



# ¿Escudo efectivo o tigre de papel? La Carta Democrática Interamericana a los 15 años

Brigitte Weiffen y Jorge Heine

Durante mucho tiempo, se consideró que la transición y la consolidación democrática eran impulsadas principalmente por factores internos. Hace diez años, los estudiosos de las organizaciones regionales y la democratización todavía se sentían obligados a justificar por qué el multilateralismo debería ser considerado una influencia relevante sobre la democracia. Según ellos, las influencias internacionales sobre la democratización hasta entonces habían sido ignoradas o concebidas exclusivamente como factores estructurales (Pevehouse, 2005; Cooper & Legler, 2006). Sin embargo, esto ha cambiado. Hoy por hoy, el papel de los actores internacionales que promueven la democracia ha asumido un alto perfil. Gobiernos, agencias gubernamentales, organizaciones

internacionales y ONGs se involucran en la asistencia a la democracia y la promoción de la democracia. Ello también ha llevado a la creación de instrumentos regionales para promover y proteger la democracia. La mayoría de las organizaciones regionales, como la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Africana (UA) han adoptado acuerdos multilaterales para apoyar el fortalecimiento de la democracia y las normas y prácticas de los derechos humanos en sus Estados miembros. Organizaciones subregionales como el MERCOSUR, la Comunidad Andina (CAN), la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC), e incluso la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) han seguido ese ejemplo (Börzel & van Hüllen, 2015; Genna & Hiroi, 2015; Heine & Weiffen, 2015: capítulo 1).

La OEA estuvo a la vanguardia en términos de mecanismos internacionales para la protección y defensa de la democracia. Es una de las pocas organizaciones que ya en su documento fundacional la respaldó formalmente. Junto con el Pacto Andino, fue la única que ya antes del final de la Guerra Fría incluía un compromiso con la democracia como objetivo de la organización. Sin embargo, la OEA fue pionera especialmente con respecto a los mecanismos de aplicación, esto es, las medidas concretas para defender y restaurar la democracia una vez que los Estados miembros violan las normas acordadas. A pesar de su papel protagonista en aquella época, la OEA como defensora de la democracia actualmente está bajo ataque. Esto se debe, por un lado, a la naturaleza ambigua de las crisis democráticas recientes, lo que hace difícil identificar un límite crítico de seriedad que justifique una intervención. Por otro lado, se ha producido un cambio desde la cooperación a nivel hemisférico al subregional, y las organizaciones subregionales compiten cada vez más con la OEA en sus esferas tradicionales. Especialmente la UNASUR intenta asegurar la supremacía en la defensa colectiva de la democracia en América del Sur y excluir a la organización hemisférica.

En la primera parte de este artículo se presenta una breve reseña de la evolución de las normas democráticas en el marco de la OEA. La segunda parte se centra en los orígenes y antecedentes de la Carta Democrática Interamericana, adoptada en 2001, así como sus

contenidos, particularmente, las provisiones para la defensa de la democracia. A los quince años de su creación, la tercera parte evalúa el desempeño de la Carta Democrática e identifica los principales problemas y desafíos que enfrenta.<sup>1</sup>

## **Evolución histórica de las normas democráticas en la OEA**

A diferencia de los documentos fundacionales de otras organizaciones regionales, la Carta de la OEA incluye referencias claras a la democracia. El preámbulo se refiere a la Declaración Americana de Derechos y Deberes de Hombre, diciendo que la solidaridad americana y la buena vecindad sólo pueden significar que se consolide en el continente, en el marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre. Al enumerar sus principios, la Carta afirma que “La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.”<sup>2</sup> Sobre esta base, se podría argumentar que cualquier golpe o interrupción ilegal del proceso democrático plantea un desafío a uno de los elementos esenciales de la organización y que la participación de gobiernos no democráticos en la organización sería incompatible con sus objetivos (Muñoz, 1998: 4).

Sin embargo, pese a las esperanzas generadas por tales aspiraciones, la OEA no cumplió con las expectativas que generó. Los gobiernos democráticos de la región a menudo eran derrocados por golpes de Estado, y muchos países vivieron durante años bajo regímenes autoritarios. A pesar de las reiteradas declaraciones de la OEA en favor de la democracia representativa (Ball, 1969: 485-498), en la práctica se consideró aceptable que un Estado miembro tuviese un gobierno autocrático, y que un Estado cuyo gobierno democrático hubiese sido derrocado por un golpe militar pudiese seguir siendo miembro pleno de la OEA.

Sólo en la década de los ochenta, con las transiciones a la democracia en América Latina, la gobernabilidad democrática pasó a ser un punto

central de interés interamericano. Las disposiciones de la OEA para promover y proteger la democracia fueron ampliadas y fortalecidas (Vaky & Muñoz, 1993; Farer, 1996; Cooper & Legler, 2001; Boniface, 2002; Parish & Peceny, 2002). Las reformas a la Carta de la OEA, englobadas en el Protocolo de Cartagena de 1985, hicieron hincapié en la centralidad de la democracia representativa como forma de gobierno y añadieron la siguiente frase al preámbulo de la Carta: “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.”<sup>3</sup> También añadieron una frase adicional en el Capítulo I como uno de los propósitos esenciales de la organización: “Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención.”<sup>4</sup> Al ser declarado un propósito esencial, la democracia representativa se convirtió en una de las *raisons d’être* de la OEA.

Un primer paso para poner en práctica ese compromiso se dio en 1989. La Asamblea General aprobó la Resolución 991, que autorizaba a la OEA a llevar a cabo misiones de observación electoral en los países miembros a pedido del país anfitrión. Los esfuerzos para promover la democracia adquirieron un impulso especial con el fin de la Guerra Fría. También ayudó a ello la entrada de Canadá a la organización en 1990, ya que significó agregar recursos humanos y presupuestarios sustanciales a este esfuerzo. Ya en 1990, Ottawa proporcionó el liderazgo para la creación de una Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD). Inicialmente, la UPD se enfocó en la observación electoral. Más tarde, su mandato fue ampliado para incluir el fortalecimiento de las instituciones políticas y procedimientos democráticos, actividades educativas y asistencia técnica para el proceso electoral (Gosselin & Thérien, 1999).<sup>5</sup>

El inicio de los noventa vio el final de la Guerra Fría, el retorno de la democracia en América del Sur, y el fin de las guerras civiles y las intervenciones externas en Centroamérica. Los temores de los Estados Unidos acerca de la “amenaza comunista” en el hemisferio disminuyeron y Washington finalmente aceptó la noción de la democracia como una norma para la región. A su vez, los países latinoamericanos que habían pasado por gobiernos militares y ahora tenían gobiernos electos estaban ansiosos de encontrar una manera de anclar sus sistemas democráticos frágiles y no consolidados (Pevehouse,

2005; Mansfield & Pevehouse, 2006). Por vez primera, todos los gobiernos tenían la aspiración de ser y de parecer democráticos y percibían todo lo que se haría en defensa de la democracia como en su propia defensa. Fue entonces que los políticos y los diplomáticos acreditados como Representantes Permanentes de sus gobiernos ante la OEA comprendieron que se debería hacer más para “amarrar” (Moravcsik, 2000) los logros democráticos alcanzados.

La adopción de mecanismos contra los intentos de golpe de Estado se inició en mayo de 1991 en la reunión del Consejo Presidencial del Pacto Andino organizada por el Presidente Carlos Andrés Pérez en Caracas. En la declaración final, los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela acordaron que la Carta de la OEA debería modificarse para negarle el reconocimiento a gobiernos que llegasen al poder por la fuerza. Hasta entonces, los gobernantes de la región habían insistido en la soberanía del Estado y el principio de no intervención, lo que implicaba que cualquier gobierno en control del territorio nacional debería ser reconocido. Como la Asamblea General de la OEA en 1991 tuvo lugar en Santiago, el gobierno chileno recién electo aprovechó la oportunidad para mostrar al mundo su compromiso con la protección de la democracia. El 4 de junio de 1991, la Asamblea General aprobó el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano. Los Estados miembros declararon su “compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región”<sup>6</sup> y decidieron responder colectivamente a las amenazas al orden constitucional en los Estados parte.

El Compromiso de Santiago fue complementado por la Resolución 1080, adoptada el 5 de junio de 1991, y titulada “Democracia Representativa”, que estipulaba que en caso de “interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por el gobierno democráticamente electo” en un Estado miembro, el Secretario General sería instruido para convocar una reunión del Consejo Permanente. Esta disposición estaba destinada a superar la reticencia de los Estados de interferir en los asuntos internos de los países vecinos y aliviar al Secretario General de la responsabilidad de justificar sus acciones. Además, la expectativa era que una reunión automática crearía presión para hacer algo, al margen

de qué país fuese el afectado.<sup>7</sup> El Consejo Permanente examinaría la situación y decidiría sobre la convocatoria de una reunión *ad hoc* de los ministros de relaciones exteriores o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dentro de los diez días siguientes a la ruptura del orden constitucional, con el objetivo de analizar los hechos. La Resolución 1080 no contempló consecuencias específicas, pero dejó a la discreción de la reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores o la reunión extraordinaria de la Asamblea General el adoptar las decisiones apropiadas para proteger al gobierno democrático.<sup>8</sup>

La Resolución 1080 fue un punto de inflexión en la historia de la OEA. Reflejó tanto el vuelco de América Latina hacia la democratización y el nuevo enfoque multilateral del gobierno de los Estados Unidos en las Américas. Por primera vez, la Resolución 1080 proporcionó a la OEA con un mecanismo colectivo, automático y rápido contra rupturas democráticas. La Resolución sentó las bases para el establecimiento de los parámetros legales para la promoción y defensa colectiva de la democracia en el hemisferio, permitió a la organización reaccionar en el caso de rupturas democráticas, definió el carácter de la defensa de la democracia y puso en marcha la construcción de una nueva norma hemisférica para proteger y estimular la democracia.

Sin embargo, la Resolución 1080 tenía limitaciones. Como mera resolución de la Asamblea General, no tenía fuerza obligatoria. Tampoco especificó las posibles sanciones a las interrupciones del proceso democrático. Así, en 1992 los miembros de la OEA firmaron el Protocolo de Washington, lo que permitió a la organización a suspender a un Estado miembro. El Protocolo, que entró en vigor en septiembre de 1997, añadió un nuevo artículo a la Carta de la OEA, que prevé la posibilidad de suspender la membresía de la OEA por mayoría de dos tercios si se ha producido la caída extra-constitucional de un gobierno democráticamente constituido.<sup>9</sup> El Artículo 9 hizo de la democracia un requisito para la participación en cualquier órgano de la OEA. Esta fue también la primera vez que una organización regional estableció en un documento jurídicamente vinculante un mecanismo de sanción para los Estados miembros cuyo gobierno electo sea derrocado por la fuerza.

Durante la década de 1990, la Resolución 1080 se invocó en cuatro ocasiones: el golpe de Estado que tuvo lugar en Haití en 1991; dos autogolpes, en Perú en 1992 y Guatemala en 1993, y un intento de

derrocar al presidente de Paraguay en 1996. En los cuatro casos, el Consejo Permanente se reunió en una sesión de emergencia, aprobó una resolución que condena la violación del orden institucional democrático y convocó una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores. Los cancilleres decidieron entonces las medidas a tomar.

