDI retoma



los principios de la Resolución de 1959 de Santiago y señala los elementos esenciales de la democracia que vinculan legalmente a los miembros de la OEA.

Por esa razón, la primera y más importante premisa sobre la que se basó la CDI es que “democracia, Estado de Derecho y derechos humanos son elementos legales esenciales e interdependientes para la existencia y el funcionamiento de un sistema democrático. Los que detentan el poder ejecutivo tienen la responsabilidad de garantizar el respeto a las instituciones y libertades que garantizan las leyes.

La Carta no sólo ha contribuido a reforzar la estructura del patrimonio convencional Interamericano, sino que sus principios han sido paulatinamente incorporados en el análisis jurídico de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos (Corte-IDH), a través de sus decisiones y opiniones. Un ejemplo a resaltar es la reciente Opinión Consultiva que rechaza la reelección indefinida como un derecho humano. En dicha Opinión, la Corte utiliza en su análisis la Carta Democrática, así como la Resolución de Ministros de Santiago de Chile de 1959 y la Resolución del Comité Jurídico Interamericano (CJI) sobre los elementos esenciales de la democracia de 2009.

La Corte considera que “en una sociedad democrática, los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una triada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros...” y que “la sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana...” y que “la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales. En este sentido, existen límites a lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas”..., y concluye que “La interdependencia entre democracia, Estado de Derecho y protección de los derechos humanos es la base de todo el sistema del que la Convención forma parte”.

En teoría, la evolución del andamiaje jurídico de protección de los valores republicanos expresados en la CDI y que ahora se extienden a la Corte-IDH, debería bastar para garantizar la estabilidad y la consolidación de la democracia en la región. Sin embargo, en la práctica, no son suficientes para evitar que cada vez haya más gobiernos cuya función ideológica se contradice con el espíritu de esos acuerdos.

## 2. LA APLICACIÓN DE LA CDI

Entre no respetar las reglas hasta suprimirlas, desde la revolución hasta los golpes de Estado, el juego político en la región sufre una metamorfosis donde se expanden las democracias iliberales: democráticas en su origen y autoritarias en el ejercicio del poder. En las últimas tres décadas hemos transitado del entusiasmo democrático generalizado a la desvalorización de los principios republicanos. Recordemos que el año 1994, el Presidente Clinton invitó a los 34 jefes de Estado y/o de gobierno democráticos de las Américas a reunirse en Miami



para diseñar una arquitectura del sistema interamericano adecuada a un nuevo escenario internacional definido por el fin de la Guerra Fría.

Este fue un único período de amplios consensos en la región, los mismos que duraron hasta la Cumbre de Quebec del año 2001. Nunca antes las ideas políticas liberales se expandieron tanto en toda la región. De ese creciente fermento, emergieron ciertas consecuencias de vasto significado para la democracia, una de ellas la CDI, originada en un mandato de la Cumbre de Quebec.

Sin embargo, a partir de la elección de Hugo Chávez en Venezuela el año 1988, en varios países de América Latina surge un patrón preocupante de alejamiento de dichos compromiso y consensos, cuestionando la vigencia y relevancia no solo de la CDI. Se trata de gobiernos con apoyo popular que llegan al gobierno mediante elecciones democráticas, pero utilizan su poder para erosionar las instituciones, los valores y las prácticas democráticas. En las actuales circunstancias, bajo esos gobiernos, la convivencia democrática es una ficción.

