



# **Taller Virtual en Conmemoración del Día de la Democracia y los 20 Años de la Firma de la Carta Democrática Interamericana**

Organizado por el Programa Regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional

## ÍNDICE

Prólogo	3
A veinte años de la Carta Democrática Interamericana (CDI)	5
Jaime Aparicio Otero	5
Antecedentes y evolución	5
Aplicación de la CDI	6
La CDI: significado, antecedentes y sugerencias para fortalecerla	7
Rubén M. Perina, Ph.D.	7
I. La Carta y su significado	7
II. Antecedentes de la CDI	8
III. La función preventiva	8
IV. La función restaurativa	10
V. Comentarios finales	13
Palabras introductorias a cargo de Daniel Zovatto (director regional para América Latina y el Caribe, IDEA Internacional)	14
Moderador: Gustau Alegret (periodista, director y conductor de programas en NTN24)	14
Primera sesión: “Balance de los primeros 20 años de la Carta Democrática Interamericana (CDI): logros y limitaciones”	15
Exposición principal:	15
Jaime Aparicio (exembajador de Bolivia ante la OEA, exagente de Bolivia ante la CIJ y exfuncionario de la OEA)	15
Comentaristas	
Isabel de Saint Malo (exvicepresidenta y exministra de Relaciones Exteriores de Panamá)	18
Cynthia Arnsen (directora del Programa para América Latina del Woodrow Wilson Center)	18
Ronda de debate	19
José Miguel Insulza (senador, ex secretario general de la OEA y exministro de Relaciones exteriores de Chile)	19
Diego Abente (director del Programa de América Latina y Asuntos Hemisféricos en la Universidad George Washington y exembajador de Paraguay ante la OEA)	21
Jorge Castañeda (profesor en la Universidad de Nueva York y exsecretario de Relaciones Exteriores de México)	21
Allan Wagner (exministro de Relaciones Exteriores de Perú y ex secretario general de la Comunidad Andina)	21
Edmundo Jarquín (excandidato presidencial en Nicaragua, exdiputado y exembajador)	22
Carlos Mesa (expresidente y exvicepresidente de Bolivia)	22
José Miguel Vivanco (director para las Américas de Human Rights Watch)	23
Segunda Sesión: “Las propuestas de reforma a la Carta Democrática Interamericana para enfrentar estos nuevos desafíos”	24
Exposición principal:	24
Rubén Perina (consultor internacional, ex catedrático en las universidades de Georgetown y George Washington y exfuncionario de la OEA)	24
Comentaristas	27
Laura Chinchilla (expresidenta y exministra de Justicia de Costa Rica)	27
Oliver Stuenkel (profesor en la escuela de Relaciones Internacionales de la Fundación Getulio Vargas y experto no residente de la Carnegie Endowment for International Peace)	27
Ronda de debate	28
Michael Penfold (profesor de Ciencia Política en el Instituto de Estudios Superiores de Administración-IESA y global fellow en el Programa de América Latina del Wilson Center)	28
Francisco Villagrán (diplomático guatemalteco y profesor visitante de la Escuela de Asuntos Internacionales Elliot de la Universidad George Washington)	29
José Octavio Bordón (exembajador y exparlamentario de Argentina, actual presidente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales)	29
Diego Abente (director del Programa de América Latina y Asuntos Hemisféricos en la Universidad George Washington y exembajador de Paraguay ante la OEA)	30
Palabras de cierre:	30
Jaime Aparicio (exembajador de Bolivia ante la OEA, exagente de Bolivia ante la CIJ y exfuncionario de la OEA)	30
Rubén Perina (consultor internacional, ex funcionario de la OEA y ex académico en las universidades de Georgetown y George Washington)	31
Bibliografía	32
Glosario de participantes	34

## Prólogo

*Dr. Daniel Zovatto*

*(director regional para América Latina y el Caribe IDEA Internacional)*

La adopción de la Carta Democrática Interamericana (CDI) el 11 de setiembre de 2001 constituyó el último peldaño de un largo proceso escalonado consistente en la adopción de diversas resoluciones y la celebración de acuerdos regionales con el objetivo central de promover y proteger colectivamente la democracia en las Américas.

La Carta Democrática Interamericana representa un cambio de paradigma que privilegia la vigencia de la democracia y de los derechos humanos sobre el principio de no intervención. Su diseño se asienta en cuatro aspectos principales: (a) la democracia es un derecho de los pueblos y los gobiernos tienen la obligación de promoverla y defenderla; (b) la democracia es el sistema preferido de gobierno; (c) la Carta contiene una enumeración de los elementos esenciales y de los componentes fundamentales de una democracia representativa; y (d) establece una serie de mecanismos colectivos destinados a prevenir un quiebre del orden democrático o a lograr su restauración en caso de ruptura.

Un balance de sus logros y limitaciones durante estos 20 años arroja un resultado mixto. En lo que respecta a los logros, cabe recordar las asistencias de carácter preventivo brindadas a los gobiernos de turno –a solicitud de estos– frente a las amenazas democráticas que tuvieron lugar en Bolivia (2003, 2005 y 2008), Ecuador (2005 y 2010), Nicaragua (2004 y 2005) y Perú (2004). Además, la Carta Democrática Interamericana fue aplicada en dos casos de ruptura democrática (artículo 20), en 2002 en relación con el golpe de Estado en contra de Hugo Chávez (Venezuela), rápidamente revertido, y en 2009 en relación con el golpe de Estado en contra de Manuel Zelaya (Honduras), que no pudo ser revertido y que trajo como consecuencia la suspensión del país de la OEA hasta que tuvo lugar la elección democrática del nuevo Gobierno en noviembre de ese mismo año. En el caso de Nicaragua, si bien ya se inició el proceso, a pesar de los múltiples intentos, a la fecha de escribir este prólogo (octubre de 2021), pese a la profundización del carácter autoritario del régimen de Daniel Ortega y la farsa electoral que tendrá lugar el 7 de noviembre, lastimosamente no se ha logrado la aplicación plena de la CDI debido a que no ha sido posible reunir dos tercios de los votos de los Estados Miembros. Una situación similar ha experimentado Venezuela, país en el que pese al agravamiento del autoritarismo y las ilegítimas elecciones legislativas del 2019, la resolución para declarar la ruptura del orden constitucional no logró la mayoría requerida para sancionar al régimen de Maduro.

También cabe señalar que diversos Secretarios Generales de la Organización de los Estados Americanos (OEA) llevaron a cabo durante estas dos décadas numerosas gestiones, a solicitud de determinados gobiernos, que si bien no se dieron en el marco estricto de los procedimientos establecidos en la CDI, tuvieron como objetivo contribuir al fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática y la integridad electoral. A modo de ejemplo cabe mencionar los casos de Guatemala (2009 y 2020), Haití (2010-2011 y 2016) y El Salvador (2021).

Sin embargo, y pese a estos avances, la Carta Democrática Interamericana enfrenta actualmente importantes limitaciones por la evolución de los regímenes políticos y las nuevas modalidades de erosión democrática. Como muestran los regímenes autoritarios de Nicolás Maduro (Venezuela) y de Daniel Ortega (Nicaragua) y la creciente deriva autoritaria del gobierno de Nayib Bukele (El Salvador), la falta de consenso regional ha impedido poner en marcha los mecanismos de la Carta Democrática Interamericana dirigidos a prevenir la alteración del orden constitucional en El Salvador y en el caso de los dos primeros países no se ha podido evitar la ruptura democrática ni lograr un posterior restablecimiento de la democracia.

Entre las diversas razones que explican esta parálisis sobresalen dos: primero, el alto nivel de compromiso y consenso que existía con respecto a la promoción y la defensa de la democracia ha sufrido un marcado debilitamiento a nivel hemisférico y se ha tornado cada vez más difícil alcanzar el apoyo de dos tercios de los Estados Miembros, necesario para activar la Carta Democrática Interamericana. Segundo, en varios países de la región los Gobiernos, lejos de ser las víctimas de las agresiones (como originalmente se los concibió), se han convertido en los agresores de la democracia, la división de poderes, la libertad de expresión y el Estado de derecho. Incluso, la dimensión electoral ha sufrido un retroceso considerable manifestándose importantes crisis postelectorales en Honduras (2017) y Bolivia

(2019) que los mecanismos consagrados en la Carta no han tenido capacidad de anticipar o resolver. Cabe indicar que, por ejemplo, el artículo 18 de la CDI requiere el consentimiento del gobierno afectado para que el Secretario General o el Consejo Permanente de la OEA puedan desplegar medidas de diplomacia preventiva para abordar situaciones caracterizadas por el deterioro del proceso democrático. En un entorno en que los propios gobiernos electos democráticamente son los que con frecuencia atentan contra la institucionalidad democrática, la redacción actual de la CDI limita gravemente su efectividad como mecanismo de protección de la democracia.

Este complejo escenario caracterizado por nuevas y crecientes amenazas a la democracia en la región exige, con urgencia, poner en marcha un proceso dirigido a actualizar y fortalecer la Carta Democrática Interamericana, entre otros, con los siguientes cuatro objetivos: (a) definir con mayor precisión el significado del término “alteración del orden constitucional que afecte gravemente [el] orden democrático”, incluido en el artículo 20 de la Carta; (b) autorizar que miembros de los otros poderes (Legislativo y Judicial), e incluso de los organismos electorales que se viesen afectados por conflictos con el Poder Ejecutivo, puedan solicitar (sin el consentimiento del gobierno) una visita del Secretario General o del Consejo Permanente para observar en el terreno la situación política de un país determinado; (c) mejorar la capacidad preventiva y de monitoreo para activar los instrumentos de alerta temprana y (d) fortalecer los mecanismos diplomáticos, entre ellos los previstos en el artículo 18 de la Carta, que permitan responder de manera oportuna y eficaz para evitar rupturas del orden democrático o bien para restaurarlo. En el estado actual de la democracia en la región complementar estas medidas con la puesta en marcha de grupos de trabajo sobre un país determinado, así como crear una relatoría especial sobre el estado de la democracia, se erigen como requisitos clave para su promoción, defensa y fortalecimiento.

En las siguientes páginas del documento de trabajo preparado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) a partir del Taller virtual llevado a cabo el 15 de setiembre de 2021, en conmemoración del día internacional de la democracia y del vigésimo aniversario de la adopción de la CDI –el 11 de setiembre–, las y los lectores podrán profundizar en el tema de la promoción y defensa de la democracia en nuestra región así como sobre las diversas propuestas dirigidas a fortalecer los mecanismos regionales para su defensa. Además de la presentación introductoria que realicé ese día y de la acertada moderación que el periodista Gustau Alegret hizo de nuestro evento, este documento contiene las notas técnicas elaboradas por dos reconocidos expertos en esta temática, Jaime Aparicio y Rubén Perina, así como los comentarios a la primera nota técnica, formulados por Isabel de Saint-Malo y Cynthia Arnson, y los efectuados a la segunda nota, a cargo de Laura Chinchilla y Oliver Stuenkel. Asimismo, este documento de trabajo contiene las reflexiones y los comentarios de los expertos regionales que participaron del Taller virtual: Diego Abente, José Octavio Bordón, Jorge Castañeda, Edmundo Jarquín, José Miguel Insulza, Carlos Mesa, Michael Penfold, Francisco Villagrán, José Miguel Vivanco y Alan Wagner.