## Presentación de la Carta Democrática Interamericana

### *Orígenes y antecedentes*

La Carta fue el producto de la confluencia de un conjunto único de factores al comienzo del nuevo siglo. Esta fue una época de notable consenso sobre el significado de la democracia, sus valores e instituciones. Tras el final de la Guerra Fría, la transición de América Latina a la democracia, el Consenso de Washington como programa económico único, y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como proyecto panamericano dominante, había un acuerdo generalizado sobre la democracia y el libre mercado como paradigmas dominantes. Así como el ALCA fue diseñado para formalizar el compromiso con un cierto tipo de economía de mercado, la Carta Democrática Interamericana (CDI) surgió como marco y conjunto de principios comprometidos con un cierto tipo de democracia. Esta era la democracia representativa en su expresión clásica, liberal, con su énfasis en la separación de poderes, elecciones libres y libertad de prensa. Si bien la OEA desde su creación había respaldado la democracia representativa, ello fue olvidado durante la larga y oscura noche de dictaduras militares que se dio en gran parte de la región entre los sesenta y los ochenta.

Una vez superadas las tensiones de la Guerra Fría y con las Fuerzas Armadas de vuelta en sus cuarteles, la diplomacia colectiva en el hemisferio se centró en la erradicación de la posibilidad de golpes militares. Las Fuerzas Armadas seguían siendo influyentes, y golpes de Estado, intentos de golpes y amenazas de golpe todavía eran una preocupación. Por ende, lo que los redactores de la Resolución 1080 tenían en mente eran reversiones claras y abruptas del orden constitucional, como el derrocamiento repentino de un gobierno

democrático por la fuerza, por lo general, un golpe militar. El golpe militar en Haití contra el presidente Jean-Bertrand Aristide en 1991, el fallido golpe de estado en Paraguay contra el presidente Juan Carlos Wasmosy en 1996, y el golpe militar de corta duración contra el presidente Jamil Mahuad en Ecuador en 2000 fueron casos en los que este compromiso con las normas democráticas se puso a prueba, saliendo bien parado. En ellos se demostró que los líderes recién elegidos estaban dispuestos a hacer lo que decían, y actuar como corresponde. Y aunque los militares de América Latina seguían siendo una fuerza a tener en cuenta, la impunidad como respuesta al golpismo dejó de existir.

Pero si la vuelta de las dictaduras militares se hizo cada vez más remota, surgió un nuevo tipo de amenaza a la democracia en los noventa. Presidentes democráticamente elegidos, como Fernando Collor de Mello en Brasil (1989-1992), Carlos Menem en Argentina (1989-1999), y, sobre todo, Alberto Fujimori en Perú (1990-2000), encarnaron una nueva versión del caudillo latinoamericano. Una vez en el poder, trataron de elevarse más allá de las limitaciones de las instituciones democráticas y de eliminar, en la medida de lo posible, la *accountability* horizontal ante otras ramas del gobierno, y de acumular poder al máximo. Su modo preferido de gobernar fue a través de decretos ejecutivos, el famoso decretismo que les permitió saltarse las negociaciones y compromisos que son parte integral del proceso legislativo en el Congreso. En suma, estaban creando democracias delegativas, en la expresión de Guillermo O'Donnell (1994).

La forma más extrema de democracia delegativa tuvo lugar en Perú. En 1992, a escasos dos años de su elección, Fujimori llevó a cabo un autogolpe. Cerró el congreso, estableció un estado de emergencia, y en el nombre de la lucha contra el terrorismo, suspendió muchos derechos y libertades civiles. Así, los peruanos de súbito descubrieron que la principal amenaza a sus derechos no provenía de una junta militar, sino que de un líder electo que convirtió su gobierno en una dictadura (McClintock & Vallas, 2003; Conaghan, 2005; Carrión, 2006). Y no es casualidad que fue en Perú donde los esfuerzos para dar una respuesta regional a este tipo de regresión autoritaria se iniciaron y continuaron durante gran parte de la década.

El detonante de la creación de la CDI fue el resultado de las elecciones presidenciales peruanas de 2000. Fujimori fue reelegido para un tercer mandato, a pesar de lo que algunos consideraron graves irregularidades en la segunda vuelta del 28 de mayo. Como resultado, la misión de observación electoral de la OEA se retiró del país, lo que provocó extensas deliberaciones dentro de la OEA. La Asamblea General de la OEA celebrada en junio de 2000 en Windsor, Canadá, decidió enviar una delegación especial. Ella fue encabezada por el Secretario General de la OEA, César Gaviria, y el ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Lloyd Axworthy. La delegación propuso una Mesa de Diálogo con la participación del gobierno, la oposición y representantes de la sociedad civil para lograr un acuerdo entre el gobierno y la oposición, y exigió que el gobierno peruano pusiese en marcha un ambicioso programa de reformas. La OEA y la comunidad internacional jugaron un papel importante en el proceso que llevó a la renuncia de Fujimori y facilitó el paso de la democracia delegativa de Alberto Fujimori a la democracia representativa de Alejandro Toledo. Con su énfasis en el diálogo y el programa de cambio gradual que fomentó, la misión de la OEA también ayudó a reunir a las élites de una sociedad altamente dividida (Cooper & Legler, 2006: 62-83).

Fue como resultado de esa lucha prolongada por sus derechos democráticos que entre líderes e intelectuales peruanos surgió la idea de una carta democrática para el hemisferio. Su lógica era subrayar que las graves amenazas e interrupciones de la institucionalidad democrática van más allá de los golpes de Estado. Materializar esto en un documento ayudaría a otros a evitar una situación similar a la que ellos se enfrentaron cuando lucharon contra el fujimorismo. La noción inspiradora era dejar atrás los componentes fundamentales del sistema interamericano de la Guerra Fría, esto es, la soberanía del Estado y el principio de no intervención, o al menos lograr que fuesen más permeables a las preocupaciones sobre las normas democráticas.

Los líderes del gobierno interino que sucedió al de Alberto Fujimori, el Presidente Valentín Paniagua y el Canciller Javier Pérez de Cuéllar, tomaron la iniciativa e introdujeron la propuesta inicial de una carta democrática poco antes de la Tercera Cumbre de las Américas en abril de 2001 en Ciudad de Québec, Canadá, como anfitrión de la conferencia, también jugó un papel importante. El embajador de

Colombia ante la OEA, Humberto de la Calle, así como el Secretario General, César Gaviria, también lo hicieron.<sup>10</sup> En lo que se conoció como la cláusula democrática de la Declaración de Québec, los jefes de Estado del hemisferio declararon que un compromiso compartido con la democracia y el Estado de derecho eran una condición esencial para la participación en el proceso de Cumbres. Ello enfatizó la necesidad de fortalecer la capacidad de las naciones americanas para responder a las amenazas a la democracia.<sup>11</sup> Dos meses después, la Asamblea General de la OEA realizada en San José, Costa Rica, reiteró el consenso sobre el tema.<sup>12</sup> El texto final del documento se adoptó formalmente como CDI en una sesión especial de la Asamblea General celebrada en Lima, Perú, en el mismo día en que se llevaron a cabo los ataques terroristas en los Estados Unidos, el 11 de septiembre de 2001.

### *Una nueva carta para el nuevo siglo*

La CDI es el documento más importante sobre la democracia como forma de gobierno en el hemisferio occidental.<sup>13</sup> El núcleo y elemento más novedoso de la Carta reside en los capítulos I y IV. En ellos se plantean ciertos conceptos que, si bien reflejan los procedimientos ya existentes, encarnan un esfuerzo por lograr una mayor precisión semántica en la organización y aplicación de dichos procedimientos. Por el contrario, otras áreas conceptuales y procedimentales, como los capítulos II y III, ya eran parte de las actividades habituales de la OEA.

La médula conceptual respecto al significado de la democracia en el sistema interamericano se establece en el Capítulo I. En su primer artículo, la CDI identifica el “derecho a la democracia”—una idea planteada por Thomas Franck (1992)—como un derecho clave de los pueblos de las Américas, y define la democracia como requisito esencial para el “desarrollo social, político y económico” de los pueblos del continente. La carta luego procede a definir la democracia representativa, distingue entre “elementos esenciales” (Art. 3) y “componentes fundamentales” (Art. 4) de ella<sup>14</sup> y subraya otros ingredientes del sistema político cuyo desarrollo son necesarios para el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Los elementos esenciales de la democracia representativa incluyen el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales;

la celebración de elecciones periódicas libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el acceso a poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la separación y la independencia de los poderes públicos; y un régimen plural de partidos y organizaciones políticas. En la misma línea, son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales; la probidad; la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa; la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida; y el respeto al Estado de derecho por parte de todas las entidades y sectores de la sociedad. Contrariamente a lo que a veces se dice, la CDI también hace hincapié en que la participación ciudadana no sólo fortalece la democracia, sino que es una “condición necesaria” para el pleno ejercicio de la democracia (Art. 2 y 6).

Como corresponde en este tipo de documento, el mismo incluye secciones completas sobre derechos humanos (Capítulo II, Art. 7 a 10) y sobre desarrollo integral y combate a la pobreza (Capítulo III, Art. 11 a 16). Por su parte, los Capítulos II y III tienen el propósito de reafirmar, en términos generales, el compromiso de la OEA y sus Estados miembros con los derechos humanos y la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y proporcionan un vínculo crucial entre la consolidación de la democracia y el desarrollo socio-económico (Art. 11 a 16), así como la garantía, la supervisión y la defensa de los derechos humanos (Art. 7 a 10).

Sin embargo, la parte más innovadora de la carta radica en sus secciones operativas: aquella sobre la promoción y defensa de la democracia (Capítulo IV, Art. 17 a 22, la sección más larga del documento) y, en menor medida, aquella sobre la observación electoral (Capítulo V, Art. 23 a 25). Es aquí donde se da el difícil acto de equilibrio entre defender la democracia, por una parte, y no violar los principios cuasi sagrados de la OEA, la soberanía estatal y la no intervención, por otro. Si la democracia es un derecho de los pueblos de las Américas (Art. 1) y forma la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la OEA (Art. 2), se deduce de ello que sus gobiernos tienen la obligación de promoverla, y que es necesario establecer mecanismos colectivos para la protección y defensa de la

democracia, que corresponden a la OEA. En consecuencia, el capítulo IV establece procedimientos para la respuesta colectiva a las diversas situaciones en las que la democracia en los Estados miembros de la OEA se ve amenazada, seriamente afectada o destruida.

El Capítulo V ofrece un nuevo marco institucional para la práctica ya establecida de la OEA de la observación electoral, inicialmente llevado a cabo por la Unidad para la Promoción de la Democracia y ahora administrada por el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría de Asuntos Políticos.<sup>15</sup> Finalmente, el capítulo VI define las directrices generales a ser adoptadas por la OEA y sus Estados miembros con el fin de fortalecer una cultura democrática y promover principios y prácticas democráticas. Si bien enfatiza la educación (Art. 27) y la participación de la mujer (Art. 28), no se definieron medidas específicas al respecto.

#### *Mecanismos colectivos para la defensa de la democracia*

Dijimos que la creación de la CDI se debió a dos factores: la persistencia de la inestabilidad política en la región a lo largo de la década de 1990, a pesar de los considerables avances realizados en la transición de la región hacia la democracia; y el hecho de que las amenazas a la democracia estaban tomando nuevas formas, diferentes de los golpes militares clásicos. En un esfuerzo por responder a los nuevos desafíos, el Capítulo IV distingue entre diferentes situaciones y establece mecanismos de acción específicos para cada una, haciendo una diferenciación inexistente en la concisa Resolución 1080. Provee cuatro modalidades en que la OEA puede defender la democracia cuando se considera amenazada. De este modo, los artículos 17-21 tratan de aplicar el principio de respuesta gradual y proporcionada. Las opciones disponibles a través de la CDI se pueden reducir a dos. El primer enfoque, de carácter preventivo, hace uso de los mecanismos de la diplomacia y la cooperación internacional para ayudar a superar y revertir una crisis democrática en curso. Para ello es necesario el consentimiento del gobierno en cuestión. El segundo enfoque, reactivo y punitivo, consiste en la amenaza o la aplicación de sanciones a un Estado en el que el orden democrático se alteró o rompió (Lagos & Rudy, 2004; Ayala Corao & Nikken Bellshaw-Hógg, 2006).