*El resultado es que la Carta muestra las siguientes debilidades en su aplicación:*

- Muchos países están manos de caudillos que aplican un proyecto ideológico regional esencialmente antirrepublicano para eliminar los mecanismos de control y equilibrio de los poderes públicos. Los caudillos latinoamericanos en el poder y sus “movimientos sociales”, lentamente, a través de la propaganda y la intimidación a opositores u obstaculizadores de su proyecto, generan las condiciones necesarias para lograr un control hegemónico del Estado. Un primer paso es denigrar y destruir el pasado, dominar el presente, fragmentar la cohesión social y así controlar el futuro político de la sociedad. En esta variedad de populismo, las masas tienen cada vez más poder y menos lucidez.
- Los gobiernos autoritarios, a pesar de tener un origen democrático, se caracterizan por la concentración del poder y la ausencia de independencia de los poderes públicos. Aunque en el plano teórico del derecho Interamericano las reglas son claras para determinar si un sistema político es democrático o no lo es, es mucho más complejo aplicarle a gobiernos que violan el Estado de derecho las sanciones previstas en la Carta. Para distinguir un gobierno autoritario basta ver cómo está distribuido el poder en el Estado.
- La CDI no ha resuelto el problema de cómo se protege la democracia en situaciones en las que los gobiernos electos cuyo ejercicio del poder es autoritario, tienen la capacidad de impedir la aplicación de la Carta a los trasgresores de ésta. No olvidemos que el Consejo Permanente de la OEA está compuesto por representantes de los poderes ejecutivos, algunos de los cuales encarnan gobiernos autoritarios.
- Debido a la actual división ideológica en el seno de la OEA, resulta dificultoso aplicar la Carta a gobiernos que notoriamente se han convertido en dictaduras, como es el caso de Nicaragua. Es notorio que el gobierno de Daniel Ortega viola todos los elementos esenciales



de la democracia y que hasta hoy no hay los votos en la OEA para aplicarle las sanciones previstas en la CDI.

- Es necesario dilucidar cómo mejorar la efectividad de la CDI para contener la erosión del orden democrático o restaurarlo cuando ha sido interrumpido. El Grupo de Lima y las acciones llevadas adelante en defensa de la democracia por el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, son un buen ejemplo de ello. El camino más recomendable parece ser el de buscar ampliar la aplicación de la Carta, aunque esa tarea será difícil de implementar mientras persistan las actuales diferencias y divisiones políticas e ideológicas.
- Más riesgoso sería plantear convertir la CDI en un Tratado o llevar una reforma de la misma, ya que eso podría surtir el efecto contrario de debilitar la Carta, dada la polarización actual en la OEA.

En conclusión, evaluar la Carta, a veinte años de su existencia, implica discernir el hecho de que su significado es objetivo no sólo en la dimensión del lenguaje y del peso jurídico que aporta, sino también en el campo de su aplicación mediante acciones reales y efectivas. Son las acciones las manifestaciones vitales que permiten valorar la eficacia de un texto.

Resulta evidente que hoy no existe una voluntad política mayoritaria de los miembros de la OEA para propiciar nuevos mecanismos de aplicabilidad de la Carta a gobiernos que alteren el Estado de derecho. Solo cabe esperar que los regímenes democráticos mantengan su compromiso con las acciones que lleva adelante la Secretaría General de la OEA, y otras iniciativas como la del Grupo de Lima o el Grupo de Trabajo sobre Nicaragua. La próxima Asamblea General de la OEA, en noviembre de 2021, será una ocasión para ver si hay la voluntad política para aplicar a Nicaragua las sanciones previstas en la CDI.

En consecuencia, no obstante que la CDI sigue siendo un acuerdo de la mayor significación política en la región, no es menos cierto que ésta se ha visto paralizada en los últimos años por la falta de voluntad política de los estados. Esta inacción de los gobiernos debería recordarnos a todos que no se pueden desestimar algunas patologías de la democracia. Cómo prevenía Tocqueville, hay momentos históricos en los que “la democracia es propensa a la autocontradicción y a la autodestrucción”. En el caso de América Latina, la crisis de la democracia liberal resulta ser en gran parte fruto de nuestros propios errores y de la confusión de ideas y principios en los que vagamos. Es la hora de reaccionar.