Vivimos un momento de inflexión. La democracia a nivel global y regional enfrenta “tiempos recios”. El contexto latinoamericano es complejo y crecientemente desafiante. La pandemia agravó los déficits estructurales que aquejaban a América Latina previo a su llegada y añadió otros nuevos. Existen riesgos presentes y latentes que, si no actuamos con celeridad, pueden producir un grave deterioro democrático. La década que acaba de iniciar será extremadamente dura para nuestra región. Pero la complejidad de la coyuntura y la magnitud de los desafíos que enfrentamos no debe dar lugar a un pesimismo paralizante. Todo lo contrario. Creemos que esta profunda crisis también es una oportunidad para repensar nuestra democracia. Como expresamos en nuestra declaración del año pasado “Cuidemos la democracia para que no sea víctima de la pandemia”, hoy, más que nunca, América Latina requiere una democracia de nueva generación, resiliente, inclusiva y de calidad, sustentada en una política y un liderazgo con visión de futuro, capaz de superar los déficits de representación y eficacia que vienen socavando el apoyo y la satisfacción democrática en la región. En efecto, no basta con proteger a la democracia, también hay que actualizarla y dotarla de nuevas herramientas que permitan una gobernanza eficaz y democrática de las sociedades complejas del siglo XXI. Es necesario y urgente, asimismo –como bien recomendaron las expertas y los expertos que participaron en el seminario virtual arriba citado– reconstruir el consenso regional en favor de la defensa de la democracia acompañado de un proceso de modernización y fortalecimiento de los mecanismos de protección regional, con especial foco en la Carta Democrática Interamericana. No hay tiempo que perder.

## A veinte años de la Carta Democrática Interamericana

*Jaime Aparicio Otero*

La 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 América Latina?

En esa óptica, vamos a detallar inicialmente los antecedentes y la evolución de los acuerdos interamericanos que culminaron con la aprobación en Lima de la CDI, cuyos principios 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. Luego, 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.

### Antecedentes y evolución

Luego de largos periodos de dictaduras militares, a partir de la segunda mitad de la década de 1980, la 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, en 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, en 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, en el año 2001 se aprueba en Lima la Carta Democrática Interamericana.

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”. De ahí se desprende que los gobiernos 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-IDH, a través de sus decisiones y opiniones. Un ejemplo para resaltar es la reciente Opinión Consultiva que rechaza la reelección indefinida como un derecho humano. En dicha Opinión, la Corte-IDH 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 además 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 diciendo 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 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.

### 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 en 1994, el Presidente Clinton invitó a los 34 jefes de Estado 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 cuales duraron hasta la Cumbre de Quebec de 2001. Nunca las ideas políticas liberales se habían expandido 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 en 1988, en varios países de América Latina surge un patrón preocupante de alejamiento de dichos compromisos 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 en 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 aplicarles 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 difícil 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 esta, 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.

En esa perspectiva, resulta evidente que pese a las fortalezas de la CDI, el principal obstáculo hoy es que no existe una voluntad política mayoritaria de los miembros de la OEA para propiciar la 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, a celebrarse 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. Como 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 Interamericana: significado, antecedentes y sugerencias para fortalecerla

*Rubén M. Perina, Ph. D.*

### I. La Carta y su significado

La CDI es el principal instrumento jurídico/diplomático con que los Estados Miembros de la OEA cuentan para la promoción y defensa de la democracia en el hemisferio. La adoptaron hace 20 años, el 11 de setiembre de 2001.

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, entre otros. Pero además, adoptaron mecanismos colectivos de prevención o restauración de la democracia.

En ese cometido, la CDI 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 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, con el voto de dos tercios de los miembros 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.

La aprobación de la Carta y de los mecanismos señalados, en realidad significaron un cambio de paradigma en las relaciones interamericanas, o por lo menos un cambio fundamental de valores. O sea, con ella se pasó 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. Eso implica que los miembros se habilitan a sí 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.

Ser parte de este compromiso interamericano en la OEA no es ser lacayo de nadie.

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. Después de todo, el desarrollo como la seguridad y la paz regional, depende en última instancia de la vigencia, la solidez y la capacidad del sistema político democrático para gobernar y generar estabilidad y prosperidad. Por eso lo primordial es enfocarse en su defensa, fortalecimiento y consolidación.

## II. Antecedentes de la CDI

La CDI es un logro histórico de los demócratas del hemisferio que cristaliza e incorpora varios intentos continentales previos de proteger colectivamente la democracia. Nadie nos ha impuesto la Carta. Es parte del acervo jurídico del hemisferio, como la Convención Americana de Derechos Humanos. Algunos la consideran como el bosquejo inicial de una Constitución de las Américas.

Por ejemplo, en la Conferencia Interamericana de Lima de 1938, ante el avance del nazismo y el fascismo, se propuso la creación del Consejo para la Promoción de la Democracia. Después de la Segunda Guerra Mundial, en la Conferencia de México, se propuso aprobar una Convención para la Defensa y Preservación de la Democracia en las Américas.

En la V Reunión de Consulta de Chile de 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”. La Declaración de Santiago encomendó al Consejo de la OEA elaborar un “Convenio para el ejercicio efectivo de la democracia representativa...” (Slater, 1967: 244-5; García Amador, 1981: 531-4).

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 amenace o 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), así como en Paraguay, tras la amenaza de golpe en 1996. Se contribuyó así a restaurar o proteger la democracia en esos países.

La cuestión ahora es 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* [La OEA como defensora y guardiana de la democracia] (Perina, 2015: 225-232).

Las propuestas no implican necesariamente modificar la Carta misma, pero sí actualizar en la OEA procedimientos para su activación y aplicación; y para ello se requerirá el consenso de los países, o una mayoría simple de ellos, para plasmarlos en una Resolución de la Asamblea General.

## III. La función preventiva

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 artículo 17 de la Carta solicitando la asistencia o buenos oficios del secretario general o del Consejo Permanente, como ocurrió en Bolivia en 2003-5 y 2008; en Nicaragua en 2004-05, en Perú en 2004, en Ecuador en 2005 y 2010, en Haití en 2106-17 y en El Salvador en 2021.

En esta función, la Carta debería ser percibida como 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 presenta, 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, la persecución de la oposición y de los medios y el fraude electoral, por ejemplo, un proceso que paulatinamente se torna autocrático, sino dictatorial, vía lo que se parece a un golpe de Estado en cámara lenta.

Por ceguera ideológica, algunos gobiernos rehúsan categorizar esta alteración del orden democrático como un golpe de Estado y se oponen a una activación de la Carta, porque su origen fue electoral. Pero, para los demócratas genuinos, el paulatino proceso de erosión de la democracia es inocultable e incuestionable.

Gobiernos de ese tipo, como el de Maduro en Venezuela o el de Ortega en Nicaragua, no permiten la visita de una Misión del secretario general o de la CIDH, para observar la situación o tratar de facilitar una negociación que restaure el orden democrático.

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 detenido el avance de la dictadura de Ortega, por su intransigencia, es una instancia de acción colectiva super innovadora de los últimos años.

Los casos mencionados dificultan la acción preventiva en el marco de la Carta, porque sólo el Poder Ejecutivo puede invocar la misma. Esta es una de las principales debilidades de la Carta.

En vista de estos desafíos, veamos diez maneras y prácticas de enfrentarlos:

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 político institucional no permite la visita del secretario general o de la CIDH, para conocer la situación *in situ*. La instancia hubiese sido 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 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 Grupo de Trabajo 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 una crisis político institucional, que resulta 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 en la OEA o pudiesen invocar y buscar activar la Carta. ¿Cuál sería el problema? Si todos sus Estados Miembros son democracias donde supuestamente predomina la independencia, igualdad y balance de poderes. Para ser útil y efectivo en la facilitación del diálogo, se necesita escuchar a todos los contendientes.

2. Una segunda recomendación sería permitir que miembros del poder legislativo, el poder judicial o el poder electoral que se vieran afectados por transgresiones del poder ejecutivo, pudieran 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 apoyar a legislaturas nacionales a través de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, para redactar legislación que obligue a gobiernos y otros poderes del Estado a respetar la CDI, así como la Convención Americana de Derechos Humanos, y que habilite a sus ciudadanos y poderes del Estado a recurrir a las mismas e invocar su activación cuando sientan que sus derechos humanos y políticos hayan sido violados, o que el orden democrático haya sido alterado.

4. Una cuarta sugerencia sería 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.

Cabe destacar aquí que recientemente la Corte-IDH, en su decisión consultiva (OC-28/21 del 7 de junio de 2021), utilizó la CDI como referencia jurídica para sustentar su decisión que dictamina que la reelección presidencial indefinida no es un derecho humano autónomo, como algunos dictadorzuelos lo han pretendido para perpetuarse en el poder. También la Corte Centroamericana de Justicia, ante una consulta del presidente Bolaños de Nicaragua en 2004, dictaminó, invocando la CDI, que los actos del poder legislativo (la Asamblea Nacional) para disminuir los poderes del presidente, atentaban contra la independencia del poder ejecutivo.

5. En quinto lugar, la Secretaría General debería utilizar la Carta para emprender o robustecer programas de fortalecimiento institucional 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 fortalecer el poder legislativo, el poder judicial y el poder electoral (Estado de derecho).

Por otra parte, en el marco del artículo 27, la Secretaría General y el Consejo Permanente deberían reactivar programas de cooperación con Ministerios de Educación, para promover la enseñanza de valores y prácticas democráticas en el sistema escolar, así como programas de capacitación de jóvenes líderes para inculcar la cultura política democrática. Programas de esta naturaleza fueron desmantelados en 2005. Es la solidez y prevalencia de una cultura política democrática en un país lo que en última instancia asegura que se respete la Carta y se cumplan los compromisos de defender la democracia colectivamente.

6. Una sexta recomendación consistiría en que los cuerpos gobernantes de la OEA autoricen o encomienden a la Secretaría General fortalecer e institucionalizar la práctica de las 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.
7. En séptimo lugar, la sugerencia 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 CDI.

En este sentido se podría crear una Comisión similar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, compuesta por cinco o siete expertos y expertas independientes, elegidas por los Estados Miembros; una suerte de Observatorio de la Democracia.

8. En octavo lugar, otra opción sería establecer un mecanismo de evaluación entre pares (*peer review*), similar a, pero más riguroso que, el 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).
9. Una última sugerencia preventiva sería 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.

#### IV. La función restaurativa

La función restaurativa de la Carta, por otro lado, implica la invocación del artículo 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 autogolpes 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; la reacción será inmediata y efectiva, y ésta puede incluir sanciones diplomáticas, financieras o económicas y finalmente suspensión.

En ese caso, se escucharán condenas colectivas y exhortaciones de retorno al orden democrático en Resoluciones del Consejo Permanente, seguido de MBO 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. Últimamente, inclusive ha circulado la noción de una posible intervención humanitaria en Venezuela.

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

En el caso de Venezuela, pasaron más de diez años para reconocer que una dictadura gobierna el país. Recién en 2016, tras la insistencia y los informes contundentes del secretario general Almagro, y con un contexto latinoamericano más favorable, reflejado en el Grupo de Lima, los cuerpos colectivos gobernantes comenzaron a tratar, en el marco de la Carta, la deteriorada situación democrática y humanitaria de Venezuela. En 2017, el Mercosur suspendió a Maduro y éste además anunció su retiro de la OEA.