De acuerdo con el primer enfoque, el artículo 17 abre la posibilidad que el gobierno de un Estado miembro pueda solicitar la asistencia del Secretario General o el Consejo Permanente de la OEA si su proceso político institucional democrático está en riesgo. Esta es una propuesta relativamente sencilla que no debe prestarse a dificultades de interpretación. Si un gobierno pide ayuda a la OEA, difícilmente puede reclamar más tarde que su soberanía fue violada o que el principio de no intervención no fue respetado. Por otro lado, es poco probable que este artículo sea usado, por dos razones. Si una de las amenazas más graves a la democracia en la región a partir de 1990 en adelante ha sido la regresión democrática, es decir, tendencias autoritarias procedentes de la rama ejecutiva, es poco probable que los culpables de ese comportamiento se dirijan a la OEA para denunciarse a sí mismos. Si esto no es el caso, y es a su vez el poder ejecutivo que se encuentra bajo asalto por otras ramas del gobierno o por una insurrección no armada, una solicitud formal a la OEA (por definición un acto público) señala debilidad institucional, y puede envalentonar aún más las fuerzas de la oposición decididas a derrocar el gobierno. Por lo tanto, invocar el artículo 17 pone a los gobiernos en un dilema, ya que la invocación significaría admitir que el propio gobierno está “en riesgo”. También existe el peligro de que las medidas para la preservación de la institucionalidad democrática tomadas por la OEA puedan ser interpretadas como injerencia indebida en la política interna. Así, desde la perspectiva de los opositores del presidente, la OEA podría ser percibida como partidaria del gobierno, lo que limitaría el margen de maniobra de la organización en sus esfuerzos de mediación.

Una segunda arma en el arsenal de la CDI es su artículo 18, que alienta al Secretario General de la OEA o al Consejo Permanente a tomar la iniciativa en casos en que la democracia esté en peligro. Ayala y Bellshaw-Hógg (2006) ven otra distinción entre los artículos 17 y 18, una del momento apropiado. Considerando que la utilización del término “riesgo” en el artículo 17 implica que el problema aún no se ha producido, el artículo 18 habla de una situación ya existente que puede afectar el proceso democrático o el legítimo ejercicio del poder. En tales casos, la tarea de la organización consiste en organizar visitas de inspección, preparar informes, evaluar situaciones, y tomar decisiones sobre cómo enfrentar tales amenazas. Una vez más, el requisito del consentimiento del gobierno en cuestión se convierte en un tema

crítico. Esto puede llegar a ser un obstáculo que haga imposible que la OEA adopte medidas para proteger la democracia, sobre todo si son las acciones del mismo gobierno que están debilitando las instituciones democráticas. Según un punto de vista, se trataría de una deficiencia fundamental de la Carta Democrática, a ser remediada dando mayor libertad de acción al Secretario General para enviar delegaciones e investigar lo que está sucediendo en el país. En esto, hubo diferencias entre los ex-Secretarios Generales José Miguel Insulza y César Gaviria, con el primero abogando por mayores poderes para la Secretaría, y el último afirmando que esto sería innecesario, ya que las reglas actuales proporcionarían suficiente espacio para actuar (Gaviria Trujillo, 2012; Insulza, 2012).

Los verdaderos “dientes” de la carta, sin embargo, están en de los artículos 19-22, que especifican las sanciones a los Estados miembros en los casos de transgresión de las normas democráticas. El artículo 19 es la cláusula democrática central de la CDI y tiene un estatus especial como un principio relacionado a las disposiciones de los artículos 20 y 21. En ella se estipula que una “ruptura del orden democrático” (Art. 21) o una “alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático” (Art. 20) son, mientras persistan, un “obstáculo insuperable” para la participación de un Estado miembro en los órganos de la OEA. De acuerdo con el artículo 20, una alteración provocaría la convocatoria del Consejo Permanente y gestiones diplomáticas para la normalización de la institucionalidad democrática. Si los esfuerzos diplomáticos no logran alcanzar la normalización de la situación, se debe convocar una sesión especial de la Asamblea General, cuya tarea es decidir si la gravedad de la situación ha cruzado el límite de una ruptura del orden democrático, por lo que se debería aplicar el artículo 21. Si es así, la Asamblea General está autorizada a suspender la membresía del Estado en cuestión, con una mayoría de dos tercios de los Estados miembros. Sin embargo, el artículo 21 también estipula que la suspensión no impide la continuación de las gestiones diplomáticas.<sup>16</sup> Por último, el artículo 22 contiene instrucciones sobre cómo proceder una vez que la situación que llevó a la suspensión ha sido resuelta. Hasta el momento, la primera (y única) vez que artículo 21 se ha aplicado fue en 2009. En esa ocasión, el voto unánime de la Asamblea General llevó a la suspensión de Honduras después del derrocamiento del

presidente Zelaya del 28 de junio. Tuvieron que pasar dos años hasta que Honduras fue readmitida a la OEA.<sup>17</sup>

Es fácil subestimar la importancia de la CDI. Una comparación del número de crisis democráticas en América Latina en la década anterior y la posterior a la aprobación de la CDI permite concluir que no hay una baja significativa (McCoy, 2012). La aparente escasez de invocaciones de la CDI podría llevar a la conclusión de que no ha cumplido una función útil. Sin embargo, Graham (2002), observa que la carta tiene valor como herramienta diplomática para estigmatizar Estados recalcitrantes y que podría ser un elemento de disuasión creíble para detener la escalada de amenazas a la democracia. Además, desde el punto de vista del ex-Secretario General de la OEA Insulza, la CDI tiene dos dimensiones: por un lado, proporciona un conjunto de reglas sobre la manera de defender y promover la democracia en las Américas; por otro, constituye una declaración de intenciones, un programa para avanzar y acercarse al ideal democrático.<sup>18</sup> A su vez, Peter Hakim, del Diálogo Interamericano, ha caracterizado la CDI como un “documento aspiracional.”<sup>19</sup> Es en esta doble condición, como manual y como manifiesto, que la CDI tiene que ser evaluada.

Así, la Carta ha creado normas democráticas nuevas y más rigurosas que los países de las Américas deben cumplir (Boniface, 2002). También ha establecido la idea de que la comunidad internacional, y en particular la comunidad hemisférica, tiene un papel más importante que antes en hacer cumplir esas normas. Y en términos de los mecanismos para hacer cumplir esas normas, la idea inspiradora es la de una respuesta gradual a acontecimientos complejos. En otras palabras, tanto las gestiones diplomáticas como las sanciones desempeñan un papel clave en el tratamiento de amenazas autoritarias (a menudo sutiles) a las instituciones democráticas. Estos son muy diferentes de los golpes militares de antaño, y exigen respuestas y herramientas más matizadas para enfrentarlos. Es en la búsqueda de un equilibrio entre respuestas firmes que transmitan la preocupación de la comunidad hemisférica acerca de amenazas inminentes a la integridad de las instituciones democráticas, por un lado, e intervenciones demasiado agresivas, por otro, donde se encuentra gran parte del arte y la ciencia de la implementación de la CDI.

## Problemas y desafíos

La CDI aborda muchas de las deficiencias identificadas durante la década de 1990 en el debate sobre el régimen emergente para la defensa de la democracia. Sin embargo, la OEA se enfrenta a un desafío permanente en aplicarla de forma oportuna y eficaz. Si bien el Consejo Permanente y la Asamblea General se refieren regularmente a la CDI al emitir comunicados sobre la democracia, las disposiciones del capítulo IV sólo se han utilizado en unos pocos casos.<sup>20</sup> Aparentemente, los Estados miembros se encuentran en un punto muerto en cuanto a la aplicación de la CDI. Esto es atribuible a deficiencias en el diseño de la Carta, a las controversias sobre el concepto de la democracia y la naturaleza cambiante de las crisis democráticas que la CDI tiene que abordar, así como a los desafíos provocados por la transformación del entorno regional.

### *Deficiencias en el diseño de la Carta*

Desde sus inicios, algunos defectos inherentes en el diseño de la CDI se hicieron evidentes (Cameron, 2003a; Pastor, 2003, 2004; Legler, 2007). Estos defectos se reducen a tres cuestiones fundamentales: la condición jurídica del documento; el rol del ejecutivo en su uso; y su enfoque gradual y proporcionado. Son estas tres áreas que el proceso de revisión interna de la OEA ha mencionado como las limitaciones principales.<sup>21</sup>

En cuanto a la condición jurídica del documento, cabe notar que la CDI es un acuerdo político, no un tratado. Tiene vigencia política, pero carece de la precisión y el rigor de un tratado y no es jurídicamente vinculante. Este es, sin duda, un aspecto negativo de la CDI en comparación con el artículo 9 de la Carta de la OEA (la cláusula democrática creada por el Protocolo de Washington), a pesar de que la primera es más amplia que el artículo 9, limitado a un cambio de régimen por la fuerza.<sup>22</sup> La Carta Democrática es la expresión de un consenso entre los Estados miembros de la OEA para llevar a cabo acciones colectivas prestando apoyo si la democracia está en peligro y penalizando su quiebre. Ahí reside su fuerza y al mismo tiempo su debilidad, pues su invocación depende de la voluntad política (Rudy, 2005). Como instrumento político, se ve afectado por las tensiones

entre las nuevas normas pro-democracia y la posibilidad de proteger la democracia mediante mecanismos colectivos, por un lado, y las normas de soberanía más establecidas, por el otro. A diferencia de lo que estaba previsto por sus autores intelectuales, la CDI no ha sido capaz de superar el principio de no intervención.

La segunda manzana de la discordia es el hecho de que el proceso de juzgar si existe una amenaza a la democracia, es controlado por el ejecutivo. Esto causa problemas de acceso para otros actores tratando de hacer uso de los mecanismos de la CDI. La decisión de aplicar la CDI en forma preventiva o en casos de una alteración o interrupción del orden democrático depende del consentimiento del Estado miembro en cuestión y de las mayorías generadas entre los otros Estados miembros. Ninguna otra rama del gobierno que no sea el ejecutivo puede activar la CDI para evitar una crisis de la democracia; y mucho menos pueden hacerlo las organizaciones de la sociedad civil (Sundstrom, 2003; Hubert, 2009). El requisito del consentimiento del gobierno en cuestión, incluso para evaluar una amenaza a la democracia, ha sido caracterizada como un principio de “intervención sólo por invitación” (Legler, 2007, 2012). A menos que el mismo gobierno del Estado miembro considere que está siendo amenazado (cuando se está intentando un golpe de Estado o cuando protestas opositoras están ganando fuerza), será improbable obtener su consentimiento para una investigación externa. Especialmente si la conducta del propio ejecutivo constituye el peligro para la democracia, la OEA está condenada a la inacción, ya que es poco probable que el gobierno recurra al artículo 17 o que otorgue el consentimiento para recurrir al artículo 18 (Sundstrom, 2003).

Para recurrir a los mecanismos reactivos de los artículos 20 y 21, la valoración de la gravedad de una situación dada va a depender del juicio por los otros Estados miembros. El Consejo Permanente se compone de embajadores que, antes que nada, siguen instrucciones de sus capitales. Esto no es atípico para la toma de decisiones a nivel multilateral, dado que la OEA es una organización intergubernamental y los gobiernos tomaron la iniciativa en la creación del régimen para la defensa de la democracia.<sup>23</sup> Con todo, esto limita la posibilidad de una intervención, ya que los diplomáticos son reacios a formular acusaciones. Incluso si el Secretario General insistiese en una respuesta de la OEA en una

determinada situación, el consentimiento de los demás representantes de los gobiernos, ya sea en el Consejo Permanente o en la Asamblea General, no se puede dar por descontado. En un escenario de democracias incompletas o imperfectas, y, en ocasiones, de gobiernos débiles, la posibilidad de establecer un precedente negativo que podría invocarse en el futuro en contra de ellos es algo que los gobernantes tienen muy presente. Y puede ser lo suficientemente potente como para socavar la voluntad política necesaria para emprender una acción colectiva bajo la CDI.