## **LA CARTA DEMOCRÁTICA INTER-AMERICANA: SUGERENCIAS PARA FORTALECERLA**

**Rubén M. Perina, Ph.D.**

### **I. LA CARTA Y SUS SIGNIFICADOS**

La Carta Democrática Inter-Americana (CADIA), adoptada por los Estados miembros de la OEA hace 20 años, es el principal instrumento jurídico/diplomático con que éstos cuentan para la promoción y defensa de la democracia en el hemisferio.

En su momento la Carta representó un significativo avance en la promoción y defensa colectiva de la democracia representativa. Reflejaba entonces un generalizado consenso y un mayor compromiso con la democracia en el Continente, que venía desde la década de 1980. En ella, los Estados Miembros acordaron que la democracia es un derecho de los pueblos y que los gobiernos tienen la obligación de ejercerla; convinieron que la democracia es el sistema preferido de gobierno, e identificaron sus componentes esenciales (elecciones íntegras, respeto por los derechos humanos, separación e independencia de poderes, etc).

Pero además adoptaron mecanismos colectivos de prevención y/o restauración de la democracia. En ese cometido la CADIA autoriza al gobierno de un Estado miembro a solicitar asistencia cuando considere que el ejercicio legítimo del poder se ve amenazado, y se habilita a cualquier miembro y/o al Secretario General convocar el Consejo Permanente de la OEA para analizar una situación de amenaza al orden democrático en uno de ellos, y



llevar a cabo gestiones diplomáticas de buenos oficios para prevenir su ruptura o, en su defecto, para restaurarlo.

También acordaron suspender de la organización a un Estado miembro cuyo gobierno hubiese surgido de un proceso irregular y no democrático, como un golpe de estado. Lo que además conlleva la posibilidad de la imposición de sanciones diplomáticas, financieras o económicas. Pero es de notar que la Carta Democrática ni la Carta constitutiva de la Organización contemplan el uso de la fuerza militar para restaurar la democracia.

La aprobación de la Carta y de los mecanismos señalados, en realidad significan un cambio de paradigma en las relaciones interamericanas, o por lo menos un cambio fundamental de valores. O sea, con ella se pasa a priorizar la vigencia de la democracia y los derechos humanos sobre el principio de no-intervención, particularmente cuando la democracia y los derechos humanos son violentados en un Estado miembro. Y eso implica que los miembros 2 se habilitan a si mismos a involucrarse en los asuntos internos de otro Estado miembro, cuando de amenaza o ruptura del orden democrático se trata --bajo la premisa fundamental de que el ejercicio de la democracia y el respeto de los derechos humanos son condición indispensable para el desarrollo, la paz y la seguridad de los miembros.

Por otro lado, es de recordar que la OEA dejó de ser, hace tiempo, una agencia de cooperación para el desarrollo. Hoy sus prioridades deberían ser, exclusivamente, la promoción de la democracia y los derechos humanos y el fortalecimiento de la seguridad y la paz del hemisferio. Los países del Caribe todavía no tienen esto claro.

## II. BREVES ANTECEDENTES DE LA CADIA

La CADIA es un logro histórico de los demócratas del hemisferio, que cristaliza e incorpora varios intentos previos de proteger colectivamente la democracia. Nadie nos ha impuesto la Carta. Hoy algunos hasta la consideran como el bosquejo inicial de una constitución de las Américas. Por ejemplo, en la Conferencia Interamericana de Lima (1938), ante el avance del nazismo y el fascismo, se propuso la creación del Consejo para la Promoción de la



Democracia<sup>1</sup>. Después de la II Guerra Mundial, en la de México, se propuso aprobar una Convención para la Defensa y Preservación de la Democracia en las Américas<sup>2</sup>.