Entre 2018 y 2019, Maduro fue excluido de la Cumbre de Lima, mientras que el Consejo Permanente y la Asamblea General finalmente reconocieron que se había alterado el orden democrático en el país, condenaron al régimen, aprobaron sanciones diplomáticas y económicas contra personeros del régimen, 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.

En Nicaragua, la dictadura de Ortega no sólo ha bloqueado la visita al país del GTCP, así como la de la CIDH, sino que hasta hoy ha ignorado el llamado de la Asamblea General (2020) para restablecer las instituciones democráticas y aceptar la observación internacional de las elecciones de noviembre de 2021. También ha desconocido la reciente condena del Consejo Permanente por el encarcelamiento de precandidatos opositores y la clausura de medios independientes. El secretario general, Luis Almagro, por su parte ha propuesto la suspensión de Nicaragua de la OEA.

En ambos casos, se ha activado la CDI gracias a la insistencia del secretario general y se ha analizado y condenado la situación en el Consejo Permanente y en la Asamblea General, pero sin llegar a aplicarse o aprobarse el artículo 20 para sancionar o suspender a los transgresores. Pero es de destacar que ni la CDI ni la Carta de la Organización contemplan el uso de la fuerza militar para restaurar la democracia, a menos que su ausencia implique así mismo una amenaza a la paz y seguridad de la región.

Es para estos casos que urge contar con una definición más precisa de lo que significa “la alteración de orden democrático”, para que nadie la pueda ignorar y no invocar y activar la CDI.

De allí viene mi décima y última sugerencia de conformar un GTCP o encomendar al Comité Jurídico Interamericano 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.<sup>1</sup> Ello facilitaría la invocación y activación de la Carta para 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 artículo 20 de la Carta.

---

1 La alteración puede incluir la usurpación del poder vía el fraude electoral, la reelección ilegal, la persecución y el exilio de los opositores, la cooptación de partidos políticos, la intervención y manipulación del poder legislativo, del poder 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. Una vez se determina que se ha alterado el orden democrático, procede activar el mecanismo de Buenos Oficios y 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 GTCP para realizar gestiones diplomáticas que logren restaurar la democracia.

Por otra parte, como sabemos, cuando se ignoran los llamados y los Buenos Oficios de la comunidad internacional para prevenir la ruptura definitiva o para restaurar la democracia, surge la posibilidad de la aplicación de medidas de mayor presión o contundencia, como las sanciones diplomáticas y económicas, la suspensión de la organización e inclusive, la posibilidad de la intervención humanitaria; y peor aún de una intervención unilateral de la potencia hemisférica, particularmente, si sus intereses vitales y geopolíticos se ven amenazados.

## V. Comentarios finales

Debe quedar claro que, tanto la factibilidad de estas sugerencias como 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; algo que para muchos explica la vehemencia y el inusual protagonismo 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 en un Estado Miembro concierne a todos los miembros. Además, la alteración se puede convertir en una amenaza a la seguridad y la 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 CDI a promover y defender colectivamente la democracia. 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 –principios que últimamente han sido utilizados por regímenes tiránicos, como el de Maduro, para encubrir sus violaciones al orden democrático y los derechos humanos, con el apoyo de la injerencia perversa de la dictadura castrista o de las autocracias de China y Rusia–. Este es el intervencionismo que se debe repudiar.

Finalmente, cabe destacar aquí la coincidencia con el profesor Thomas Franck, quien argumenta que los Estados adquieren la obligación de gobernar democráticamente al asociarse a esquemas internacionales de promoción y defensa de la democracia. Esto incluye la obligación de reconocer los derechos de sus ciudadanos a ser gobernados democráticamente, y si no lo hacen, a enfrentar sanciones por parte de la comunidad internacional. (Franck, 1994: 3)

Igualmente, y parafraseando a los profesores Franck y Fernando Tesón (Tesón, 1996), 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 no intervención 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.

Por otro lado, no se puede culpar a la Carta por las transgresiones contra la democracia o por la regresión democrática que se observa hoy día en algunos países con tendencias autocráticas. Así como tampoco se puede culpar a una luz roja del tráfico por las violaciones de los conductores. Pero sí podemos cuestionar y reclamar la falta de una reacción colectiva o de una condena inmediata a las transgresiones y regresiones, seguida de sanciones y hasta suspensión de la comunidad de democracias.

Para concluir, es de reiterar que la Carta es un logro histórico de los demócratas del hemisferio. Su vigencia es incuestionable, a pesar de sus debilidades y limitaciones (Arrighi, 2015, 134). Eso no significa, sin embargo, que ella no requiera, como se sugirió más arriba, cierta actualización y ajustes en procedimientos, más que en su contenido sustantivo, para que se la pueda activar de manera perentoria cuando sea necesario y para hacerla más efectiva ante las nuevas formas de alteración del orden democrático, los denominados golpes de Estado en cámara lenta.

## Palabras introductorias a cargo de Daniel Zovatto

(director regional para América Latina y el Caribe, IDEA Internacional)

*Minuta de Nicole Jordán Prudencio*

En este seminario virtual se conmemoran dos hechos de máxima importancia para nuestra región: 1) **el Día Internacional de la Democracia** (que se celebra precisamente el 15 de setiembre) y 2) **las primeras dos décadas de la adopción de la Carta Democrática Interamericana** (que tuvo lugar el pasado 11 de setiembre).

Para tomarle el pulso a lo que está pasando con la democracia en América Latina y analizar los logros y las limitaciones que ha tenido la CDI en estos primeros 20 años y, sobre todo, para ver cómo podemos ayudar a fortalecerla y actualizarla, contamos con la valiosa ayuda de un calificado grupo de expertos y expertas.

Esta actividad se inscribe, de muy buena manera, en cuatro de las líneas principales de trabajo de IDEA Internacional, tanto en el nivel global como en el ámbito de nuestra región.

### *Líneas principales del trabajo de IDEA Internacional*

1. **El llamado a defender y a proteger la democracia** para que esta no se convierta en una víctima más de la pandemia.
2. **El monitoreo y análisis sobre el estado de la democracia**, a través del monitor global y el informe sobre el estado de la democracia, tanto a nivel mundial como regional.
3. **Las propuestas** que IDEA Internacional formula **para repensar la democracia** y ver cómo fortalecer sus niveles de resiliencia y gobernanza, a la vez de mejorar su calidad.
4. **El trabajo referido a cómo fortalecer las medidas y los mecanismos de protección regional en materia de democracia**, cómo mejorar la oportunidad de las intervenciones en el nivel regional y cómo aumentar la eficacia de estos mecanismos.

Quisiera presentar algunos puntos que considero importantes y que podrían servir como disparadores de este evento.

1. Es necesario **tomar conciencia del momento tremendamente complejo que atraviesa la democracia** a nivel global, pero, sobre todo, dentro de nuestra región.
2. Debe ponerse sobre la mesa el marcado **debilitamiento en relación con el consenso que había hace 20 años y con el nivel de compromiso en apoyar y fortalecer la democracia** que había en la región. Por la polarización y la fragmentación, se están generando serios problemas a la hora de defender la democracia.
3. Estamos viendo **un nuevo tipo de autoritarismo**. Cuando se adoptó la Carta uno de los objetivos era proteger a los gobiernos –y por gobierno se entiende, en derecho internacional, a los ejecutivos– sobre todo de los golpes de Estado. Hoy, en varios casos y en varios países de la región, **esos sujetos que queríamos proteger son precisamente los principales transgresores**, como ocurre en el caso de Venezuela y Nicaragua, o cada vez más en el caso de El Salvador, con el presidente Bukele. Todo esto está generando serias dificultades para la aplicación de la Carta, tanto en su fase de capacidad preventiva o alerta temprana, como en su eficacia para detener estos procesos crecientes de autoritarismo o incluso de restauración cuando la democracia ha sufrido una ruptura.

Hacer este balance y análisis es muy importante porque queremos invitarles a poner foco en el qué hacer y cómo hacerlo, para fortalecer la Carta Democrática Interamericana y los mecanismos regionales y subregionales de promoción y protección de la democracia, siendo conscientes de que, en la coyuntura actual, varias de las medidas sugeridas no tengan viabilidad política o presenten el riesgo de entrañar serias amenazas y retrocesos si se abre la Carta.

*Moderador: Gustau Alegret (periodista, director y conductor de programas en NTN24)*

## Primera sesión: "Balance de los primeros 20 años de la Carta Democrática Interamericana (CDI): logros y limitaciones"

*Exposición principal: Jaime Aparicio*

*(exembajador de Bolivia ante la OEA, exagente de Bolivia ante la CIJ y exfuncionario de la OEA)*

Lo primero que habría que decir –si lo vemos desde ahora, con estos 20 años de distancia– es que fue un **hecho histórico excepcional** que los 34 países democráticos de la Organización de Estados Americanos (OEA) hayan acordado, en Lima, dos cosas fundamentales:

1. la defensa colectiva de la democracia;

2. la conceptualización de qué es democracia, cuáles son sus elementos y en qué consiste el juego democrático.

Eso fue hace 20 años y hoy nada de eso sería posible. La fragmentación ideológica, la deriva autoritaria en varios países de la región, así como la recesión democrática —que incluso está afectando a varias democracias occidentales, que se creían consolidadas, incluyendo a Europa y Estados Unidos—, nos muestran que nada se puede dar por garantizado cuando se habla de democracia. Esto nos lleva a dos preguntas que quiero plantear: *¿cabe la posibilidad de que una forma razonable de gobierno democrático se pueda generalizar en América Latina? y ¿tiene algún futuro la democracia en toda la región?*

### Problema principal de la Carta Democrática Interamericana

Pese a que tuvo, en algunos momentos, una aplicación que permitió la restauración de la democracia o, al menos, logró prevenir una alteración del Estado de derecho, en general el gran problema se vincula a las dificultades de su aplicación. El problema no está en la Carta en sí misma (la Carta es un documento excepcional que logra vincular el Estado de derecho a la democracia), sino en la falta de voluntad política de los países para aplicarla, a lo que se suma la capacidad que han desarrollado los transgresores de la CDI en estos años para impedir que esta se aplique.

Vivimos un momento excepcional hace 20 años, pero no solo hace 20 años, ya que esto empezó al final de la Guerra Fría y se plasmó en la famosa Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, donde por primera vez se diseñó una nueva arquitectura hemisférica para incluir el compromiso con la democracia y renovar la OEA. El único periodo que vimos en la región en el que se dieron amplios consensos fue entre la cumbre en Miami y la Cumbre de Quebec, celebrada en 2001, y de ese fermento nacieron ciertas consecuencias de vasto significado para la democracia, siendo una de ellas: la Carta Democrática Interamericana.

**¿Cuál es, jurídicamente, el gran hecho relevante de la CDI?** La CDI le otorga al sistema interamericano, por primera vez, jurisdicción para intervenir en casos de violaciones a la democracia. A partir de la CDI ninguna crisis democrática debiera ser una cosa solo de jurisdicción nacional (como dice el artículo 1 de la Carta). La Carta es una acumulación de antecedentes que se dieron y retoma principios del sistema interamericano dispersos en varios documentos; siendo tal vez el más importante la siguiente resolución:

**Resolución de Ministros de 1959 de Santiago de Chile:** Es la primera resolución que habla de los elementos esenciales de la democracia. Se podría decir que incluso es más completa que la propia Carta, porque ahí se habla específicamente, por ejemplo, de la autonomía del Poder Judicial y también de la alternancia en el poder y su rechazo a la perpetuación en el poder. Vemos que esa resolución fue una de las bases para que se vincule democracia, Estado de derecho y derechos humanos como elementos legales, esenciales e interdependientes para el funcionamiento de un verdadero sistema democrático.