Después de todo, la razón original para establecer medidas para la defensa de la democracia fue la protección de los presidentes en ejercicio para asegurar su supervivencia política frente a las amenazas antidemocráticas.<sup>24</sup> Ergo, en caso de una conducta cuestionable de un presidente electo, los demás Estados miembros no irían al extremo de presionar a un colega a dejar el cargo. Es por ello que, para algunos críticos, el objetivo real de la defensa del régimen de la democracia es la preservación de la estabilidad.

La tercera limitación se refiere a la ausencia de un límite claro para determinar en qué momento la OEA debería intervenir de acuerdo con las cláusulas de acción en los artículos 17 a 21. Si bien el problema de la “soberanía del ejecutivo” (Cooper & Legler, 2006) ya existía antes de la adopción de la Carta Democrática, la posibilidad de respuestas diplomáticas graduales y proporcionales a los diferentes tipos de desafíos a la democracia fue una de las principales innovaciones de la CDI. El Capítulo IV de la Carta es un intento por refinar las medidas y procedimientos que se puedan aplicar a los diferentes escenarios de la alteración del orden constitucional democrático. Tras una ruptura o un deterioro inminente del orden democrático, el Secretario General y/o el Consejo Permanente pueden decidir investigar el asunto. En ese sentido, la CDI es un avance en comparación con la Resolución 1080. Sin embargo, los críticos señalan la imprecisión de términos claves y la falta de claridad en los criterios para definir cuándo y en qué medida se han alterado las instituciones democráticas de un país, cuándo la OEA se enfrenta a una situación de alteración o interrupción inconstitucional del orden democrático, y cuándo hay una crisis (Sundstrom, 2003; Fabry, 2009). Con excepción de los casos de un colapso total y absoluto de las instituciones democráticas (Art. 21)

y de la solicitud de un gobierno para obtener asistencia (Art. 17), es difícil delimitar cada escenario del Capítulo IV de manera precisa.<sup>25</sup>

Muchas discusiones sobre la aplicabilidad de la CDI, por tanto, giran en torno a qué tipo de comportamiento antidemocrático es lo suficientemente grave como para justificar la acción de la OEA. Por un lado, la OEA no puede responder a cualquier infracción menor de la CDI, sino que sólo a las amenazas inmediatas y tangibles. Por otra parte, una serie de transgresiones menores hacen que se corra el riesgo de que escalen a una erosión gradual de la democracia. Al mismo tiempo, manifestaciones menos claras de violaciones de normas democráticas no son fácilmente identificables. A menudo hay una escasez de información confiable para evaluar la magnitud de una alteración. Por otra parte, diferentes observadores pueden sacar conclusiones contradictorias de la evidencia. La OEA carece de un mecanismo de revisión para supervisar el cumplimiento de la CDI, así como un sistema de alerta temprana que ayude a determinar alteraciones inconstitucionales (Cameron, 2003a).

A su vez, las medidas destinadas a responder a las crisis democráticas se consideran débiles. Esto vale en particular para las medidas preventivas que dependen del consentimiento previo del gobierno afectado. Sin embargo, incluso las medidas reactivas dejan mucho margen de maniobra para los que tengan derecho a iniciar una respuesta. El lenguaje suave de los artículos 18 y 20 que dicen que se “podrá” hacer algo en respuesta a las crisis democráticas, contrasta con el lenguaje preciso de la Resolución 1080, según la cual el Secretario General es instruido a llamar a una reunión de emergencia del Consejo Permanente como reacción a una interrupción inconstitucional del orden democrático.<sup>26</sup> Por lo tanto, una mayor flexibilidad —la expansión y la posible aplicación de la protección de la democracia a más tipos de situaciones— fue introducida a expensas de la automaticidad.

Estas críticas generaron una discusión en torno a una posible reforma de la Carta Democrática. Una propuesta de los Amigos de la Carta Democrática (una red de ex jefes de Estado y funcionarios públicos de alto rango asesorados por un grupo de académicos)<sup>27</sup> preveía una definición más clara de alteración del orden constitucional, así como un mecanismo para una mayor participación de la sociedad civil en el monitoreo del cumplimiento de los Estados miembros con la CDI.

Durante la Asamblea General de la OEA de junio de 2005 en Fort Lauderdale, el gobierno estadounidense planteó una propuesta para establecer un mecanismo preventivo a ser activado por iniciativa de la sociedad civil de una democracia amenazada y así permitir una supervisión más continua de potenciales amenazas a la democracia.<sup>28</sup> Esto fue rechazado por los Estados latinoamericanos, que temían que su soberanía se viera socavada si se le concedían tales medios de intervención a la OEA.<sup>29</sup> En cambio, instruyeron al Secretario General Insulza a presentar un informe al Consejo Permanente sobre la forma en que la CDI se había aplicado hasta entonces así como sobre sugerencias para perfeccionarla<sup>30</sup>.

El informe fue presentado en abril de 2007,<sup>31</sup> y fue seguido por dos informes actualizados en 2010 y 2011.<sup>32</sup> El Comité Jurídico Interamericano llevó a cabo su propia investigación sobre la CDI y produjo un informe exhaustivo (Hubert, 2009). En la ocasión del décimo aniversario de la CDI, el Consejo Permanente llevó a cabo una serie de reuniones para examinar las distintas secciones de la Carta Democrática. Se propusieron varias soluciones para hacer frente a sus limitaciones. Para algunos, ello requeriría enmiendas al texto de la CDI; para otros, un uso más eficaz de los instrumentos existentes sería suficiente.<sup>33</sup>

### *Controversias sobre la democracia y la naturaleza de las crisis democráticas*

Si bien se han dado enormes avances en materia de democratización en el curso del último cuarto de siglo, las debilidades y deficiencias de la democracia en América Latina son más que evidentes. Sin el paraguas de la Guerra Fría para justificarlos, se ha vuelto más difícil realizar golpes militares. Esto no significa que las instituciones democráticas no enfrenten otros peligros. La naturaleza de las amenazas a la democracia en la región ha cambiado, y el escaso uso de la CDI también puede ser atribuible a la situación confusa dentro de los países frente a una crisis democrática.

En la época en que la Resolución 1080 de 1991 y el Protocolo de Washington de 1992 fueron redactados, lo que sus creadores tenían en mente era la sanción de los golpes (e intentos de golpe) de Estado.

Diez años después, la CDI de 2001 surgió como una reacción a un tipo diferente de amenaza, los llamados autogolpes y otras instancias de retroceso autoritario en los noventa. Para enfrentar esos desafíos, se introdujo la distinción sutil, pero crucial entre “rupturas” del orden democrático y “alteraciones” del orden constitucional. La primera categoría incluye el clásico golpe militar, así como su nueva variante, el autogolpe. La segunda categoría, a su vez, se refiere a los intentos más insidiosos de presidentes electos para torcer la voluntad del pueblo— mediante el robo de las elecciones, la usurpación de los poderes de una o varias ramas del gobierno, el silenciamiento de los medios de comunicación u otras infracciones reiteradas y sistemáticas de la libertad de expresión.

Sin embargo, si bien durante los noventa los presidentes fueron los principales culpables en esta materia, nuevos tipos de amenazas han surgido desde que se adoptó la CDI en 2001.<sup>34</sup> Mientras que los golpes militares están en retirada, Boniface (2009: 186) sostiene que en vista de las normas internacionales que apoyan la democracia los militares y otros actores políticos no electos han adaptado sus estrategias y utilizan formas más discretas para amenazar la democracia. En así llamados “golpes bajo la mesa”, presionan a presidentes electos mientras proclaman públicamente su respeto a la Constitución.

Una nueva amenaza a la democracia ha sido el advenimiento del “golpe de la sociedad civil”, en el que presidentes electos se ven forzados a abandonar su cargo ante protestas masivas que exigen su dimisión (Legler, 2007; Boniface, 2009). La protesta popular ha sustituido la injerencia militar como fuente extra-institucional de las crisis democráticas (Pérez-Liñán, 2007). En Argentina (2001), Bolivia (2003, 2005), Ecuador (2000, 2005) y Venezuela (2002) la caída de presidentes electos ocurrió en medio de movilizaciones populares. Este tipo de crisis es ambigua, por dos razones. En primer lugar la movilización como tal no es ilegal, ya que está protegida por la libertad de reunión y el derecho a manifestarse. La protesta social podría incluso mejorar la calidad de la democracia cuando articula la demanda de los sectores marginados de la población a jugar un papel más central en la política y abre nuevos canales de participación política. Sin embargo, ello tiene que sopesarse con el peligro de que la protesta violenta sea instrumentalizada como una alternativa a un proceso de destitución

formal. En segundo lugar, es difícil separar estas movilizaciones de otros acontecimientos que amenazan la democracia, ya que a menudo se ven reforzadas por alegaciones de golpe de Estado o coinciden con divisiones intra-gubernamentales.

El conflicto entre ejecutivo y legislativo es otra de las causas de crisis democráticas recientes. Ello jugó un papel en Ecuador (2005), Nicaragua (2005), Honduras (2009), Paraguay (2012) y actualmente, Brasil (2016). Fortalecidas por un gobierno dividido, la falta de una base de poder del ejecutivo en el parlamento o cambiantes coaliciones legislativas, diversas facciones parlamentarias han tratado de destituir a diversos presidentes (en algunos casos, con éxito) para promover sus propios objetivos político-partidistas.

Y hay un grado de traslape entre los diferentes tipos de crisis. Por ejemplo, la capacidad de la asamblea legislativa para remover al presidente de su cargo depende en última instancia del grado de movilización popular contra el gobierno (Hochstetler, 2006; Pérez-Liñán, 2007). Conflictos entre las ramas del gobierno en Ecuador que resultaron en la caída de presidentes (1997, 2005), así como el conflicto entre el presidente y los prefectos regionales sobre el estado de la autonomía en Bolivia (2008) también fueron acompañados por movilizaciones de masas. Incluso cuando los militares fueron parte de coaliciones que derrocaron a un presidente democráticamente elegido, como en Ecuador (2000), Venezuela (2002) y Honduras (2009), diversas manifestaciones populares respaldaron la acción militar. Una vez que una coalición social amplia sale a las calles para exigir la renuncia presidencial, la caída del gobierno se hace posible. La mayoría de las crisis democráticas han sido el resultado de una combinación de factores institucionales, las maquinaciones de una contra-élite (en algunos casos, con el apoyo de los militares) y la protesta social.

Por todo ello, ha sido muy difícil para la OEA acudir a la defensa inmediata de la democracia representativa. Los nuevos desafíos no siempre pueden ser tratados con las mismas medidas utilizadas para contrarrestar desafíos anteriores. Los mecanismos institucionalizados para la defensa de la democracia por la OEA se han quedado atrás en relación a la evolución de las amenazas a la democracia. Cuando la CDI—que había sido creada en respuesta a la conducta de los

presidentes en los noventa—entró en vigencia, la naturaleza de las amenazas ya había cambiado.

Las controversias en torno a la aplicación de la CDI también son el resultado de divisiones ideológicas. En lugar de una confrontación entre actores pro-democráticos y anti-democráticos, las crisis democráticas actuales reflejan un choque de visiones acerca de lo que es la democracia. Cada vez más, el régimen regional de promoción de la democracia choca con los proyectos políticos de gobiernos reformistas. Lo que para algunos son medidas que profundizan la democracia, para otros la hacen retroceder.