En la V Reunión de Consulta de Chile (1959), se propuso “una acción multilateral vigorosa” para defender la democracia y los derechos humanos”; y se manifestó que “la no-intervención NO estaba diseñada para proteger dictaduras. En 1985, los Estados miembros reformaron la Carta de la OEA, estableciendo la promoción de la democracia como uno de sus propósitos fundamentales; incluyendo luego (1992) la posibilidad de suspender a un gobierno que hubiese surgido de un golpe de estado; y en 1991 aprobaron la Resolución 1080 que instruía al Secretario General convocar al Consejo Permanente cuando se interrumpiese el proceso democrático en un país miembro. El mandato se activó tras el golpe de estado en Haití (1991), y los autogolpes en Perú (1992) y Guatemala (1993). Se contribuyó así a restaurar la democracia en esos países.

La cuestión ahora es ver cómo fortalecer las funciones preventivas y restaurativas de la Carta, para mejorar así la capacidad de la OEA de responder a las amenazas al orden democrático. Aquí se pretende actualizar, telegráficamente, algunas sugerencias que el autor realizó en su libro *The OAS as the Advocate and Guardian of Democracy* (Perina 2015, 225-232). Las propuestas no implica necesariamente modificar la Carta misma, sino los procedimientos implícitos en su activación y aplicación.

## II. LA FUNCION PREVENTIVA

---

<sup>1</sup> A mediados del siglo XIX ya hubo intentos de establecer instrumentos inter-americanos para la defensa de la democracia: El argentino constitucionalista, Juan Bautista Alberdi, propuso en 1853 la creación de una Corte americana para juzgar conflictos constitucionales internos, “para proteger la humanidad y oponerse a la tiranía”; y ya se argumentaba que los principios de soberanía y no intervención no podían usarse para proteger la tiranía. A principios del siglo XX, el canciller ecuatoriano, Carlos R. Tobar, propuso que las repúblicas americanas NO reconociesen regímenes de facto que surgiesen de revoluciones violentas. (Atkins 1989: 228) (Bemis 1967: 161,173) (García Amador 1981: 515)

<sup>2</sup> En la Conferencia Interamericana sobre Problemas de Guerra y Paz en la Ciudad de México, en 1945, el canciller de Uruguay propuso que las dictaduras fascistas, nazis o comunistas eran expansionistas e irrespetuosas de los derechos y libertades básicas y que “la comunidad el inter-americana debía tomar medidas multilaterales para restaurar la democracia cuando fuese violada”, sosteniendo además que ello “no contravendría el principio de no intervención” ya que éste “no se puede utilizar para violar otros derechos fundamentales;” y el canciller de Guatemala propuso que la Conferencia debería considerar aprobar una Convención para la Defensa y Preservación de la Democracia en las Américas. (García Amador 1981: 515, 527-9) (Slater 1967: 240-41) 3 para proteger dictaduras.” 3 La Declaración de Santiago, encomendó al Consejo de la OEA elaborar un “un Convenio para el ejercicio efectivo de la democracia representativa...” (Slater 1967: 244-5) (García Amador 1981: 531-4)



La función preventiva, se activa para evitar la ruptura del orden democrático cuando un gobierno percibe que su legítimo derecho a ejercer el poder se ve amenazado, e invoca el Art 17 de la Carta y solicita la asistencia del Secretario General o del Consejo Permanente, como ocurrió en Bolivia en 2005 y 2008; en Nicaragua en 2005 y en Ecuador en 2005 y 2010. En esta función la Carta debería ser percibida una luz roja de advertencia a posibles transgresores, en el sentido de que si se violenta el orden democrático, es seguro que habrá una reacción de rechazo y de consecuencias internacionales.

La acción preventiva incluye usualmente una Resolución del Consejo Permanente, de condena a la amenaza contra el orden democrático; la solicitud de un informe de la situación; y el envío de una Misión de Buenos Oficios (MBO) para facilitar negociaciones que prevengan la ruptura de la institucionalidad democrática. El problema, se complica, sin embargo, cuando la amenaza al orden democrático proviene de un gobierno democráticamente electo, vía una alteración velada de ese orden, que incluye el progresivo control y hegemonía sobre los otros poderes y la persecución de la oposición y de los medios, por ejemplo, y que paulatinamente se torna autocrático sino dictatorial vía lo que parece un golpe de estado en cámara lenta.