Una cuestión importante es que la **Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte-IDH)** acaba de aprobar o de dar una opinión consultiva respecto a que **la reelección indefinida no es un derecho humano**. Lo interesante es que, en su análisis para llegar a esa conclusión, la Corte-IDH incluye explícitamente la CDI, la Resolución de Ministros de Santiago de Chile de 1959 e inclusive la resolución del Comité Jurídico Interamericano, donde se recuperan los elementos esenciales de la democracia que fueron aprobados el año 2009.

Más relevante aún es que la Corte-IDH, en un mensaje divulgado hoy con motivo del aniversario de la democracia, recuerda en un tuit que la jurisprudencia de la Corte ha establecido que en una sociedad democrática los derechos y las libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de derecho constituyen una triada en la que cada componente se define y adquiere sentido en función de los otros. Esto tiene importancia porque, a partir de hoy, **en las decisiones de la Corte-IDH** –y ojalá que también la CIDH lo utilice– **se deberían incorporar algunos principios de la CDI**, lo que reforzaría las reacciones de las víctimas de derechos humanos en gobiernos autoritarios.

En teoría, este andamiaje jurídico de protección de los valores republicanos, que es la CDI, debería haber bastado para garantizar la estabilidad y consolidación de la democracia en la región. Lamentablemente, no es así. **Cada vez hay más gobiernos cuyo ejercicio del poder se contradice con el espíritu de la Carta. En muchos casos son gobiernos elegidos popularmente e incluso populares, pero que en el ejercicio del poder son gobiernos autoritarios**, como sucede con Cuba, Venezuela, Nicaragua, Bolivia –país poco mencionado que claramente se encamina en esa ruta–, El Salvador y, en menor medida, otros países de la región que están también caminando por esa vía.

En las últimas décadas, hemos transitado del entusiasmo generalizado por la democracia a la desvalorización de los principios republicanos. Entre no respetar las reglas o suprimirlas, el juego político de la región ha sufrido una metamorfosis y lo que se expande hoy son las **democracias "iliberales"** que son **democráticas en su origen y autoritarias en la forma** en que ejercen el poder. Ahí podemos encontrar la explicación de los problemas de aplicación de la Carta.

**La CDI se ha aplicado cerca de diez veces.** Es difícil ver cuándo se aplicó exactamente siguiendo los procedimientos de la Carta o por una decisión del secretario general, pero digamos que el promedio es que se ha aplicado diez veces, fundamentalmente en Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Perú, Ecuador y Honduras. En algunos casos ha sido para restaurar la democracia (como en los golpes de Estado de Venezuela y Honduras) y en otros ha sido preventiva en virtud de los artículos 17 y 18 de la Carta, a solicitud de los gobiernos. También ha habido muchas otras intervenciones de los sucesivos secretarios generales que han hecho viajes y han mandado misiones, entre otras cosas. Esto quiere decir que la Carta ha funcionado. La CDI ha ayudado en muchos casos a la restauración o prevención de daños a la democracia. **Es, indudablemente, una herramienta eficaz, pero requiere de amplios consensos que, lamentablemente, hoy no existen para aplicar sus mecanismos.** Por eso, lo único que aparece en las noticias son las acciones que realiza, por ejemplo, el secretario general, ya que la Carta le dio muchas más funciones que los anteriores documentos en la historia del sistema interamericano.

**Las dificultades actuales no están en la Carta, sino en las circunstancias que hoy impiden su aplicación.** El ejemplo más insólito es el de **Nicaragua**. El Gobierno de Daniel Ortega ha violado todos los elementos esenciales de la democracia y hasta hoy **no hay los votos suficientes en la OEA para aplicarle las sanciones previstas en la Carta.**

### Las consecuencias de la fragmentación política en la OEA:

1. **La Carta y su aplicación dependen del número de votos que uno pueda conseguir en la OEA.** Si no hay 18 votos para aplicarla, no hay muchos elementos que pueden poner en movimiento la Carta, mucho menos van a haber los dos tercios de mayoría. Hay una división incluso en el Caribe (un grupo grande sigue apoyando a Venezuela) y, por tanto, estamos en un *impasse*, en un callejón sin salida, donde cualquier operación para aplicar o incluso para iniciar la Carta se va a encontrar con ese bloqueo de los votos.
2. Si se intentara convertir la Carta en un tratado o se intentara abrirla para mejorar los canales para su aplicación, **se corre el riesgo de que esta carta pueda ser, no solo no reformada, sino debilitada**, porque hay que recordar que la Carta es una resolución de la OEA que se puede cambiar por 18 votos; no es un acuerdo que requiera una mayoría calificada.

En este recorrido solo podemos concluir que, si bien la Carta es un acuerdo de gran significación jurídica, que ha sido incluso convertido en un estándar internacional por la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), no es menos cierto que está paralizada en estos últimos años por la falta de voluntad política de los Estados. Hoy es mucho más complejo aplicarle la Carta a gobiernos que violan el Estado de derecho, porque ya no es posible trabajar con la totalidad de los Estados.

Nuestra única esperanza es que los regímenes democráticos mantengan su compromiso con las acciones que lleva adelante la Secretaría General de la OEA, las misiones de observación electoral de la OEA, otras iniciativas como las del Grupo de Lima, el grupo de trabajo sobre Nicaragua e incluso impulsar la idea de una relatoría o un observatorio que verifique el cumplimiento de los elementos esenciales de la democracia. Una de las pruebas para la aplicación de la Carta será la próxima Asamblea General de la OEA, donde veremos si existe suficiente voluntad política para aplicarle a Nicaragua las sanciones previstas en la Carta. Es inaudito que hasta ahora no se lo haya hecho. La voluntad, el compromiso y, sobre todo, la participación de los actores políticos de todo tipo es fundamental para que se operen y respeten los principios de la CDI y se evite eso que ya Aristóteles llamaba "el proceso degenerativo de la democracia".

## Comentaristas

*Isabel de Saint Malo (exvicepresidenta y exministra de Relaciones Exteriores de Panamá)*

Un tema que debemos tener muy presente es **el peso de los consensos que dieron inicio a la Carta** y que, es evidente, hoy no tenemos. No podemos minimizarlos, porque eso es justamente lo que hoy no nos permite aplicar la Carta. No tiene que ver con la robustez o no del instrumento, sino con lo preso que está el espacio multilateral de estas mayorías y la discapacidad que se ha generado.

Coincido con Jaime sobre el tema de la jurisdicción para abordar los riesgos de la democracia; esto está claramente definido en la Carta y esa no es la debilidad. La realidad de hoy es que tenemos, en distintos países, regímenes de izquierda y de derecha que, habiendo tenido origen en el marco democrático, actúan de manera autoritaria y no se tiene el consenso en la OEA para poder aplicar la Carta. Se ha dado ejemplos como los de Venezuela y Nicaragua, que se han llevado a la discusión de la OEA. **Quienes hemos estado al seno de esas votaciones, hemos visto que en el momento dado se dan presiones enormes** (hablamos del Caribe, que está dividido); hemos sido testigos de cómo, en el momento de la votación, cinco o diez minutos antes, empiezan a llegar las llamadas telefónicas y van cambiando los votos. Esa presión o impulso para votar de una u otra manera no necesariamente está llegando del otro lado, de países que quizás tienen más fuerza y que mantienen valores democráticos, estos siguen apoyando la Carta y creen que la organización tiene que actuar. Quizás no hemos jugado ese papel en impulsar a otros países. Nicaragua y Venezuela son ejemplos clarísimos, pero también tenemos regímenes autoritarios de derecha: ya se ha mencionado a Bukele, pero pongamos también a Brasil, un país tan importante en nuestra región, cuyo jefe de Estado amenaza a los poderes y atenta contra los pilares fundamentales de la democracia.

Es oportuno reconocer que, **a pesar de esas debilidades inherentes a la falta de consenso y a la falta de capacidad para lograr mayorías, sí hemos visto un rol que la OEA ha podido desempeñar en los procesos electorales**, específicamente, con la **observación electoral**, lo cual depende más de la Secretaría, del secretario general y del equipo profesional que del ámbito político de la organización; un rol que se ha desempeñado y que sigue teniendo mucha importancia cada vez que en la región se da un proceso electoral en el que se permite la participación. Me pregunto si todos nos vamos a quedar mirando desde ahora qué va a pasar en Nicaragua en noviembre, porque todos sabemos lo que va a pasar en Nicaragua en noviembre si no hacemos nada.

No podemos dejar de lado que la COVID-19 ha puesto el foco sobre esas debilidades porque **hemos visto el surgimiento, a raíz de la pandemia, de los abusos, y no solo donde hay regímenes autoritarios, sino de manera muy generalizada**: toques de queda, libertades restringidas, abusos policiales, poderes de emergencia, restricciones a la libertad de expresión, temas diversos relativos a ese tejido de derechos que, como bien señalaba Jaime Aparicio, son parte de lo que constituye esa capacidad o ese ámbito de jurisdicción de la CDI.

*Cynthia Arnson (directora del Programa para América Latina del Woodrow Wilson Center)*

Debilidades de la CDI señaladas por Jaime:

- a) la trayectoria de varios gobiernos electos hacia el autoritarismo,
- b) la erosión de los controles y contrapesos; y
- c) la inutilidad de la Carta para responder a los abusos contra el sistema democrático.

Las sociedades y la región están fragmentadas, polarizadas y con falta de consensos.

**Descontento con la democracia.** Antes de la pandemia el apoyo a la democracia había caído, especialmente entre los jóvenes. Ahora van a la calle para protestar y no votan porque se sienten muy alejados de los partidos políticos establecidos en diversos países. **A esta base, de poca confianza en la democracia por parte de las poblaciones en América Latina, se suman los efectos de la pandemia** (el crecimiento de la pobreza, la agudización de la desigualdad, las brechas en la conectividad digital, que impiden que millones de jóvenes accedan al sistema educativo, entre otros). Se habla, de nuevo, tristemente, de **una generación perdida**. Por tanto, las condiciones básicas no son muy favorables para la preservación de las democracias. Los gobiernos no son capaces de dar soluciones eficaces a las necesidades de la gente.

**Crítica a la CDI. La máxima sanción prevista en la Carta es la expulsión de un país que actúa de forma antidemocrática.** En la práctica, en el caso de Honduras, después de la destitución del presidente Manuel Zelaya en 2009, el aislamiento de Honduras no ayudó a fortalecer la democracia. Por el contrario, durante este periodo, el crimen organizado se fortaleció y creció y, finalmente, Honduras fue readmitido sin haber resuelto el problema de fondo de la democracia: la destitución por la fuerza de Manuel Zelaya, un presidente electo. (José Miguel Insulza, que fue secretario general de la OEA en ese entonces, nos puede hablar de esos eventos).

A pesar de todas estas críticas a la Carta, es sumamente importante insistir en los valores de la democracia liberal, los derechos humanos y los derechos políticos y civiles como principios, incluso cuando estos derechos han sido violados y negados todos los días.

Quisiera anticiparme a las propuestas de reforma a la OEA de Rubén Perina y plantear que estoy a favor de buscar lo siguiente:

- **Fortalecer la práctica de los buenos oficios del secretario general**, quien podría actuar incluso cuando no hay consensos en la institución en su conjunto.
- **Crear un observatorio de la democracia paralelo**, básicamente con unos instrumentos semejantes a la CIDH.