Mientras que la adhesión al mercado libre y la democracia representativa habían reflejado el consenso de los noventa, estos valores fueron cuestionados por la ola de gobiernos de izquierda, de orientación nacionalista y, en algunos casos, anti-Estados Unidos, que llegaron al poder en muchos países de la región a fines de esa década y en los 2000. Hugo Chávez, un militar que pocos años atrás había participado en un golpe de Estado fallido, ganó las elecciones presidenciales de Venezuela en 1998. Gracias al aumento de los ingresos del petróleo, inició ambiciosos programas sociales. Con el paso del tiempo, logró un control cada vez más autoritario del aparato político del país y su discurso se volvió más y más radical—anti-*establishment*, anti-globalización y anti-estadounidense. Anunció su intención de crear “el socialismo del siglo XXI” y forjó una estrecha alianza con la Cuba de Fidel Castro. En la década siguiente, presidentes que se identifican a sí mismos y son ampliamente considerados como parte de la izquierda han sido elegidos en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. Los más radicales de estos gobiernos de izquierda que se convertirían en aliados de Hugo Chávez fueron los de Evo Morales, un líder indígena de los cocaleros rurales, elegido presidente de Bolivia en 2005; Rafael Correa, un economista de izquierda, en Ecuador, y Daniel Ortega, el ex líder del gobierno revolucionario sandinista, en Nicaragua, ambos elegidos en 2006.

El giro a la izquierda fue una expresión de descontento de amplios sectores de la sociedad latinoamericana con el neoliberalismo, que no había cumplido su promesa de traer prosperidad a los sectores populares y había exacerbado problemas de larga data, como el empleo

informal. Esto refleja una creciente distancia ideológica de gran parte de América Latina de los discursos asociados con el libre mercado, así como también con la democracia representativa, y un giro hacia proyectos económicos alternativos y experimentos de democracia directa, participativa y plebiscitaria.<sup>35</sup>

El proyecto continental del ALCA, programado para entrar en vigor en 2005, fue una de las víctimas de estos cambios. Nunca logró superar la resistencia que provocó en el nuevo entorno del nuevo siglo. La aparición de concepciones alternativas de la democracia se antepuso así al consenso hemisférico logrado en cuanto a la defensa de la democracia. Las primeras indicaciones de un fin del consenso sobre la democracia representativa ya se dieron en la fase preparatoria de la CDI. En la Declaración de la ciudad de Québec de abril de 2001, Venezuela expresó sus reservas con respecto a los párrafos en el documento donde se menciona el fortalecimiento y la defensa activa de la democracia representativa.<sup>36</sup> Desde entonces, el gobierno de Hugo Chávez y los países aliados de Venezuela expresaron reiteradamente su escepticismo acerca de la democracia representativa y plantearon una visión alternativa, la de la democracia participativa.

Debido a estas divergencias ideológicas, el significado de la democracia y su defensa en tiempos de crisis aparece cada vez como un objeto contencioso entre los Estados miembros de la OEA. Como ha señalado Schnably (1994), las afirmaciones acerca de la necesidad de un gobierno constitucional no nos dicen ellas mismas cuál es el contenido del constitucionalismo. Incluso el modesto objetivo de mantener la continuidad de los gobiernos constitucionales sigue abierto a la manipulación. En el contexto de las divisiones ideológicas, la promesa de una mayor aplicación de las normas democráticas a través de organizaciones regionales se pone en peligro por la actitud vacilante de los gobiernos por proteger a los gobiernos de adversarios —y la indulgencia hacia el debilitamiento democrático bajo gobiernos afines. Los casos de Venezuela en 2002, Haití en 2004, Honduras en 2009 y Paraguay en 2012 se citan como precedentes de una doctrina de los Estados Unidos sobre líderes electos fallidos, a los cuales se les permitió caer, con la esperanza de que sucesores más dóciles tomaran su lugar (Shamsie, 2004; Shaw, 2007). Por otro lado, los líderes latinoamericanos también mostraron una evaluación parcial de las crisis democráticas.

Ataques directos a los gobiernos de izquierda gatillaron los mecanismos de la defensa de la democracia, mientras que la erosión gradual de la democracia bajo regímenes de izquierda ha sido tolerada.

### *Contexto geopolítico y regionalismo superpuesto*

El contexto histórico y geopolítico poco propicio de su adopción planteó otro desafío a la aplicación de la CDI. Cuando ésta se firmó, el 11 de septiembre de 2001, una serie de cuestiones más urgentes estaban a punto de copar la agenda política interamericana. Los ataques terroristas del 9/11 impulsaron un cambio en la política exterior estadounidense, orientándola a otras regiones del mundo. Desde la perspectiva de América Latina, la así llamada guerra global contra el terrorismo se asemejó a la obsesión de Washington con la lucha contra el comunismo durante la Guerra Fría y fue percibida como una reversión del multilateralismo al unilateralismo (Weiffen, 2012).

De hecho, con la guerra de George W. Bush contra el terrorismo, los Estados Unidos perdieron interés en la cooperación regional multilateral. Sin embargo, Washington siguió ampliando su presencia en la región en muchos frentes, sobre la base de acuerdos bilaterales. Se firmaron una serie de acuerdos de libre comercio, y los Estados Unidos renovaron su presencia militar en América Latina con el fin de abordar temas pertinentes para su seguridad nacional, como la migración ilegal, el tráfico de drogas, el crimen organizado y las amenazas terroristas. Estos temas dominaron el debate en las instituciones interamericanas en los 2000. En contraste, la protección de la democracia fue percibida como un problema de otra época, a saber, la transición a la democracia y el final de la Guerra Fría.<sup>37</sup>

A su vez, América Latina pasó, de tener un papel marginal, a uno cada vez más asertivo en los asuntos internacionales. Los Estados latinoamericanos comenzaron a liberarse de la interferencia norteamericana y europea tradicional, y a reforzar su identidad latinoamericana o suramericana. Brasil, como uno de los países BRICS, pasó a ser una potencia regional con aspiraciones globales. Durante el mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) la política exterior de Brasil adquirió un nuevo ímpetu sobre la base de dos objetivos: la integración regional y el multilateralismo (Soares de Lima y Hirst,

2006; Grabendorff, 2010; Villa & Viana, 2010). Mientras tanto, Estados como Argentina, Chile, México y Venezuela se convirtieron en “potencias regionales secundarias” (Flemes y Wehner, 2015; Lobell, Jesse & Williams, 2015).

El unilateralismo estadounidense y la aparición de poderes regionales en América del Sur llevaron a una creciente desafección de América Latina con las instituciones hemisféricas y un cambio desde la cooperación al nivel hemisférico al subregional. En el pasado, la OEA y las organizaciones sub-regionales como la CAN y el MERCOSUR habían tenido tareas claramente distintas. Mientras la primera lidiaba con seguridad y otros asuntos políticos, las últimas se focalizaban en el comercio. Entretanto, las organizaciones políticas de más reciente creación, como ALBA, UNASUR y CELAC, se establecieron, entre otras razones, para desafiar el papel de la OEA en las Américas, y excluyen a los Estados Unidos.

Brasil considera el dominio estadounidense en el sistema interamericano, así como la continuación de la presencia de Estados Unidos en algunos países de América del Sur, como una interferencia indebida en la región. Un elemento importante de la nueva orientación de la política exterior de Brasil fue su propuesta de crear una Comunidad de Naciones Suramericanas, que se convirtió en la UNASUR en 2008.<sup>38</sup> UNASUR y su Consejo de Defensa Suramericano se basan en la noción de que la región debe enfatizar su identidad sudamericana y desarrollar una agenda más autónoma. El proyecto regional de Venezuela, ALBA, fue fundado en 2004.<sup>39</sup> Diseñado como alternativa solidaria al modelo de integración del ALCA, le permite a Venezuela canalizar parte de sus petrodólares hacia los países miembros de la organización. México, frustrado por un Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) estancado, propuso la creación de la CELAC como un organismo regional latinoamericano. En resumen, para los líderes de América Latina, mecanismos de cooperación regional y subregional que subrayan la identidad latinoamericana o sudamericana han pasado a ser la regla.

Estas organizaciones subregionales entran a competir cada vez más con la OEA en sus esferas tradicionales. Casi todas ellas ya han emitido comunicados respaldando la democracia; muchas han ido más allá, adoptando declaraciones o acuerdos que crean mecanismos

institucionalizados para la defensa de la democracia. Mientras que algunos autores han sostenido que los acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil que precedieron a la fundación del MERCOSUR fueron motivados no sólo por el impulso para fortalecer la cooperación económica, sino también para consolidar la democracia (Gardini, 2010; Dabène, 2012), el MERCOSUR contemplaba en su diseño original sólo un esquema de integración económica para crear un mercado común. La palabra democracia no se mencionó al firmar el Tratado de Asunción (1991), y sólo surgió con ocasión de la crisis democrática en Paraguay en 1996. Fue entonces que los presidentes reaccionaron rápidamente con una “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático”, con sanciones varias a un Estado cuyo orden democrático ha sido alterado o interrumpido por la fuerza (Ribeiro Hoffmann, 2007). Dos años más tarde, la idea de la defensa de la democracia se convirtió en un documento jurídicamente vinculante con el Protocolo de Ushuaia. Fue invocado en crisis políticas posteriores en Paraguay en 1999/2000 y 2012. En 2011, el MERCOSUR adoptó una versión actualizada y ampliada, el Protocolo de Montevideo, también conocido como Ushuaia II, aún por ratificar.

La Comunidad Andina se adhirió a la democracia ya en su tratado fundacional, el Acuerdo de Cartagena de 1969, así como en acuerdos posteriores. Pero sólo en 1998, una “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático” planteó por vez primera el establecer la democracia como requisito esencial para la participación en el proceso de integración y planteó medidas para defender la democracia en tiempos de crisis. En 2000, un protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena, “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”, creó una serie de instrumentos para reaccionar a las interrupciones del orden democrático en un Estado miembro. Sin embargo, hasta ahora no se han aplicado.

La defensa de la democracia había sido una prioridad de las cumbres sudamericanas iniciales que precedieron a la creación de la UNASUR, pero el tema perdió relevancia a mediados de la década de 2000. El Tratado Constitutivo de UNASUR 2008 incluye sólo una muy breve mención al fortalecimiento de la democracia.<sup>40</sup> Lo que llevó a la creación de la UNASUR en ese momento fue la cooperación sectorial, especialmente en el ámbito de la infraestructura y la integración física.

Unos meses más tarde, sin embargo, la crisis en Bolivia (gatillada por demandas secesionistas por parte de los departamentos orientales) obligó a UNASUR a tomar medidas, en una cumbre realizada en Santiago de Chile en septiembre de 2008. En septiembre de 2010, la UNASUR de nuevo se vio obligada a reaccionar cuando un motín policial en Ecuador pareció amenazar al presidente Rafael Correa. Durante la siguiente cumbre de la UNASUR en noviembre de 2010, se adoptó el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”, de hecho creando una Carta Democrática para América del Sur con el peso de un tratado internacional (entró en vigencia en marzo de 2014).

Estas disposiciones adaptaron elementos del régimen para la defensa de la democracia de la OEA, aunque sin hacer referencia explícita a la CDI. Los instrumentos más recientes de MERCOSUR y UNASUR en parte van más allá de la CDI, mediante la creación de un conjunto de herramientas para sancionar interrupciones constitucionales—tales como el cierre de las fronteras, la interrupción de las relaciones comerciales, o la promoción de la suspensión de otras organizaciones internacionales.<sup>41</sup> La CELAC siguió la tendencia y emitió una “Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional” en 2011, sólo un año después de su fundación. Sin embargo, su concepto de democracia es más bien impreciso, y no dispone de mecanismos de aplicación.