Por ceguera ideológica, algunos gobiernos rehúsan categorizar esta alteración del orden democrático como un golpe de estado; pero para los demócratas genuinos, el proceso paulatino de erosión de la democracia inocultable. Gobiernos de ese tipo, como el de Maduro en Venezuela o el de Ortega en Nicaragua, no han permitido la visita de una Misión de del Secretario General o de la Comisión Inter-americana de Derechos Humano.

En el caso de Nicaragua, Ortega también ha bloqueado al Grupo de Trabajo del Consejo Permanente (2018-19), creado para facilitar el diálogo y “promover la normalización de la institucionalidad democrática.” Este grupo de trabajo, a pesar de NO haber conseguido detener el avance de la dictadura de Ortega, por su intransigencia, es una instancia multilateral super innovadora de los últimos años. Estos casos dificultan la acción preventiva en el marco de la Carta, porque sólo el poder ejecutivo puede invocar la misma. (Como es de rigor, el poder ejecutivo es el único poder representado en un organismo internacional, vía su Cancillería y Representante Permanente o Embajador).

En vista de lo anterior:

1. Una primera sugerencia sería institucionalizar la creación de Grupos de Trabajo del Consejo Permanente (GTCP), como el de Nicaragua, particularmente cuando el gobierno de un país en crisis política no permite la visita del Secretario General o de la CIDH, para



conocer la situación in situ. La instancia hubiese sido muy útil en Honduras, antes del golpe de estado en 2009.

En su acción preventiva, este Grupo de Trabajo invitaría a la Sede de la OEA a representantes de los sectores involucrados en la 5 crisis (legisladores, jueces, autoridades electorales, etc) para conocer sus testimonios y perspectivas y facilitar negociaciones que prevengan la ruptura del orden democrático. Por otra parte, el funcionamiento eficaz de este GTCP reduciría la necesidad o la tentación del Secretario General de actuar de manera unilateral, en defensa de la democracia en Estados miembros donde se ha alterado el orden democrático, como Nicaragua o Venezuela.

Las amenazas de ruptura democrática usualmente implican crisis político/institucional, que resultan de un conflicto entre el poder ejecutivo y otros poderes del estado, como el legislativo, el judicial o el electoral, y parecería sólo lógico que cualquiera de estos poderes pudiese participar en la apreciación colectiva de la crisis en una reunión de la OEA, o pudiesen invocar y buscar activar la Carta. Después de todo, todos sus Estados miembros son democracias donde supuestamente predomina el principio de la independencia, igualdad y balance de poderes. Para ser útil y efectivo en la facilitación del diálogo, se necesita escuchar a todos los contendientes<sup>3</sup>.

2. Una segunda recomendación sería permitir que miembros de poder legislativo o del poder judicial o del poder electoral que se viesen afectados por transgresiones del poder ejecutivo, pudiesen solicitar, sin el consentimiento del gobierno, una visita del Secretario General o del Consejo Permanente para observar in situ la situación política en su país.

3. La tercera sugerencia sería utilizar la Carta para emprender programas de fortalecimiento de instituciones y de promoción de valores y prácticas democráticas. O sea, otra manera de prevenir la alteración del orden democrático, es ofreciendo a mediano y largo plazo, por ejemplo, programas de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional del poder legislativo, el poder judicial y el poder electoral. Por otra parte, en el marco del Art. 27, la Secretaría General y el Consejo Permanente deberían reactivar programas de cooperación con Ministerios de Educación para promover la enseñanza de valores y practicas democráticas en el sistema escolar, así como programas de promoción de la cultura política democrática a través de la capacitación de jóvenes líderes. Programas de esta naturaleza fueron desmantelados en 2005.

---

<sup>3</sup> El acceso de otros poderes a estas posibilidades fue propuesto en su oportunidad por el secretario general, José Miguel Insulza en 2010. Ver "Report of The Secretary General....Follow-up to the Inter American Democratic Charter." OEA/Ser. G, CP/doc.4487/10; 4 May 2010.