No existe una fórmula –ni en papel, ni en la práctica– para contrarrestar la concentración de poder autoritario. Se necesita otro tipo de herramientas –sanciones individuales, sanciones inteligentes, económicas, pero no transversales– reconociendo siempre que estos instrumentos a veces no son suficientes para revertir la tendencia a la consolidación autoritaria.

## Ronda de Debate

*José Miguel Insulza*

*(senador, exsecretario general de la OEA y exministro de Relaciones Exteriores de Chile)*

Yo creo que lo primero que hay que recordar aquí es la famosa frase del fundador de la OEA, Alberto Lleras Camargo, quien dijo que **la OEA será lo que sus Estados Miembros quieran que sea**; y eso, efectivamente, es así. O sea, todo esto es achacable, básicamente, a la forma en que los Estados Miembros tomaron las obligaciones que posteriormente no cumplieron, pero sobre todo a la forma en que diseñaron la actuación de la OEA en el marco de la CDI.

La Carta es un gran documento, a veces la he llamado "el Programa de la República Democrática". El que quiera crear un Estado democrático al 100 por ciento probablemente pueda recurrir a la CDI, donde se encuentra hasta el tema de la mujer en la política (está considerado en una última línea, pero probablemente habría que ampliar eso hoy). La Carta no es perfecta, pero es cercana a la perfección. Sin embargo, deja mucho que desear desde el punto de vista de su aplicación. **La aplicación de la Carta no es automática, hay que pasar por la Carta de las Américas**, porque la Carta Democrática es simplemente un documento, una declaración, y resulta que la aplicación de la Carta fue vista en varias asambleas después.

Hay distintos protocolos (p. ej., de Washington, de Managua), pero en definitiva la Carta reconoce solo dos situaciones:

- **La democracia en peligro.** Ya sea por decisión del Gobierno de ese país o del propio Consejo, pero **siempre con el asentimiento del Gobierno de ese país**, se puede actuar cuando hay una democracia en peligro.
- **La ruptura de la democracia.**

**No solamente requiere dos tercios de los Estados Miembros de la Asamblea General, sino que requiere también que haya un golpe de Estado**, porque el artículo 9 de la Carta de las Américas se refiere a un golpe de Estado, al derrocamiento de un presidente. Entonces, *¿por qué no se hace nada hoy día contra Ortega? Porque Ortega es el presidente y nadie lo ha derrocado.*

**De acuerdo con la CDI y la Carta de la OEA se podría intervenir si se hubiera derrocado al Presidente** y, dicho sea de paso, en algunas ocasiones probablemente eso no fue completamente aplicado. La verdad es que el único derrocamiento reconocido por la OEA en los años en los que yo estuve como secretario general fue el de Zelaya. En el caso de Paraguay, el Consejo discutió el tema y resolvió que ese era un problema entre dos poderes del Estado y, por lo tanto, no había habido derrocamiento, más allá de que nos gustara o no nos gustara. Los demás casos, que fueron enumerados por algunos de ustedes, fueron casos en los cuales el Gobierno o el presidente en cuestión (Bolivia, Ecuador, Guatemala y varios más) pidieron la intervención de la OEA. Incluso la había pedido Zelaya, pero no se alcanzó a actuar hasta que el golpe se había producido.

Entonces, la Carta tiene un fallo enorme desde el punto de vista de su aplicación y las razones son, fundamentalmente, que los Estados no quisieron hacerlo.

En cumplimiento de un mandato que existía en la OEA, cinco años después de aprobada la Carta había que hacer un informe sobre ella, y yo presenté un informe en el que decía que, precisamente, **la Carta solo atacaba el problema de los derrocamientos**. Sin entrar a las 21 recomendaciones del presidente Jimmy Carter de cuando **había otras rupturas de la democracia**, yo aludí a tres:

1. Una violación masiva de los derechos humanos;
2. La usurpación de un poder del Estado por parte de otro, violando la separación de poderes;
3. Corrupción generalizada; y varias otras cosas más, algunas de las cuales están ocurriendo en Nicaragua.

Esto lo he presentado ante **el Consejo** que, como muchas veces, agradeció y felicitó al secretario general por su informe, pero **no estuvo en disposición para cambiar nada, ni para ampliar las condiciones de actuación**. Es tan cierto lo que se decía al comienzo respecto a que el clima en el cual se dictó la CDI había sido muy importante para que fuera dictada, que si se miran las actas de la Cumbre de Quebec, hubo la disposición a considerar que la democracia se violaba de otras maneras que no fueran solamente por derrocamientos, pero los Estados Miembros nunca quisieron aplicar esto.

### Diego Abente

(director del Programa de América Latina y Asuntos Hemisféricos en la Universidad George Washington y exembajador de Paraguay ante la OEA)

La Carta es robusta y tiene todos los elementos que necesitamos. Fue lo máximo que se pudo lograr políticamente en su momento y tiene dos elementos fundamentales que hay que rescatar:

1. **La definición de la democracia**, de manera que no hablamos de democracia general, sino que identificamos origen del poder, ejercicio del poder, transferencia del poder; podemos perfectamente usar estos referentes.
2. **La figura de la alteración**, que es una figura sumamente importante: el tema de gobiernos que surgen de elecciones libres pero que desnaturalizan, en su ejercicio, el carácter de la democracia. En ese sentido la Carta es el mejor instrumento que tenemos en este momento para esa realidad. Sin embargo, no se puede aplicar en la medida que pensamos o queremos que se aplique. Sería aconsejable dejar de centrar tanto la discusión en la Carta y mover la discusión a estándares menos estrictos para encarar el tema de la democracia.

Opino que es fundamental **descontaminar ideológicamente la discusión de la Carta**. Si solamente se piensa en la Carta en Nicaragua y en Venezuela, pero no se piensa la Carta en El Salvador, Brasil u Honduras, obviamente eso produce una división que hace mucho más difícil avanzar en fortalecer la democracia en la región; es, finalmente, **evitar los doble raseros**. Si fijamos estándares tan elevados, en el sentido de darle más "dientes" a la Carta, aunque sean los estándares correctos, es posible que no alcancemos esos estándares y esos logros. Hay que buscar **otros tipos de iniciativas que, incrementalmente, fortalezcan y restablezcan la hegemonía de los valores democráticos en la región**.

### Jorge Castañeda

(profesor en la Universidad de Nueva York y exsecretario de Relaciones Exteriores de México)

Cuando se hablaba de la primera causal de invocación de los artículos pertinentes de la Carta estaba el de la democracia en peligro, ahora quizás **valdría la pena reflexionar sobre eso y buscar detonantes o señales de alarma o algún tipo de mecanismo de alarma**; una especie de **sistema de alerta temprana que pudiera invocarse antes de tiempo o antes de llegar a la crisis**, por lo menos reuniones extraordinarias del Consejo Permanente y, en su caso, la invocación de la Carta.

Este mecanismo de alerta temprana –que creo lo propuso Carter–, no existe pero **podría ser interesante, sobre todo si puede ser detonado por distintas instancias**, por ejemplo, la Comisión Interamericana, algunas ONG –que tuvieran cierta reputación ante el secretario general o ante el Consejo o la Asamblea, (p. ej., Amnistía Internacional o Human Rights Watch) o el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas–.

Es necesario buscar una manera de iniciar el debate antes de que se llegue a esa formulación de democracia en peligro, pero que sea después de que se haya alterado el *statu quo*. Hoy, hay dos casos que corresponderían a esta situación: el caso de El Salvador y el caso de Brasil. Obviamente, el caso de Nicaragua no es pertinente porque ya no es una alerta temprana, ya no es para prevenir, impedir, vaticinar algo que está en camino, sino que ya sucedió. Pero los casos de Brasil y El Salvador quizás sean ejemplos para permitir este tipo de mecanismo. Sé que esto abre toda la discusión de si reabrir o no la Carta, pero me parece que ante lo que estamos viendo en América Latina hoy, que son una serie de amenazas sin llegar todavía al límite de "paso al acto", *¿cómo hacer para iniciar o detonar un debate antes de llegar al umbral más allá del cual es muy difícil actuar?*

### Allan Wagner

(exministro de Relaciones Exteriores de Perú y ex secretario general de la Comunidad Andina)

**La iniciativa de la CDI fue una iniciativa del Perú** en la Cumbre de Quebec, y eso **se debió a la experiencia que atravesamos con el Gobierno de Fujimori**, un Gobierno que fue electo democráticamente y que, con el correr de los años, devino en un régimen autoritario y corrupto. Eso motivó al Perú a plantear que se complementara lo que

existía –que era la Resolución 1080, que sancionaba con la exclusión del Estado cuando se producía un golpe o una alteración del orden institucional democrático– con un mecanismo que previniera este tipo de democracia que se va desnaturalizando con el correr de los años.

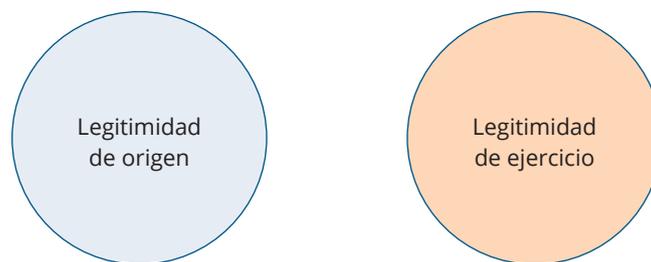
**La sanción de la expulsión ya existía de alguna manera, pero naturalmente la Carta enriqueció mucho los conceptos sobre democracia.** Pero lo fundamental es la parte preventiva, eso quedó reflejado en los artículos 17 y 18 de la Carta. La Carta es lo mejor que se pudo hacer en esas circunstancias que además eran muy favorables, pero le faltaron dientes.

*Edmundo Jarquín (ex candidato presidencial en Nicaragua, ex diputado y ex embajador)*

Antes de que se firmara la CDI en Lima, en setiembre de 2001, fue **objetada en la Cumbre de Quebec por el presidente Chávez de Venezuela**, en abril de 2001, donde formuló unas acotaciones muy críticas, tanto al proyecto de la Alianza de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como a la CDI. Se negó a suscribir, precisamente, el endoso a la Carta que se había empezado a discutir en abril en la Cumbre de Quebec.

*Carlos Mesa (ex presidente y ex vicepresidente de Bolivia)*

Un elemento que me parece clave es la distinción obvia y evidente entre:



Lo que decía Jaime está claro, **hay muchos países con legitimidad de origen pero que no están ejerciendo democráticamente su Gobierno y lo están llevando hacia un camino de deriva autoritaria**, como diría Daniel. Hay una situación compleja que tiene que ver con la diferencia entre los países que están claramente alineados en la dictadura: Venezuela y Nicaragua; y los países que están llenos de grises, con una democracia disfrazada. Quiero subrayar el caso de Bolivia, que tiene una situación muy crítica de autocracia, que no es nueva, que no la ejerce solamente el presidente Arce, sino que tiene ya una larga trayectoria durante el Gobierno del presidente Morales.

El **quid de la cuestión**, en Bolivia y **en cualquier país en camino al autoritarismo, está en el control total de la Justicia**, a través de miembros del Poder Judicial cooptados, comprados o elegidos de manera espuria; y un **Ministerio Público servil que se convierte en un martillo que ejecuta los actos de la decisión del Poder Ejecutivo**. Si no miramos el Poder Judicial y el Ministerio Público no entenderemos la naturaleza fundamental de esta **transición de democracia disfrazada** a democracia que deja de serlo y se convierte en **dictadura**.