Con la aparición de nuevos actores regionales que siguen una estrategia de distanciamiento de la OEA, hay instancias de una competencia entre esas nuevas organizaciones regionales y la OEA en la resolución de las crisis democráticas (Weiffen, Wehner & Nolte, 2013; Nolte, 2015). Cuando el congreso paraguayo condujo el proceso de destitución del presidente izquierdista Fernando Lugo el 16 de junio de 2012, la OEA y sus contrapartes sudamericanas llegaron a conclusiones divergentes. UNASUR y MERCOSUR interpretaron el procedimiento de juicio político expreso como una ruptura del orden democrático y decidieron suspender a Paraguay. Además, en una medida polémica, los países miembros del MERCOSUR aprovecharon la suspensión de Paraguay para admitir a Venezuela, un importante proveedor de petróleo, cuya adhesión al MERCOSUR había sido bloqueada por el Senado de Paraguay desde 2006. A su vez, la OEA no pudo encontrar

una posición coherente de si los principios democráticos básicos y la Constitución de Paraguay habían sido ignorados. Por lo tanto, la OEA no invocó la CDI y no sancionó al gobierno paraguayo. En cambio, optó por enviar una misión de observación para ayudar al país en su camino hacia las elecciones en 2013, a fomentar el diálogo político, e informar a los Estados miembros sobre la situación en Paraguay. El gobierno de Estados Unidos apoyó esta decisión. Justificada o no, la rápida decisión tomada por MERCOSUR y UNASUR obligó a otros actores a responder no sólo a la situación en Paraguay, sino también a la definición de la situación por las organizaciones de América del Sur.

Otro ejemplo es la actual crisis política en Venezuela. El resultado de las elecciones presidenciales el 14 de abril de 2013, ganadas por un pequeño margen por el sucesor designado de Hugo Chávez, Nicolás Maduro, fue cuestionado por la oposición. Desde entonces, la polarización política se intensificó y la violencia entre ambos bandos ha escalado. Los debates en el Consejo Permanente de la OEA sobre la situación de Venezuela en febrero y marzo de 2014 enfrentaron a 29 países de América Latina, preocupados por otro intento orquestado de golpe de Estado dirigido a desestabilizar el régimen en Venezuela, en contra de los Estados Unidos, Canadá y Panamá, que denunciaron el manejo de las manifestaciones por el gobierno venezolano e insinuaron que las libertades civiles y la libertad de expresión estaban restringidas por el gobierno chavista. Los intentos posteriores de replantear la cuestión de la situación en Venezuela en la OEA no tuvieron éxito.

Mientras tanto, el 12 de marzo de 2014, los ministros de relaciones exteriores de UNASUR aprobaron una resolución apoyando el diálogo entre el gobierno venezolano y la oposición. En seguida, UNASUR participó en varios intentos de mediación. El gobierno de Maduro rechazó la mediación de la OEA, pero aceptó la de UNASUR. Asimismo, la OEA, a pesar de su larga experiencia en observación electoral, no fue invitada a supervisar las elecciones presidenciales del 2013 ni las elecciones parlamentarias de 2015. Sólo UNASUR fue admitida para ello. En noviembre de 2015, el nuevo Secretario General de la OEA, Luis Almagro, envió una carta abierta al Consejo Nacional Electoral de Venezuela, en la que afirmó que el Partido Socialista de gobierno tenía ventajas injustas por su uso de recursos públicos en la campaña, su acceso a la prensa, confusiones en las tarjetas de votación

y la descalificación de figuras clave de la oposición. Pidió nivelar el campo de juego entre el gobierno y la oposición en vísperas de las elecciones, y reiteró la oferta de la OEA de observar las elecciones de Venezuela. A pesar de que UNASUR no ha sido capaz de resolver la crisis venezolana, en este caso, hasta ahora, ha ganado la competencia con la OEA, excluyéndola una vez más de los asuntos de América del Sur.

## Conclusión

La CDI llenó muchas de las lagunas en el régimen preexistente de defensa de la democracia. Las cláusulas de acción del Capítulo IV ampliaron las opciones al pasar de una mera norma anti-golpe de Estado hacia una norma anti-regresión autoritaria. Ellas contienen no sólo disposiciones reactivas sino que también preventivas. El artículo 1 formalmente establece la democracia como un derecho, que los Estados miembros tienen la obligación de promover y defender. Los artículos 3 y 4 proporcionan una definición detallada, o un conjunto de criterios para la democracia representativa, que ayudan a aclarar qué es exactamente lo que los Estados miembros y entidades de la OEA están defendiendo y promoviendo. Sin embargo, poco después de su adopción se hizo evidente que la CDI no deja de tener limitaciones. Las acciones colectivas en apoyo de la democracia van en contra de las normas regionales establecidas en materia de soberanía y no intervención. La debilidad de las nuevas normas de intervención en defensa de la democracia se expresa también en el hecho que la CDI carece de la condición de un tratado internacional.

El hecho de que el poder de decisión recaer en el ejecutivo mitiga la eficacia de la CDI en la defensa y promoción de la democracia, ya que muchas de las medidas dependen del consentimiento expreso o pasivo del gobierno en cuestión. En algunos casos, se requiere expresamente esta autorización (Art. 17 y 18), mientras que otros mecanismos conllevan implícitamente un cierto grado de aquiescencia de parte del gobierno afectado, sin la cual cualquier iniciativa diplomática de la OEA (Art. 20) estaría condenada al fracaso. Para defender la democracia, esto podría ser beneficioso o perjudicial, dependiendo de la naturaleza de la amenaza. La tendencia creciente de que las

crisis ya no se originen en los presidentes, podría hacer que éstos estén más dispuestos a recurrir a actores externos, haciendo más probable la invocación de la CDI. Sin embargo, ello podría reforzar el sesgo pro-presidencialista de la CDI, en el sentido de que la CDI sirve principalmente para la protección de ellos, pero es menos útil para hacerlo con otros componentes del sistema político.

La flexibilidad de los instrumentos de la CDI también tiene consecuencias positivas y negativas. El enfoque ampliado de la CDI se ocupa de las rupturas y alteraciones del orden constitucional, y establece mecanismos preventivos y reactivos. Sin embargo, como un resultado inevitable de la flexibilidad necesaria para los mecanismos colectivos destinados a salvaguardar la democracia, hay un cierto grado de imprecisión en los conceptos de la alteración y la ruptura del orden democrático y en el establecimiento de un límite crítico de seriedad que tiene que ser superado. Esta imprecisión ofrece amplios márgenes para interpretaciones subjetivas, en alguna medida inevitables, pero que se beneficiarían de una grado menor de latitud.

Además, la aplicabilidad de la CDI se ve afectada por el carácter cada vez más opaco de las crisis democráticas y la creciente falta de correspondencia entre las situaciones estipuladas en la CDI y la naturaleza de los eventos reales. Esto podría conducir a un “estiramiento conceptual” de la terminología de la CDI, que no ayuda a enfrentar los desafíos emergentes. Por ejemplo, el término “golpe” se ha utilizado para casos que no corresponden a un clásico golpe de Estado. Por ende, la norma anti-golpe de Estado se ha erosionado. Por una parte, no hay consenso acerca de lo que constituye un golpe de Estado ilegal, en contraste con una renuncia forzada que podría tener cierta legitimidad si fuese impulsada por protestas masivas. Por otro lado, golpes clásicos a veces son bienvenidos por razones ideológicas por parte de Estados poderosos que, de acuerdo a la solidaridad democrática, tendrían la obligación de intervenir en respuesta a lo que normalmente se consideraría un cambio ilegal de régimen.

Para algo tan sensible como la evaluación de la trayectoria democrática en los países del continente americano, se necesita un consenso mínimo y una perspectiva compartida de cómo definir la democracia. Mientras que la OEA siempre ha sido afectada por la diferencia de poder entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos, la década de los noventa

fue un período de auge del multilateralismo en las Américas. También hubo consenso en torno a la noción de la democracia representativa como punto de referencia para la construcción y consolidación de las nuevas democracias en la región. Esto culminó con la adopción de la CDI en 2001, generando expectativas sobre el tipo de bonanza democrática que provocaría.

Más de una década después, la cuasi-unanimidad de la década de 1990 dio paso a la división y la fragmentación. La primera década del nuevo milenio vio cambios clave en el ámbito regional en el que la OEA y sus Estados miembros operan. El regionalismo hemisférico ya no tiene influencia, dado que nuevas organizaciones regionales y sub-regionales han puesto en duda el papel de la OEA como principal organización regional. El hemisferio ha visto el surgimiento de nuevas potencias regionales. Varios países de América Latina comenzaron a relacionarse con el resto del mundo de una manera más proactiva y asertiva. La relativa prosperidad y la diversificación de sus relaciones económicas han hecho a los países de la región menos dependientes que nunca de los Estados Unidos. Esto fue de la mano con una disminución del poder estadounidense – indicada por los acontecimientos del 9/11 primero, y de la crisis financiera de 2008/2009 después.

Como consecuencia del auge de los gobiernos de izquierda, la ideología de libre mercado dominante de los años noventa comenzó a ser desafiada por los paradigmas económicos alternativos. Tampoco hay un solo proyecto democrático que una a los países de la región. Más bien, al menos dos visiones rivales de democracia –representativa versus participativa – compiten entre sí. La falta de un entendimiento común de lo que constituye la democracia hace que la defensa colectiva de la democracia sea más problemática. Un número creciente de organizaciones subregionales, incluyendo UNASUR y CELAC, pero también MERCOSUR y CAN, ponen en duda la autoridad de la OEA con respecto a cómo se debe promover y defender la democracia. La defensa del régimen de la democracia se ha visto debilitada por la decadencia del panamericanismo en el curso de este nuevo siglo.

Así, las discusiones dentro del sistema interamericano acerca de qué manera mejorar el texto o la aplicación de la CDI han llegado a su fin. Hay un *impasse* en relación a las perspectivas del perfeccionamiento del régimen por la defensa de la democracia. Cualquier propuesta de

reforma, por razonable que parezca, tiene pocas posibilidades de ser adoptada. En cualquier caso, sería miope concentrarse en la evolución de las normas democráticas sólo dentro de la OEA. En un mundo multipolar, de diferentes organizaciones internacionales y regionales, así como de poderosos Estados nacionales, una organización regional no puede resolver problemas por sí sola, sino que necesita coordinar sus políticas con respecto a un país en crisis con otros actores regionales e internacionales.

Los acontecimientos actuales apuntan hacia una competencia abierta entre la OEA y otros actores regionales como UNASUR y MERCOSUR en la protección y defensa de la democracia. Ello podría potencialmente llevar a una dilución y subversión de las normas democráticas si diferentes organizaciones divergen en su evaluación de una crisis democrática. Sin embargo, también es posible que una invocación tanto de la CDI como de la cláusula democrática de una organización subregional pudiera reforzar y elevar los estándares normativos. Por ende, las perspectivas futuras de la protección y defensa de la democracia en América Latina en gran medida dependerán de si la superposición de las organizaciones regionales es perjudicial o beneficiosa para la cooperación regional.

## NOTAS

1. Este artículo se basa en el libro de los autores, *21st Century Democracy Promotion in the Americas. Standing up for the Polity* (Heine & Weiffen, 2015).
2. Carta de la OEA, Capítulo II, Artículo 5 (d) en su versión original de 1948, [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/decad062.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad062.asp). En la versión actual de la Carta, esta provisión se encuentra en Capítulo II, Artículo 3 (d), [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A-41\\_Carta\\_de\\_la\\_Organizacion\\_de\\_los\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm).
3. Carta de la OEA, Preámbulo.
4. Carta de la OEA, Capítulo I, Artículo 2 (b).