4. En cuarto lugar, se podría promover un mejor conocimiento de la Carta, sus funciones, alcances y limitaciones, apoyando a instituciones académicas de investigación y enseñanza de relaciones internacionales, así como a academias diplomáticas para ofrecer cursos o seminarios sobre la misma.

5. En quinto lugar, también se podría alentar a los Estados miembros y sus respectivos poderes legislativos a incorporar la Carta en sus constituciones o legislación pertinente, como algunos países han hecho con la Convención Americana de Derechos Humanos. La Secretaría General, a través de su Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia podría asistir a legislaturas de los Estados miembros para redactar legislación que obligue a gobiernos y otros poderes del Estado a respetar la CADIA así como la Convención Americana de Derechos Humanos. Tal legislación también habilitaría a sus ciudadanos y poderes del Estado a recurrir a las mismas, e invocar su aplicación cuando sientan que sus derechos humanos y políticos hayan sido violados, o que el orden democrático haya sido alterado<sup>4</sup>.

Cabe destacar aquí que recientemente la Corte IADH, en su decisión consultiva (OC-28/21 del 7 de Junio de 2021) utilizó la CADIA como referencia jurídica para sustentar su decisión que dictamina que la re-elección presidencial indefinida no es un derecho humano autónomo, como algunos dictadorzuelos lo han querido pretender para perpetuarse en el poder.<sup>5</sup>

6. Una sexta recomendación consistiría en que los cuerpos gobernantes de la OEA autoricen y/o encomienden a la Secretaría General fortalecer e institucionalizar la práctica de las Misiones de Buenos Oficios (MBO), como un instrumento para ayudar a prevenir la ruptura del orden democrático en situaciones de crisis institucional y amenaza al orden democrático, o para contribuir a restaurarlo si fuese alterado. Su Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia debería contar con un equipo de expertos en negociación y mediación para poder facilitar el diálogo político, la negociación y la construcción de consenso entre las fuerzas contendientes en tales crisis, ya sea de manera independiente o en apoyo a un GTCP creado para la ocasión.

---

<sup>4</sup> Tom Farer, destacado académico y expresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, antes de que se adoptase la Carta, sugirió que una forma de obligar a los Estados miembros a promover y defender la democracia sería a través de una legislación nacional que autorice y obligue al Poder Ejecutivo a cumplir con las sanciones impuestas contra los violadores de la democracia y los derechos humanos. Para ello, propuso que la Unidad Para la Promoción de la Democracia (hoy Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia) impulsase una legislación modelo en la materia. (Farer 1996, 22).

<sup>5</sup> [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen\\_seriea\\_28\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_28_esp.pdf) 7



7. Una última sugerencia preventiva sería la creación, por parte de los cuerpos gobernantes, de una entidad en la Secretaría General para monitorear, evaluar e informar al Consejo Permanente sobre el cumplimiento o la violación a los preceptos de la CADIA.

Una opción en este sentido sería crear una Comisión similar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, compuesta por cinco o siete expertos o expertas elegidas por los Estados miembros. Una suerte de Observatorio de la Democracia. Otra opción sería establecer un mecanismo de evaluación mutua (peer review), similar al utilizado para dar seguimiento y evaluar la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996), mecanismo conocido como MESICIC o Mecanismo de Seguimiento e Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (2002).

### III. LA FUNCIÓN RESTAURATIVA

La función restaurativa de la Carta, por otro lado, implica la invocación del Art.20, por parte del Secretario General o un Estado miembro en el Consejo Permanente, ante “una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático.” Si ello significa un golpe de estado, como en Haití, o como los auto-golpes en Perú (1992) y Guatemala (1993), o como el golpe contra Chávez en 2002, o contra Zelaya en Honduras en 2009, los Estados no vacilarán en activar la Carta, inmediatamente.