El término es golpe de Estado porque **un golpe de Estado no solamente se le propina a quien ejerce el poder Ejecutivo**. El Poder Ejecutivo propina un golpe de Estado al Poder Judicial o al Poder Electoral. El golpe de Estado debe entenderse en una dimensión multivisual, que tiene que ver con un golpe de un poder contra otro poder. Creo que ese es un aspecto clave para analizar la interpretación de la Carta, que es fundamental para la lectura adecuada, en el que creo que vale la pena incidir. Hay países en gris, que deben ser puestos en evidencia: Bolivia es un caso flagrante de ello.

*José Miguel Vivanco (director para las Américas de Human Rights Watch)*

Coincido plenamente con lo expresado por Carlos Mesa. Aquí la clave es la **concentración de poder, separación de poder e independencia judicial. La clave está en no continuar tolerando gobiernos que buscan interferir y anular el rol de fiscalización independiente del poder judicial**. Creo que esta falta de voluntad a la que alude Jaime se replica, precisamente, porque muchos de los gobiernos regionales ven que, una vez que obtienen el triunfo, pueden gobernar como se les antoja.

Quisiera llamar la atención sobre **la falta de presencia de los Estados Unidos en estas materias**. No hay una clara política hacia América Latina, no hay visibilidad por parte de la administración Biden y eso no ayuda. Sería mucho más útil contar con una administración que, más allá de los tuits, estuviera desarrollando una política clara de promoción y defensa de estos valores en el nivel regional. Centroamérica es un desastre y Sudamérica no lo hace mejor tampoco.

**Hay que resaltar la situación de Brasil, pero Andrés Manuel López Obrador, en México, está siguiendo la misma pauta**, el mismo libreto, específicamente en torno al Poder Judicial. Además, está suplantando el rol que cumplió en su momento Chávez. Para algunos de ustedes podrá ser exagerado, pero no lo creo. Es la voz y el artífice de una serie de reuniones con el propósito de anular a la OEA y es el que está llenando un vacío, en el nivel regional, con un discurso obviamente populista, reñido con los valores democráticos y buscando una plataforma esencialmente ideológica que excluye los valores democráticos.

## Segunda Sesión: "Las propuestas de reforma a la Carta Democrática Interamericana para enfrentar estos nuevos desafíos"

*Exposición principal: Rubén Perina, Ph.D*

*(consultor internacional, excatadrático en las universidades de Georgetown y George Washington y exfuncionario de la OEA)*

Luego de analizar los antecedentes y la naturaleza de la Carta, ahora nos toca enfocarnos en **cómo fortalecerla para convertirla verdaderamente en un instrumento más efectivo para la defensa y promoción de la democracia**. La Carta es un logro histórico de los demócratas del hemisferio que cristaliza e incorpora varios intentos continentales de proteger colectivamente la democracia. Nadie ha impuesto la Carta; es parte del acervo jurídico del hemisferio, como la Convención Americana de Derechos Humanos. La cuestión ahora es ver cómo fortalecer las funciones preventivas y restaurativas de la Carta para mejorar así la capacidad de la organización de responder a las amenazas al orden democrático. Por lo tanto, a continuación pretendo actualizar diez sugerencias concretas y prácticas, que hice en mi libro *The OAS as the advocate and guardian of democracy* [La OEA como defensora y guardiana de la democracia], publicado en 2015.

**Función preventiva:** Esta 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 artículo 17 de la Carta, solicitando la asistencia o los buenos oficios del secretario general o del Consejo Permanente. 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 para facilitar negociaciones que prevengan la ruptura de la institucionalidad democrática.

El problema se presenta, sin embargo, cuando la amenaza al orden democrático proviene de un gobierno democráticamente electo vía una alteración velada de ese orden que incluye, por ejemplo, el progresivo control y hegemonía sobre los otros poderes, persecución de la oposición y de los medios independientes y fraude electoral. El proceso paulatinamente se torna autocrático, si no dictatorial, y se parece a lo que yo llamo un golpe de Estado en cámara lenta.

Gobiernos de este tipo, como el de Maduro en Venezuela o el de Ortega en Nicaragua, no permiten la visita de una misión del Consejo Permanente, del secretario general o de la CIDH para observar la situación o tratar de facilitar una negociación que restaure el orden democrático. En estos casos, **la acción preventiva se dificulta porque solo el Poder Ejecutivo puede recurrir a la OEA e invocar la Carta**.

A continuación, encontrarán mis sugerencias para la acción preventiva, las cuales no requieren, necesariamente, una modificación de la Carta:

- 1. Institucionalizar la creación de grupos de trabajo del Consejo Permanente:** como el creado para Nicaragua, particularmente cuando el gobierno de un país en crisis político institucional no permite la visita del secretario general o de la CIDH. Esto hubiese sido muy útil en Honduras antes del golpe de Estado en 2009. Este grupo de trabajo invitaría a la sede de la OEA o a representantes de los sectores involucrados en la crisis para facilitar negociaciones que prevengan la ruptura del orden democrático. Las amenazas usualmente implican una crisis político institucional que resulta de un conflicto entre el Poder Ejecutivo y otros poderes del Estado y parecería solo lógico que cualquiera de estos poderes pudiese participar en la apreciación colectiva de la crisis en la misma OEA. ¿Cuál es el problema si todos los miembros son democracias donde supuestamente predomina la independencia e igualdad de poderes?

2. **Misiones de observación sin la venia del Gobierno:** permitir que miembros de cualquier poder del Estado que se viese amenazado por el Poder Ejecutivo pudiesen solicitar, sin la venia del Gobierno, una visita del secretario general o del Consejo Permanente para observar *in situ* la situación política en su país.
- I. **Legislación que habilite a los ciudadanos y poderes a recurrir a la Carta:** cooperar, vía la Secretaría General, con legislaturas nacionales para redactar legislación que habilite a sus ciudadanos y poderes del Estado a recurrir a la Carta cuando sientan que sus derechos humanos y políticos están siendo violados o que el orden democrático ha sido alterado.
  - II. **Alentar a los Estados Miembros a incorporar la Carta en sus constituciones:** como algunos países han hecho con la Convención Americana de Derechos Humanos.
  - III. **Robustecer programas de cooperación técnica:** para fortalecer el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Electoral, así como para promover la enseñanza de valores y prácticas democráticas en el sistema escolar y entre jóvenes líderes.
  - IV. **Reforzar las misiones de buenos oficios:** promover que la Secretaría General fortalezca su capacidad de realizar misiones de buenos oficios, montando un equipo de expertos en negociación y mediación para facilitar el diálogo y la construcción de consensos.
  - V. **Establecer una entidad para monitorear el cumplimiento de la Carta:** por ejemplo, una comisión de expertos independientes similar a la CIDH.
  - VI. **Crear un mecanismo de evaluación por pares (*peer review*):** similar al utilizado para dar seguimiento al cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
  - VII. **Promover un mejor conocimiento de la Carta:** apoyando a universidades y academias diplomáticas para que ofrezcan cursos sobre la misma.
  - VIII. **La función restaurativa de la Carta,** por otro lado, implica la invocación del artículo 20 por parte del secretario general o de un Estado Miembro ante la alteración del orden democrático en un miembro de la organización.
- **Si la alteración significa un golpe de Estado tradicional,** como por ejemplo, en Haití en 1991, los autogolpes del Perú en 1992 y Guatemala en 1993, o como los golpes contra Chávez en 2002 y contra Zelaya en 2009, **los Estados no vacilarán en activar la Carta.** En estos casos, la reacción será inmediata; se escucharán condenas y exhortaciones de retorno al orden democrático en resoluciones del Consejo Permanente, seguido de misiones de buenos oficios para facilitar negociaciones que logren restaurarlo. Si ello fracasase, se activarán las sanciones democráticas y económicas, y surgirá la posibilidad de suspensión de la organización, como en Honduras en 2009.
  - Sin embargo, **cuando la alteración del orden democrático es velada, o sea, un golpe de Estado en cámara lenta,** como el de Maduro en Venezuela, el de Ortega en Nicaragua, como trató Evo Morales en Bolivia, o como parece estar ocurriendo en El Salvador, **surgen las dudas y demoras para condenar los hechos y activar la Carta.** Ello porque el origen de los gobiernos fue electoral y, supuestamente, democrático y legítimo. En el **caso de Venezuela pasaron más de 10 años para reconocer que una dictadura gobierna ese país y para condenarla en el marco de la Carta;** ello después de los contundentes informes del secretario general en 2016 y 2017. En el **caso de Nicaragua, hasta hoy no se ha podido activar el artículo 20,** a pesar de los informes de la CIDH, del Consejo Permanente –que además condenó el encarcelamiento de precandidatos opositores y la clausura de medios independientes– y a pesar de los informes del secretario general.

Es para estos casos, precisamente, que se evidencia la necesidad de contar con una definición más precisa de lo que significa la alteración del orden democrático, para poder así activar la Carta.

De allí surge mi última sugerencia:

**Definir lo que significa una alteración del orden democrático:** la precisión reduciría las dudas o escepticismos para categorizar o tipificar un hecho como una alteración del orden democrático, por lo que se tendría que encomendar a un grupo de trabajo del Consejo Permanente o al Comité Jurídico Interamericano que determine qué exactamente constituye la alteración del orden democrático, identificando, por ejemplo, qué hechos constituirían evidencia de una alteración de ese orden.

La factibilidad de lo propuesto y la utilidad de la Carta en última instancia dependen, inevitablemente, de la congruencia de regímenes en el hemisferio y de la dinámica de las relaciones entre ellos. Hoy observamos una pronunciada polarización entre regímenes autocráticos y otros democráticos, y la dinámica en sus relaciones indica pocas probabilidades de consenso o cohesión ideológica para la defensa y la 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.

Cabe destacar que el compromiso con la Carta de la OEA y la CDI de promover y defender colectivamente la democracia implica que los miembros de la OEA se han habilitado a sí mismos para involucrarse en los asuntos internos de otro Estado cuando de amenaza o ruptura del orden democrático se trata.

**Este compromiso con la democracia y su defensa colectiva es la prioridad principal y supera al compromiso con la soberanía absoluta y la no intervención,** principios que últimamente han sido utilizados por regímenes tiránicos como el de Maduro para encubrir sus violaciones al orden democrático y los derechos humanos, con el apoyo de la injerencia perversa de la dictadura castrista o de las autocracias de China y Rusia. Este es el intervencionismo que se debe repudiar.

La CDI es un logro histórico de los demócratas del hemisferio. Los Estados la deben respetar y nosotros debemos conocerla mejor, difundirla y seguir buscando maneras de promover y fortalecer la cultura política democrática de los Estados Miembros. Eso es, en última instancia, lo único que asegurará que se respete la Carta y se cumplan los compromisos de defender la democracia colectivamente.

## Comentaristas

*Laura Chinchilla (expresidenta y exministra de Justicia de Costa Rica)*

Si bien América Latina no amanece todos los días contando nuevas autocracias, sí amanece todos los días contando **democracias de menor calidad**, todo esto ocurriendo bajo la vigencia de la CDI. Entonces, tenemos que ser capaces de actuar con más oportunidad.