5. En el curso de la reestructuración de la Secretaría General de la OEA en 2005, la UPD se convirtió en lo que ahora se llama el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) bajo el techo de la Secretaría de Asuntos Políticos (ver <http://www.oas.org/es/sap/deco/>).
6. Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, 4 de junio de 1991, Declaración de la Asamblea General, <http://www.oas.org/consejo/sp/AG/resoluciones-declaraciones.asp>.
7. Entrevista personal con Luigi Einaudi, ex Representante Permanente de los Estados Unidos ante la OEA, ex Secretario General Interino (2004-2005), Washington, DC, 23 de mayo de 2013.
8. Resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA, 5 de junio 1991, <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>.
9. Carta de la OEA, Capítulo III, Artículo 9.
10. Entrevista personal con Luigi Einaudi, Washington, DC, 23 de mayo de 2013; ver también de la Calle (2003).
11. “Declaración de la ciudad de Québec,” Tercero Cumbre de las Américas, 22 de abril de 2001, [http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference\\_docs/CumbreAmericas\\_Quebec\\_Declaracion.pdf](http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/CumbreAmericas_Quebec_Declaracion.pdf); ver también Lagos y Rudy (2002).
12. “Resolución de San José, Costa Rica: Carta Democrática Interamericana,” Resolución de la Asamblea General de la OEA 1838 (XXXI-O/01), 5 de junio de 2001; ver también Lagos y Rudy (2002).
13. Una evaluación inicial de la CDI se encuentra en un número especial de 2003 de la revista *Canadian Foreign Policy Journal* (Cameron, 2003b). Para un tratamiento más reciente, consulte el número especial de 2012 de la revista *Latin American Policy* (Legler et al., 2012).
14. Sobre esta distinción y sus implicaciones ver Ayala Corao y Nikken Bellshaw-Hógg (2006).
15. En 2015, la Secretaría de Asuntos Políticos fue rebautizada Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD).
16. Ayala Corao y Bellshaw-Hógg (2006) sugieren que la interrupción del orden democrático de acuerdo con el artículo 21 no se limita a un escenario en el que el gobierno legítimo es derrocado. Esto marca una diferencia importante entre la CDI y el Protocolo de Washington.

Según ellos la provisión sobre “ruptura del orden democrático” debe entenderse de manera amplia y en relación con el artículo 3 de la CDI – lo que significa que todos los casos en que se infringen “elementos esenciales de la democracia representativa” podrían constituir una ruptura democrática.

17. “Ousted ex-President Zelaya returns to Honduras”, CNN.com, 30 May 2011, <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/americas/05/28/honduras.zelaya/>.
18. Entrevista personal con José Miguel Insulza, Washington, DC, 19 de junio de 2013. También ver *Actualización del Secretario General de la OEA a los informes sobre la Carta Democrática Interamericana presentados ante el Consejo Permanente en abril de 2007 y mayo de 2010*, documento del Consejo Permanente, CP/INF. 6222/11 corr. 1, 12 de abril de 2011, que dice que la CDI “como todo programa político...es un objetivo que se quiere alcanzar y probablemente nunca se obtenga por completo. Sin embargo, la Carta permite, a quienes tenemos la obligación de vigilar su cumplimiento, usarla como paradigma para ver cuánto han avanzado nuestros países en esa dirección.”
19. Entrevista personal con Peter Hakim, Washington, DC, 28 de mayo de 2013.
20. Para una descripción más detallada de las reacciones de la OEA frente a las crisis democrática bajo la CDI, ver Heine y Weiffen (2015: capítulos 4 and 5).
21. *La Carta Democrática Interamericana – Informe del Secretario General en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVIO/06)*, documento del Consejo Permanente OEA/Ser.G., CP doc. 4184/07, 4 de April de 2007; ver también Hubert (2009).
22. Es sorprendente que artículo 9 de la Carta de la OEA ni siquiera fue utilizado en reacción al golpe de Honduras en 2009, a pesar de que claramente hubiera sido aplicable.
23. Entrevista personal con Carlos Portales, ex Representante Permanente de Chile ante la OEA, Washington, DC, 24 de mayo de 2013.
24. Entrevista personal con Theodore Piccone, Senior Fellow, Brookings Institution, Washington, DC, 24 de mayo de 2013; ver también Legler (2007).

25. Una vez más, esta dificultad se presta para que prevalezcan los intereses políticos de los estados miembros encargados de evaluar una crisis en otro estado miembro que requeriría la activación de los mecanismos de acción colectiva establecidos en la CDI.
26. Entrevista personal con Luigi Einaudi.
27. El grupo está coordinado por el Carter Center, con sede en EEUU, con un largo historial en materia de observación electoral.
28. “Proyecto de Declaración de Florida: Hacer realidad los beneficios de la democracia,” documento de la Asamblea General AG/doc.4476/05, 1 de junio de 2005. Ver también Hawkins y Shaw (2008).
29. La versión final diluyó la propuesta original autorizando el Secretario General a consultar con el Consejo Permanente y luego elaborar propuestas de “iniciativas graduales de cooperación, según sea apropiado” y por casi no mencionar la contribución de la sociedad civil. Estas medidas fueron debilitadas aún más por una frase pidiendo respeto al principio de no intervención y el derecho a la autodeterminación, dos conceptos que no fueron mencionados en la parte operativo del proyecto de resolución. Ver “Declaración de Florida: Hacer realidad los beneficios de la democracia,” Declaración 41 de la Asamblea General de la OEA (XXXV-O/05), 7 de junio de 2005.
30. “Promoción de la cooperación regional para la aplicación de la Carta Democrática Interamericana,” Resolución 2154 de la Asamblea General de la OEA (XXXV-O/05), 7 de junio de 2005; “Declaración de Florida: Hacer realidad los beneficios de la democracia,” Declaración 41 de la Asamblea General de la OEA (XXXV-O/05), 7 de junio de 2005.
31. El informe examina la CDI “en acción” a lo largo de tres dimensiones: (a) monitoreo de la situación de las democracias; (b) promoción de la democracia; y (c) aplicación de la Carta Democrática en situaciones de crisis. Ver *La Carta Democrática Interamericana – Informe del Secretario General en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVIO/06)*, documento del Consejo Permanente OEA/Ser.G., CP doc. 4184/07, 4 de abril de 2007.
32. *Informe de Secretario General sobre cumplimiento del resolutivo 3 de la resolución AG/Res.2480 (XXXIX-O/09) “Promoción y fortalecimiento de la democracia: seguimiento de la Carta Democrática Interamericana”*,

- documento del Consejo Permanente OEA/Ser.G., CP/doc.4487/10, 4 de mayo de 2010; *Actualización del Secretario General de la OEA a los informes sobre la Carta Democrática Interamericana presentados ante el Consejo Permanente en abril de 2007 y mayo de 2010*, documento del Consejo Permanente, CP/INF. 6222/11 corr. 1, 12 de abril de 2011.
33. Para un tratamiento detallado del debate sobre la reforma, consulte Heine y Weiffen (2015: 146-151). Una propuesta amplia de cómo fortalecer la CDI fue compilado por el ex funcionario de la OEA Rubén Perina (2012).
  34. Para una taxonomía de crisis democráticas ver Heine y Weiffen (2015: capítulo 4).
  35. Las características de concepto de democracia propuesta por las fuerzas de la izquierda son descritos por Ellner (2012) y Wolff (2012, 2013).
  36. “Declaración de la ciudad de Québec,” Tercero Cumbre de las Américas, 22 de abril de 2001, [http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference\\_docs/CumbreAmericas\\_Quebec\\_Declaracion.pdf](http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/CumbreAmericas_Quebec_Declaracion.pdf).
  37. Entrevista personal con Theodore Piccone; entrevista personal con Carlos Portales.
  38. UNASUR representa todos los 12 estados soberanos de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, y Venezuela.
  39. En diciembre de 2013, los estados miembro de ALBA en América del Sur eran Venezuela, Bolivia y Ecuador; miembros de América Central y del Caribe eran Nicaragua, Cuba, Dominica, Antigua y Barbuda, Santa Lucía, y San Vicente y Granadinas.
  40. Tratado Constitutivo de la Unión Suramericana de Naciones, Art. 2.
  41. Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, Art. 4; Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II), Art. 6.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayala Corao, Carlos & Nikken Bellshaw-Hógg, Pedro (2006). *Collective Defense of Democracy: Concepts and Procedures*. Lima: Andean Commission of Jurists.
- Ball, M. Margaret (1969). *The OAS in Transition*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Boniface, Dexter S. (2002). “Is There a Democratic Norm in the Americas? An Analysis of the Organization of American States”, *Global Governance* 8 (3), pp. 365-381.
- Boniface, Dexter S. (2009). “Dealing With Threats To Democracy”, Cooper, Andrew F. & Heine, Jorge (ed.): *Which Way Latin America? Hemispheric Politics Meets Globalization*. Tokyo: United Nations University Press, pp.182-201.
- Börzel, Tanja A. & van Hüllen, Vera (ed.) (2015). *Governance Transfer by Regional Organizations. Patching Together a Global Script*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cameron, Maxwell A. (2003a). “Strengthening Checks and Balances: Democracy Defence and Promotion in the Americas”, *Canadian Foreign Policy Journal* 10 (3), pp. 101-116.
- Cameron, Maxwell A. (ed.) (2003b). Número especial sobre la Carta Democrática Interamericana, *Canadian Foreign Policy Journal* 10 (3).
- Carrión, Julio (ed.) (2006). *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*. Philadelphia: Penn State University Press.
- Conaghan, Catherine M. (2005). *Fujimori’s Peru: Deception in the Public Sphere*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cooper, Andrew F. & Legler, Thomas (2001). “The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership”, *Latin American Politics and Society* 43 (1), pp. 103-126.
- Cooper, Andrew F. & Legler, Thomas (2006). *Intervention Without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dabène, Olivier (2012). “Consistency and Resilience through Cycles of Repolitization”, in: Riggiozzi, Pia & Tussie, Diana (ed.): *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Dordrecht: Springer, pp.41-64.

- de la Calle, Humberto (ed.) (2003). *Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones*. Washington DC: Organization of American States.
- Ellner, Steve (2012). “The Distinguishing Features of Latin America’s New Left in Power: The Chávez, Morales, and Correa Governments”, *Latin American Perspectives* 39 (1), pp. 96-114.
- Fabry, Mikulas (2009). “The Inter-American Democratic Charter and Governmental Legitimacy in the International Relations of the Western Hemisphere”, *Diplomacy & Statecraft* 20 (1), pp. 107-135.
- Farer, Tom (ed.) (1996). *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Flemes, Daniel & Wehner, Leslie (2015). “Drivers of Strategic Contestation: The Case of South America”, in: *International Politics* 52 (2), pp. 163-177.
- Franck, Thomas M. (1992). “The Emerging Right to Democratic Governance”, *American Journal of International Law* 86 (1), pp. 46-91.
- Gardini, Gian Luca (2010). *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gaviria Trujillo, César (2012). “The Inter-American Democratic Charter at Ten: A Commitment by the Americas to the Defense and Promotion of Democracy”, *Latin American Policy* 3 (1), pp. 18-25.
- Genna, Gaspare M. & Hiroi, Taeko (2015). *Regional Integration and Democratic Conditionality. How Democracy Clauses Help Democratic Consolidation and Deepening*. London/New York: Routledge.
- Gosselin, Guy & Thérien, Jean-Philippe (1999). “The Organization of American States and Regionalism in the Americas”, Mace, Gordon & Bélanger, Louis (ed.): *The Americas in Transition. The Contours of Regionalism*. Boulder, CO: Lynne Rienner, pp.175-193.
- Grabendorff, Wolf (2010). “Brasil: de coloso regional a potencia global”, *Nueva Sociedad* 226, pp. 158-171.
- Graham, John W. (2002). *A Magna Carta for the Americas. The Inter-American Democratic Charter: Genesis, Challenges and Canadian Connections*. FOCAL Policy Paper FPP-02-09, Ottawa: Canadian Foundation for the Americas.