En ese caso se escucharán condenas colectivas y exhortaciones de retorno al orden democrático en Resoluciones del Consejo Permanente, seguido de Misiones de Buenos Oficios para facilitar negociaciones que logren restaurarlo. Pero si ello fracasase, se activarán sanciones diplomáticas y económicas, y surgirá la posibilidad de suspensión de la organización, como en Honduras en 2009. Ultimamente inclusive ha circulado la noción de una posible intervención humanitaria en Venezuela.

Sin embargo, cuando la alteración del orden democrático es velada; o sea, un golpe en “cámara lenta”, como el de Maduro en Venezuela o el de Ortega en Nicaragua o como Evo Morales trató de consumar en Bolivia, o como parece estar ocurriendo en El Salvador, surgen las dudas y demoras para condenar la alteración. Ello porque el origen de sus gobiernos fue electoral y supuestamente democrático.

En el caso de Venezuela, pasaron más de 10 años para reconocer que una dictadura gobierna el país. Recién en 2016, tras la insistencia 8 y los informes contundentes del Secretario General Almagro, y con un contexto Latinoamericano más favorable, reflejado en el Grupo de Lima, el Consejo Permanente comenzó a tratar, en el marco de la Carta, la deteriorada



situación democrática y humanitaria de Venezuela. Entre 2018 y 2019, el Consejo y la Asamblea General condenaron al régimen, reconocieron que se había alterado el orden democrático, aprobaron sanciones, desconocieron la elección de Maduro (2018) y reconocieron a Juan Guaidó y la Asamblea Nacional de 2015 como las legítimas autoridades venezolanas. Inclusive aceptaron su embajador como legítimo representante de Venezuela ante la organización.

Es para estos casos que se evidencia la necesidad de contar con una definición más precisa de lo que significa “la alteración de orden democrático” para poder así invocar y activar la CADIA. De allí surge mi última sugerencia (la octava) de conformar un grupo de trabajo en el Consejo Permanente o encomendar al Comité Jurídico Inter-americano que precise y determine qué exactamente constituye “la alteración del orden democrático”, identificando, por ejemplo, qué hechos constituirían evidencia de una alternación del orden constitucional democrático.

La precisión reduciría las dudas o escepticismos para categorizar o tipificar un hecho como una alteración del orden democrático; y ello facilitaría la apreciación colectiva de una crisis político/institucional, así como la determinación de que, en efecto, se ha alterado el orden democrático, como establece el Art. 20 de la Carta. (La alteración puede incluir la usurpación del poder vía el fraude electoral, la re-elección ilegal, la persecución y exilio de los opositores, la cooptación de partidos políticos, la intervención y manipulación del poder legislativo, del judicial y del poder electoral, la censura a los medios, entre otras transgresiones.)

Para los casos confirmados de alteración del orden democrático, sirven también las sugerencias hechas anteriormente para la función preventiva. O sea, una vez determinado que se ha alterado el orden democrático, surge la necesidad de activar mecanismos como los Buenos Oficios para facilitar negociaciones que conduzcan a la restauración del orden democrático --toda vez que las condenas y los llamados de retorno al orden democrático hayan sido ignorados. Igualmente vale aquí la recomendación de conformar un Grupo de Trabajo del Consejo Permanente para realizar gestiones diplomáticas que logren restaurar la democracia. Por otra parte, como sabemos, cuando se ignoran los llamados y 9 esfuerzos de la comunidad internacional para prevenir la ruptura definitiva o para restaurar la democracia, se abre la puerta para la aplicación de medidas de mayor presión como la suspensión, las sanciones diplomáticas y económicas e inclusive la posibilidad de la intervención humanitaria. Pero queda claro, sin embargo, que la OEA NO está facultada para contemplar el uso de la fuerza militar para restaurar una democracia --al menos que su ausencia implique así mismo una amenaza a la paz y seguridad de la región.