Hay un espacio muy amplio para **fortalecer los mecanismos de prevención**, muchos de los cuales ha mencionado Rubén. **No podemos operar bajo la lógica de que todo está bien hasta que todo está mal, y esa es la lógica que ha imperado hasta ahora en el seno de la OEA.** Se deben **fortalecer todas las propuestas técnicas**, al estilo de las cosas que han servido dentro de la OEA (p. ej., la Relatoría de Prensa, la Comisión Interamericana, el Departamento de Cooperación Electoral); se tienen que **sumar mecanismos más efectivos** que nos permitan **monitorear e intervenir más preventivamente en el mejoramiento de la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento del Estado de derecho.** Esta no ha sido una prioridad y sabemos que por ahí empieza todo; sabemos que empieza con estos **autócratas arrasando con jueces y fiscales independientes** y, a partir de ahí, prácticamente el camino les queda abierto.

Tenemos que **empoderar más a nuestros ciudadanos**; se están ganando el espacio, se han dado cuenta de que existe vida política entre elección y elección y están demandando ese protagonismo, de manera que hay que apuntar también en esa dirección.

América Latina vivió la crisis de la deuda y hoy hacemos alarde de cómo muchas de las crisis financieras no nos han contagiado porque hicimos la tarea, porque hicimos las reformas de ese sector, pero resulta que **todo lo que tiene que ver con las instituciones políticas y democráticas no es una prioridad.** Seamos claros, esta no es una prioridad ni en el nivel regional, ni en el nivel internacional. Esto no pasa por una administración u otra en los Estados Unidos. Una cosa es el discurso y otra las acciones efectivas. Tenemos que aliviar el trabajo que hacen las organizaciones en defensa de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho con los organismos financieros internacionales. Tenemos que avanzar con más determinación, generando más participación, en estos temas, pero sobre todo, reconociendo que **la CDI sigue siendo más una aspiración que una realidad**, y que el camino todavía por avanzar es largo y complejo.

*Oliver Stuenkel*

*(profesor en la escuela de Relaciones Internacionales de la Fundación Getulio Vargas y experto no residente de la Carnegie Endowment for International Peace)*

En Brasil estamos pasando por un momento de crisis democrática sin precedentes en las últimas décadas y lo que a mí me impresiona es cómo acá normalizamos la amenaza a la democracia de tal manera que hoy en día activistas, académicos y opositores hablan de manera bastante natural sobre cuál es su "plan B", sobre a qué país irían si hubiera un autogolpe en Brasil. Pero lo que estamos viendo en Brasil es que, si hay riesgo por la democracia, será algo mucho más parecido a la erosión de la democracia en Venezuela que a un golpe tradicional: un proceso lento y que está en curso.

**Una vez que nos acercamos a una ruptura democrática, me parece muy poco probable que la Carta pueda tener un impacto relevante.** Participé en muchos debates en las últimas semanas aquí en Brasil y este debate es el primero en el que participo donde hay propuestas concretas sobre cómo mejorar la Carta y qué hacer para, realmente, mejorar la situación.

Estoy totalmente de acuerdo con que **es crucial involucrar a actores que no estén en el Ejecutivo**, como el Congreso o el Poder Judicial, para que puedan traer misiones de la OEA o visitas del secretario general, porque **la principal amenaza hoy en día viene de los presidentes.** La participación de grupos técnicos que hacen trabajo preventivo es crucial para el Poder Judicial, representantes de prensa, expertos en combatir noticias falsas que representan un riesgo para la democracia –esto implica cooperar más con empresas como Facebook y Tik Tok, plataformas esenciales para combatir los falsos reportajes–. Es necesario **hablar de la OEA y de la CDI en el**

**sistema escolar.** Pero también hay que **promover un debate sobre cómo fortalecer valores democráticos en las Fuerzas Armadas.**

Es claro que siempre va a haber personas como Chávez, López Obrador o Bolsonaro, porque en el fondo, en las últimas dos décadas, varias democracias no supieron asegurar que una buena parte de la población tuviera acceso a bienes públicos fundamentales, como educación, seguridad y salud, lo que siempre permite que voces autoritarias sean atractivas y competitivas en las elecciones. Por tanto, este también me parece un tema crucial. Solo podemos **proteger mejor a la democracia si podemos aumentar la cantidad de ciudadanos que tengan acceso a estos bienes fundamentales.**

Finalmente, un gran problema de la región es **la falta de liderazgo.** En Brasil, será un trabajo de años nuevamente involucrar a jóvenes y élites con ambiciones políticas. Me parece fundamental que la OEA desempeñe un papel en este esfuerzo en la región, para asegurar que gobernadores y alcaldes (que un día podrían llegar a la presidencia) conozcan bien la región, tengan buenos contactos y estén socializados en la región para fortalecer la democracia.

## Ronda de debate

*Michael Penfold*

*(profesor de Ciencia Política en el Instituto de Estudios Superiores de Administración-IESA y global fellow en el Programa de América Latina del Wilson Center)*

Quisiera **cuestionar un poco esta idea de la progresividad del deterioro de la democracia.** En el caso de Venezuela, para mí eso es absolutamente evidente. Uno piensa en Maduro y uno se da cuenta de que Maduro no podría tener los instrumentos autoritarios con los cuales logra controlar el territorio y desmovilizar a la población si Hugo Chávez no hubiese hecho el trabajo; es decir, no solamente de desmontar los controles a través de la división de poderes, sino de incrementar las capacidades autoritarias incluso dentro de un sistema electoral.

Esas **no son violaciones tan veladas y es muy importante acotarlas, determinarlas,** porque lo que ocurre con este tipo de **regímenes, que están apareciendo en América Latina, es que actúan desde temprano, cuando tienen popularidad.** Por ejemplo, cuando Trump trató de hacerlo ya era muy tarde, en parte porque esas capacidades autoritarias todavía no las había podido desarrollar plenamente. **¿Qué es lo que permite que se desarrollen? La reelección.** Al final, **la permanencia en el poder es una variable fundamental** que tampoco es velada. Si uno ve la crisis boliviana, esa crisis se veía venir con el tema de la reelección y al final fuimos muy condescendientes con algo que todos sabíamos que iba a ocurrir.

Es fundamental el actuar temprano, como señalaba Jorge Castañeda, pero identificando lo que para mí no son acciones veladas, sino acciones bastante evidentes –como lo estamos viendo en El Salvador en este momento– que permiten esas alertas tempranas. Lo que hay que buscar son **mecanismos muy efectivos en la intervención,** la facilitación de la corrección del problema. Si uno ve la actuación de la Secretaría General, más allá de las diferencias de los casos, uno ve mucha variabilidad. Se deben **corregir las variaciones en el tipo de actuación de la Secretaría General** para poder ser mucho más preventivos y mucho más efectivos en esos procesos de corrección democrática.

### Francisco Villagrán

*(diplomático guatemalteco y profesor visitante de la Escuela de Asuntos Internacionales Elliot de la Universidad George Washington)*

Coincido con el análisis que se ha hecho aquí sobre las dificultades que existen para la aplicación de la CDI, que en buena medida tienen que ver con las condiciones políticas en la región y con el retroceso democrático que estamos viviendo. Creo que también tienen que ver, en cierta medida, con las **limitaciones que establece la Carta** en el capítulo cuarto, relativo a la preservación de la democracia, y además con los **criterios particulares de quienes tienen la responsabilidad de aplicarla**.

Es un hecho que a partir de 2015 la aplicación de la CDI ha sido controversial e ineficaz, no solo por la división que existe entre países miembros de la OEA sobre el papel que le corresponde a la organización en esta materia, sino por la **falta de apoyo del Consejo Permanente para involucrarse en esas situaciones**. En esto incide el criterio del propio **secretario general**, quien **no ha tenido la diligencia requerida en buscar ese apoyo**, en hacer un mayor esfuerzo para conseguirlo a través de consultas privadas con el Consejo Permanente y con grupos regionales. Los anteriores secretarios generales han llevado a cabo sus negociaciones y sus gestiones político diplomáticas con el respaldo necesario de los miembros del Consejo Permanente. En cambio, en años recientes, ha quedado la impresión de que las acciones del secretario general han sido inducidas por el país con mayor peso en la OEA, lo que no ha sido bien visto por muchos países miembros de la organización.

Las propuestas que ha hecho Rubén Perina son muy buenas y tienen mucho sentido. Es importante involucrar a representantes de distintos sectores, tanto de las instituciones del Estado como también de partidos y de la sociedad civil. Los organismos legislativos y las altas cortes deberían tener la posibilidad de pedir al secretario general o al Consejo Permanente que presten mayor atención a acciones o transgresiones del Poder Ejecutivo en contra de su independencia.

La idea de un **Observatorio de la Democracia** también es oportuna, aunque el mecanismo de seguimiento de la Convención Contra la Corrupción no es un buen referente porque los gobiernos no se critican entre sí. Un mecanismo de observación de esta naturaleza debería **incluir a entidades reconocidas por su seriedad y objetividad**, como IDEA, America's Watch, el National Endowment for Democracy y otras.

### José Octavio Bordón

*(exembajador y exparlamentario de Argentina, actual presidente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales)*

**El secretario general, abandonó un poco la tradición del tema de realizar medidas relacionadas no solo con el cumplimiento de las normas, sino con el accionar político de negociación para ir acercándose a la organización**, posiblemente frente a la renuencia de muchos países miembros de acompañar esta labor y se dedicó, más que nada, a defender y plantear, casi como una militancia, valores democráticos y de defensa del rol de la OEA y de defensa de la CDI. Comparto esos valores, pero quizás esto llevó a disminuir la capacidad y la posibilidad de negociar. Sin embargo, más allá de esta apreciación, creo que para cualquier secretario general en este momento sería igualmente muy difícil. De todas maneras, esta es la actitud que hay que tener: **buscar consensos**, porque aunque no se logren en la mera negociación, en la posibilidad de hacer las visitas y de conversar, uno va construyendo espacios para llevarlo adelante.

Mirando hacia el futuro, creo que ha quedado muy clara la **importancia de las alertas tempranas**. El tema de "cómo" me parece un punto muy importante. Por otra parte, las dificultades que tiene la OEA en algunas ocasiones frente a la actitud de los gobiernos no son nuevas. Yo presencié esto en dos oportunidades –una sin CDI y otra con CDI–. Permanentemente, el error de los Ejecutivos es una dificultad, pero con una **acción de negociación política, de diplomacia y de encontrar los caminos** –como los encontró Gaviria y José Miguel en su momento (en un caso fue más efectivo y en el otro impidió una mayor gravedad de la situación)– se puede operar.

**Comparto toda la vocación de cambiar la CDI** y creo que hay que trabajar en eso. Pero, con toda sinceridad, **si**

**hoy no conseguimos los votos para aplicar esta Carta, no creo que sea factible en este momento.** Hay que trabajarlo como un elemento de presión, pero sin pensar que es la única alternativa.

Hay que trabajar mucho en los **espacios de interpretación jurídica** para **llevarlos a la Secretaría General, a partir de una aproximación indirecta con la CIDH y con otras organizaciones**, para llevar desde afuera el debate a la OEA, sobre todo con esta idea de **democracia plena**, que está presente ya en el concepto de la Carta Democrática y en todo lo que hemos elaborado posteriormente.