- Hawkins, Darren & Shaw, Carolyn M. (2008). "Legalising Norms of Democracy in the Americas", *Review of International Studies* 34 (3), pp. 459-480.
- Heine, Jorge & Weiffen, Brigitte (2015). *21st Century Democracy Promotion in the Americas. Standing up for the Polity*. London/New York: Routledge.
- Hochstetler, Kathryn (2006). "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America", *Comparative Politics* 38 (4), pp. 401-418.
- Hubert, Jean-Paul (2009). *Follow-up on the Application of the Inter-American Democratic Charter*. Inter-American Juridical Committee document 317/09, corr. 1, 19 March 2009, <http://scm.oas.org/pdfs/2009/CP22837E-1.pdf>.
- Insulza, José Miguel (2012). "Message from the Organization of American States Secretary General", *Latin American Policy* 3 (1), pp. 13-17.
- Lagos, Enrique & Rudy, Timothy D. (2002). "The Third Summit of the Americas and the Thirty-First Session of the OAS General Assembly", *The American Journal of International Law* 96 (1), pp. 173-181.
- Lagos, Enrique & Rudy, Timothy D. (2004). "In Defense of Democracy", *University of Miami Inter-American Law Review* 35 (2), pp. 283-309.
- Legler, Thomas (2007). "The Inter-American Democratic Charter: Rhetoric or Reality?", in: Mace, Gordon, Thérien, Jean-Philippe & Haslam, Paul (ed.): *Governing the Americas. Assessing Multilateral Institutions*. Boulder, CO: Lynne Rienner, pp.113-130.
- Legler, Thomas (2012). "The Shifting Sands of Regional Governance: The Case of Inter-American Democracy Promotion", *Politics & Policy* 40 (5), pp. 848-870.
- Legler, Thomas, Insanally, Riyad, Mariani, Santiago & Shaw, Timothy M. (ed.) (2012). Número especial sobre el décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana, *Latin American Politics* 3 (1).
- Lobell, Steven E., Jesse, Neal G. & Williams, Kristen P. (2015). "Why Do Secondary States Choose to Support, Follow Or Challenge?", *International Politics* 52 (2), pp. 146-162.
- Mansfield, Edward D. & Pevehouse, Jon C. (2006). "Democratization and International Organizations", *International Organization* 60 (1), pp. 137-167.

- McClintock, Cynthia & Vallas, Fabian Vallas (2003). *The United States and Peru: Cooperation—at a Cost*. New York: Routledge.
- McCoy, Jennifer L. (2012). “Challenges for the Collective Defense of Democracy on the Tenth Anniversary of the Inter-American Democratic Charter”, *Latin American Policy* 3 (1), pp. 33–57.
- Moravcsik, Andrew (2000). “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe”, *International Organization* 54 (2), pp. 217-252.
- Muñoz, Heraldo (1998). “The Right to Democracy in the Americas”, en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 40 (1), pp. 1-18.
- Nolte, Detlef (2015). “Regional Pluralism in Latin America: Risks and Benefits of Overlapping Intergovernmental Organizations”. Ponencia preparada para el 26 Congreso de la Asociación Alemana de Ciencia Política, Duisburg, 21 a 25 de septiembre de 2015.
- O’Donnell, Guillermo (1994). “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy* 5 (1), pp. 55-69.
- Parish, Randall & Peceny, Mark (2002). “Kantian Liberalism and the Collective Defense of Democracy in Latin America”, *Journal of Peace Research* 39 (2), pp. 229-250.
- Pastor, Robert A. (2003). “A Community of Democracies in the Americas’ - Instilling Substance into a Wondrous Phrase”, *Canadian Foreign Policy Journal* 10 (3), pp. 15-29.
- Pastor, Robert A. (2004). “Collectively Defending Democracy: The Inter-American Model”, *Brown Journal of World Affairs* XI (1), pp. 90-97.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Perina, Rubén M. (2012). “Los desafíos de la Carta Democrática Interamericana”, *Estudios Internacionales* 173, pp. 7-36.
- Pevehouse, Jon C. (2005). *Democracy from Above. Regional Organizations and Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ribeiro Hoffmann, Andrea (2007). “Political Conditionality and Democratic Clauses in the EU and Mercosur”, en Ribeiro Hoffmann, Andrea & Van der Vleuten, Anna (ed.): *Closing or Widening the Gap?*

*Legitimacy and Democracy in Regional Integration Organizations.*  
Aldershot: Ashgate, pp.173-189.

Rudy, Timothy D. (2005). "A Quick Look at the Inter-American Democratic Charter of the OAS: What is it and is it 'Legal'?", *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 33 (1), pp. 237-248.

Schnably, Stephen J. (1994). "The Santiago Commitment as a Call to Democracy in the United States: Evaluating the OAS Role in Haiti, Peru, and Guatemala", *University of Miami Inter-American Law Review* 25 (3), pp. 393-587.

Shamsie, Yasmine (2004). "Building 'Low-Intensity' Democracy in Haiti: The OAS Contribution", *Third World Quarterly* 25 (6), pp. 1097-1115.

Shaw, Carolyn M. (2007). "The United States: Rhetoric and Reality", in: Legler, Thomas, Lean, Sharon F. & Boniface, Dexter S. (ed.): *Promoting Democracy in the Americas*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp.63-84.

Soares de Lima, Maria Regina & Hirst, Mónica (2006). "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities", *International Affairs* 82 (1), pp. 21-40.

Sundstrom, Lisa M. (2003). "Carrots and Sticks for Democracy in the OAS: Comparison with the East European Experience", *Canadian Foreign Policy Journal* 10 (3), pp. 45-60.

Vaky, Viron P. & Muñoz, Heraldo (1993). *The Future of the Organization of American States*. New York: Twentieth Century Fund.

Villa, Rafael Antonio Duarte & Viana, Manuela Trindade (2010). "Security Issues During Lula's Administration: From the Reactive to the Assertive Approach", *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (special issue), pp. 91-114.

Weiffen, Brigitte (2012). "Persistence and Change in Regional Security Institutions: Does the OAS still have a Project?", *Contemporary Security Policy* 33 (2), pp. 360-383.

Weiffen, Brigitte, Wehner, Leslie & Nolte, Detlef (2013). "Overlapping Regional Security Institutions in South America: The case of OAS and UNASUR", *International Area Studies Review* 16 (4), pp. 370-389.

- Wolff, Jonas (2012). “New Constitutions and the Transformation of Democracy in Bolivia and Ecuador”, en: Nolte, Detlef & Schilling-Vacaflo, Almut (eds.): *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*. Farnham: Ashgate, pp.183-202.
- Wolff, Jonas (2013). “Towards Post-Liberal Democracy in Latin America? A Conceptual Framework Applied to Bolivia”, *Journal of Latin American Studies* 45 (1), pp. 31-59.

#### RESUMEN

### ¿Escudo efectivo o tigre de papel? La Carta Democrática Interamericana a los 15 años

Con el fin de proteger la democracia, algunas organizaciones regionales han adoptado cláusulas democráticas y mecanismos correspondientes para regular el acceso o la suspensión de los Estados miembros. La Organización de Estados Americanos (OEA) fue pionera en incluir un compromiso con la democracia como objetivo de la organización, y especialmente con respecto a los mecanismos de aplicación en reacción a violaciones de las normas acordadas. El foco principal de este artículo es la Carta Democrática Interamericana, adoptada en 2001, el instrumento hemisférico más reciente para la protección y defensa de la democracia. La primera parte de este artículo presenta una breve reseña de la evolución histórica de las normas democráticas en el marco de la OEA. La segunda parte se centra en la creación y el contenido de la Carta Democrática. Hace referencia a los momentos claves de su concepción y aprobación, así como sus contenidos—particularmente, las provisiones para la defensa de la democracia. La tercera parte evalúa el desempeño de la Carta Democrática e identifica los principales problemas y desafíos que enfrenta. Si bien ha habido avances significativos tanto con respecto a la consolidación democrática en la región y con respecto a la construcción de mecanismos para la defensa de la democracia, la OEA actualmente se encuentra en un *impasse* respecto a la aplicación y la posible actualización de la Carta Democrática. Esto es atribuible a deficiencias en el diseño de la Carta, a las controversias sobre el concepto de la democracia y la naturaleza cambiante de las crisis democráticas que la Carta tiene que abordar, así como a los desafíos provocados por la transformación del entorno regional, sobre todo el fenómeno del regionalismo superpuesto.

ABSTRACT

Effective Shield or Paper Tiger? The Inter-American Democratic Charter at Fifteen

In order to protect democracy, some regional organizations have adopted democracy clauses and corresponding mechanisms to regulate access and/or suspension of member states. The Organization of American States (OAS) was at the forefront in terms of commitments stipulating democracy as an objective of the organization, and especially with respect to enforcement mechanisms in response to violations of the mutually agreed-upon norms. The main focus of this article is the Inter-American Democratic Charter, adopted in 2001, the most recent hemispheric instrument for the protection and defense of democracy. The first part of this article provides a brief overview of the historical evolution of democratic norms in the framework of the OAS. The second part focuses on the creation and content of the Democratic Charter. It makes reference to key moments in its conception and approval as well as its content – in particular, the provisions for the defense of democracy. The third part evaluates the performance of the Democratic Charter and identifies the main problems and challenges. While there has been significant progress both with respect to democratic consolidation in the region and with respect to the construction of mechanisms for the defense of democracy, the OAS currently finds itself at an *impasse* concerning the application and a possible update of the Charter. This is attributable to shortcomings in the Charter's design, to contestations about the concept of democracy and the changing nature of the democratic crises the Charter has to address, and to challenges triggered by the transformation of the regional environment, especially the phenomenon of overlapping regionalism.

## SUMMARIO

**Escudo eficaz ou tigre de papel? A Carta Democrática Interamericana aos quinze anos**

A fim de proteger a democracia, algumas organizações regionais adotaram cláusulas democráticas e os mecanismos correspondentes para regular o acesso e/ou a suspensão dos Estados membros. A Organização dos Estados Americanos (OEA) estava na vanguarda em termos de compromissos que estipulam a democracia como um dos objetivos da organização e, especialmente, no que diz respeito a mecanismos de aplicação em resposta a violações das normas acordadas. O foco principal deste artigo é a Carta Democrática Interamericana, aprovada em 2001, o instrumento hemisférico mais recente para a proteção e defesa da democracia. A primeira parte deste artigo fornece uma visão geral da evolução histórica de normas democráticas no âmbito da OEA. A segunda parte centra-se na criação e conteúdo da Carta Democrática. Faz referência a momentos-chave na sua concepção e aprovação, bem como o seu conteúdo – em particular, as disposições relativas à defesa da democracia. A terceira parte avalia o desempenho da Carta Democrática e identifica os principais problemas e desafios. Embora tenha havido progressos significativos, tanto em termos de consolidação democrática na região e com respeito à construção de mecanismos para a defesa da democracia, a OEA atualmente se encontra em um impasse a respeito da aplicação e eventual atualização da Carta. Isto pode ser atribuído a deficiências no desenho da Carta, a contestações sobre o conceito de democracia e a natureza mutável das crises democráticas que a Carta tem de abordar, e aos desafios desencadeados pela transformação do ambiente regional, especialmente o fenômeno do regionalismo sobreposto.