#### IV. COMENTARIOS FINALES

Para que estas sugerencias tengan viabilidad, debe quedar claro que la utilidad de la Carta como instrumento para prevenir la ruptura del orden democrático, o para restaurarlo, depende en última instancia de la congruencia de regímenes en el hemisferio y de la dinámica de las relaciones entre ellos.

Hoy por hoy, observamos una pronunciada polarización entre regímenes autocráticos y otros democráticos, y la dinámica en sus relaciones indican pocas probabilidades de consenso o cohesión ideológica para la defensa y promoción de la democracia en la OEA.

Cuando hay consenso la Carta es útil y efectiva, y los Estados miembros la invocarán y la activarán; cuando NO lo hay, o por lo menos no existe una mayoría para activarla, la Carta no funciona y prevalece la parálisis colectiva.

Entre paréntesis, para muchos, esa parálisis colectiva es la principal causa de la vehemencia y del inusual protagonismo personal y unilateral del Secretario General Almagro, en la defensa de la democracia en Venezuela, Nicaragua y Bolivia.

Por otra parte, cabe destacar que aquí, y en el contexto de la Carta Democrática, la acción colectiva preventiva o restaurativa NO se consideran violatorias del principio de no-intervención. La alteración del orden democrático concierne a todos los miembros, y además el hecho se puede convertir en una amenaza a la seguridad y paz de sus vecinos y la región.

Todos los Estados miembros se han comprometido voluntariamente en la Carta Constitutiva de la OEA y en la CADIA a promover y defender colectivamente la democracia. En todo caso lo que habría que cuestionar es el intervencionismo de la dictadura castrista o de las autocracias de China y Rusia en Venezuela.

Y por último, hoy día en las Américas, el compromiso con la democracia y su defensa colectiva es la prioridad principal y supera al compromiso con la soberanía absoluta y la no-intervención 10 --principios que últimamente han sido utilizados por regímenes tiránicos para encubrir sus violaciones al orden democrático y los derechos humanos.

Coincidiendo, con el profesor Thomas Franck, los Estados adquieren la obligación de gobernar democráticamente al asociarse voluntariamente en esquemas internacionales de promoción y defensa de la democracia. Esto incluye la obligación de reconocer los derechos de sus ciudadanos a ser gobernados democráticamente, o si no lo hacen, a enfrentar sanciones por parte de la comunidad internacional. (Franck, *The Democratic Entitlement*, 1994)



Además, parafraseando a los profesores Thomas Franck y Fernando Tesón, los Estados que se comprometen a defender la democracia y los derechos humanos, ceden, por definición, soberanía absoluta y no pueden invocar el principio de nointervención para encubrir sus transgresiones. Más bien, tienen la obligación de cumplir con esos compromisos; es el precio que deben pagar para pertenecer a una comunidad de democracias.

## BIBLIOGRAFIA

Atkins, G. Pope. *Latin America in the International Political System*. 2nd ed., revised and updated. Boulder, Colorado: Westview Press, 1989.

Bemis, Samuel F. *The Latin American Policy of the United States*. The Norton Library, 1967.

Farer, Tom. Editor, *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore: The Johns Hopkins University, 1996.

Franck, Thomas. "The Democratic Entitlement." *University of Richmond Law Review*, 29 (1994); "The Emerging Right to Democratic Governance." *American Journal of International Law*, January 1992

García Amador, F.V, *Sistema Inter-Americano*. Washington, D.C.: Subsecretaría de Asuntos Jurídicos-Políticos, OEA. 1981.

Perina, Rubén M. *The Organización of American States as the Advocate and Guardian of Democracy*. Lanham and New York: The University Press of America, 2015.

Slater, Jerome. *The OAS and United States Foreign Policy*. Ohio State University Press, 1967. 11

Tesón, Fernando. "Changing Perceptions of Domestic Jurisdiction and Intervention." *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the America*. Editor, Tom Farer. Baltimore: The Johns Hopkins University, 1996. 7 de septiembre, 2021 Washington, D.C.