Por último –y lo conecto con la reforma posible de la Carta, que creo que no es factible hoy, que es riesgosa, pero que hay que empezar a trabajarla–, la **movilización de función y profundización de la Carta**, pero no solamente como una tarea académica, formando gente para dentro de 20 años, sino movilizando los principales actores democráticos **con el mayor pluralismo posible, para que no parezca una acción de un interés o de otro**, que se moviliza según quién es el gobierno que está avanzando o que está en peligro; para que de esa manera se sienta esa presión, que es fundamental, básicamente en la alerta temprana, pero también en otros casos.

Una reflexión final desde Argentina. Tenemos peligro, pero si en esta elección se repite la elección de las primarias, **la propia sociedad le va a poner el balance y será más que una alerta temprana**, será una decisión mayoritaria para emparejar la cancha e impedir que se avance sobre el sistema republicano y sobre los principios de la Carta Democrática.

### *Diego Abente*

(director del Programa de América Latina y Asuntos Hemisféricos en la Universidad George Washington y exembajador de Paraguay ante la OEA)

El problema es que **no podemos seguir obsesionados por la idea de la Carta solamente**. La Carta no se va a aplicar en este momento porque no hay 23 votos en la OEA, ni en un caso, ni en otro. Entonces, es importante **recurrir a todas estas iniciativas de movilizar la sociedad civil, a los sectores democráticos de los países, a las juventudes, invitar a los otros poderes del Estado a expresarse y reconstituir la hegemonía democrática**. Esa hegemonía de la democracia, como idea política, como objetivo, como aspiración que existía en el 2001, ya no existe hoy. Entonces, tenemos que comenzar desde el principio. Creo que tenemos que solicitarle a IDEA y a Daniel Zovatto que convoquen a otra reunión como esta para estudiar todas estas iniciativas, para reconstituir la hegemonía de la democracia, las ideas de la democracia en la región.

## Palabras de cierre

### *Jaime Aparicio*

(exembajador de Bolivia ante la OEA, exagente de Bolivia ante la CIJ y exfuncionario de la OEA)

A diferencia de lo que pasa en la región, creo que acá sí se han encontrado ciertos consensos y uno de ellos es el valor de la Carta, su eficacia, el momento histórico que la produjo y las dificultades actuales de su aplicación, fundamentalmente por falta de voluntad política.

En este espacio se han añadido algunas cosas que son importantes para la aplicación de la Carta:

- **Consensos:** se deben encontrar consensos, al menos entre los gobiernos democráticos, para frenar ese proceso degenerativo de la democracia.
- **Mecanismos preventivos dentro de la OEA:** pero también con la sociedad civil, otros gobiernos e instancias internacionales que colaboren.
- **Desvíos democráticos:** todos han coincidido en que el hecho de que no se aplique la Carta a Nicaragua es una falla, no solo de la Carta, sino de los Estados. También se han incluido acá a países como El Salvador, Brasil,

Bolivia y México como zonas grises con derivas autoritarias que no hay que banalizar porque pueden acabar en dictaduras.

- **Independencia del sistema judicial:** otro tema central es la falta de independencia del sistema judicial en muchos países de la región, donde **los jueces y fiscales se han convertido en instrumentos de los gobiernos autoritarios para eliminar a la oposición**, alcanzar la hegemonía del poder y confundir Gobierno y Estado.
- **Rol de Estados Unidos frente al tema:** se ha visto el desinterés que está demostrando en este tema actualmente y la invisibilidad de sus actores políticos.

#### *Rubén Perina Ph.D*

(consultor internacional, exfuncionario de la OEA y exacadémico en las universidades de Georgetown y George Washington)

**Debemos conocer mejor la Carta, difundirla mejor, seguir buscando maneras de promover y fortalecer la cultura política democrática en cada uno de nuestros Estados.** No se puede culpar a la Carta de las transgresiones contra la democracia o la regresión democrática que se observa en algunos países con tendencias autocráticas, así como tampoco se puede culpar a la luz roja del tráfico por las violaciones de los conductores. Lo que sí podemos cuestionar y denunciar es que haya parálisis y que no haya una reacción colectiva inmediata, una condena a las transgresiones y regresiones, incluyendo sanciones y hasta la suspensión de la comunidad de las democracias.

## Bibliografía

Arrighi, J. M., *La OEA y el Derecho Internacional*, (México: Editorial Porrúa, 2015).

Atkins, G. P., *Latin America in the International Political System* [América Latina en el sistema política internacional], segunda edición, revisada y actualizada (Boulder: Westview Press, 1989).

Bemis, S. F., *The Latin American Policy of the United States: An Historical Interpretation* [La política latinoamericana de los Estados Unidos: una interpretación histórica] (Cleveland: The Norton Library, 1967).

Farer, T., (Ed.), *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas* [Más allá de la soberanía: defensa colectiva de la democracia en las Américas]. (Baltimore: The Johns Hopkins University, 1996).

Franck, T. M., "The Emerging Right to Democratic Governance" [El derecho emergente a la gobernabilidad democrática], *American Journal of International Law*, 86(1), págs. 46-91 (enero de 1992).

\_\_\_, "The Democratic Entitlement [La facultad democrática]" *University of Richmond Law Review*, 29/I Artículo 3 (1994).

García Amador, F. V., *Sistema interamericano: a través de tratados, convenciones y otros documentos*, (Washington, D. C.: OEA, Secretaría General, 1981).

Perina, R. M., "Los Desafíos de la Carta Democrática Interamericana", *Estudios Internacionales*, 173 (2012).

\_\_\_, *The Organization of American States as the Advocate and Guardian of Democracy* [La Organización de Estados Americanos como defensora y guardiana de la democracia], (Lanham y New York: The University Press of America, 2015).

Slater, J., *The OAS and United States Foreign Policy* [La OEA y la política exterior de los Estados Unidos], (Columbus: Ohio State University Press, 1967).

Tesón, F., "Changing Perceptions of Domestic Jurisdiction and Intervention" [Cómo cambiar la percepción de la jurisdicción e intervención doméstica], *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas*, págs. 29-51 (Baltimore: The Johns Hopkins University, 1996).

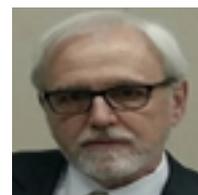
## Abreviaturas

ALCA	Alianza de Libre Comercio de las Américas
CDI	Carta Democrática Interamericana
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CJI	Comité Jurídico Interamericano
Corte-IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
GTCP	Grupos de Trabajo del Consejo Permanente
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento e Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MBO	Misión de Buenos Oficios
OEA	Organización de los Estados Americanos

## Glosario de participantes Taller Virtual Conmemoración del Día de la Democracia y los 20 años de la CDI

### I. Expertos participantes

1. Diego Abente: director del Programa para América Latina y Asuntos Hemisféricos en la Universidad George Washington. Exembajador de Paraguay ante la OEA, exsenador en dos periodos y se desempeñó como Ministro de Justicia y Trabajo.



2. Gustau Alegret: periodista internacional del canal de noticias NTN24. Director y presentador de los programas Club de Prensa y Cuestión de Poder. Ganador de tres premios Emmy. Tiene más de 20 años de experiencia trabajando en diversos medios de comunicación en España y EE.UU.



3. Jaime Aparicio: exembajador de Bolivia ante la OEA, exagente de Bolivia ante la CIJ y ex funcionario de la OEA, ocupando el cargo de Secretario Ejecutivo de la Cumbre de las Américas. Además, fue Viceministro de Relaciones Exteriores de Bolivia entre 1993 a 1997.



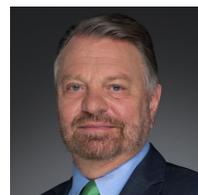
4. Cynthia Arnson: directora del Programa para América Latina del Woodrow Wilson Center. Ex asistente de política exterior en el Congreso de Estados Unidos. También ocupó cargos en Human Rights Watch y en la academia.



5. José Octavio Bordón: exgobernador de Mendoza, exdiputado, exsenador, exministro de Cultura y Educación. Exembajador de la Argentina en los Estados Unidos. Actual presidente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.



6. Jorge Castañeda: profesor en la Universidad de Nueva York y exsecretario de Relaciones Exteriores de México. Se ha desempeñado como asesor político del gobierno mexicano en asuntos de Centroamérica y el Caribe.



7. Laura Chinchilla: expresidenta de Costa Rica entre 2010 y 2014. También es exministra de Justicia y de Seguridad Pública, exvicepresidenta de la República y exdiputada. Trabajó como consultora en materia de Administraciones Públicas para diversas organizaciones internacionales.



8. José Miguel Insulza: exsecretario general de la OEA, exministro de Relaciones Exteriores, del Interior y Secretario General de la Presidencia. Actualmente Senador. También fue Agente ante la demanda marítima de Bolivia contra Chile ante la CIJ en la Haya.



9. Edmundo Jarquín: excandidato a la vicepresidencia en Nicaragua, fue Ministro de Cooperación Externa del Gobierno de Nicaragua y embajador en México y España. Ejerció como diputado y fundador del Movimiento Renovador Sandinista (MRS).



10. Carlos Mesa: expresidente de Bolivia entre los años 2003 y 2005. Además, fue vicepresidente y vocero de la demanda marítima de Bolivia Contra Chile ante la CIJ de La Haya. Fue presidente del Congreso Nacional de Bolivia.



11. Michael Penfold: profesor de Ciencia Política en el Instituto de Estudios Superiores de Administración IESA y Global Fellow en el Programa de América Latina del Wilson Center.



12. El Dr. Perina obtuvo su doctorado en Relaciones Internacionales en la Universidad de Pennsylvania; enseñó por varios años la cátedra sobre la “OEA y la Promoción de la Democracia” en las Universidades de Georgetown y George Washington; trabajó en la OEA en el campo de la promoción de la democracia por más de veinte años, donde dirigió programas de asistencia al fortalecimiento institucional y varias Misiones de Observación Electoral; ha publicado varios libros y artículos sobre su especialización, incluyendo el libro *The OAS as the Advocate and Guardian of Democracy* (La OEA como defensora y guardiana de la democracia), en 2015, libro que se encuentra en traducción y actualización para publicarse a fin de año.



13. Isabel de Saint-Malo: exvicepresidenta y exministra de Relaciones Exteriores de Panamá. Trabajó como parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y se ha desarrollado como consultora independiente.



14. Oliver Stuenkel: profesor en la escuela de Relaciones Internacionales de la Fundación Getulio Vargas (FGV) y experto no residente de la Carnegie Endowment for International Peace.



15. Francisco Villagrán: diplomático guatemalteco y profesor Visitante de la Elliott School de Asuntos Internacionales de la Universidad de George Washington.
16. José Miguel Vivanco: director para las Américas de Human Rights Watch. Trabajó como abogado de la CIDH en la OEA y fue profesor adjunto de derecho en el Centro de Derecho de la Universidad de Georgetown y la Escuela de Estudios Internacionales en la Universidad John Hopkins.
17. Allan Wagner: exministro de Relaciones Exteriores de Perú y exsecretario general de la Comunidad Andina. Además, fue ministro de Defensa, agente ante la CIJ de La Haya, embajador en los EE.UU. y en los Países Bajos.
18. Daniel Zovatto: director regional de IDEA Internacional para América Latina y el Caribe. Miembro del Consejo Asesor del programa para AL del Woodrow Wilson International Center for Scholars, miembro del Consejo Editorial de la Revista Foreign Affairs en Español y miembro del Consejo Asesor Internacional del Índice de Gobernabilidad para África de la Fundación Mo Ibrahim.



