



IEESFORD

Ministerio de Relaciones Exteriores

ANÁLISIS DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA Y LAS PROPUESTAS DE REFORMA

Trabajo de graduación de **KAREN VERÓNICA SÁNCHEZ REYES** para la obtención del grado académico de Maestro en Diplomacia del Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática, aprobado por el jurado de tesis el 5 de diciembre de 2016.



**INSTITUTO ESPECIALIZADO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LA
FORMACIÓN DIPLOMÁTICA (IEESFORD)**

**ANÁLISIS DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA Y
LAS PROPUESTAS DE REFORMA**

AUTORA:

KAREN VERÓNICA SÁNCHEZ REYES

ASESOR:

Msc. ROBERTO M. YEPE PASTAMATIN

**Antiguo Cuscatlán, La Libertad
2017.**

PRESIDENTE DEL CONSEJO ACADÉMICO:

Ingeniero Hugo Roger Martínez Bonilla

RECTORA:

Maestra Claudia María Samayoa Herrera

SECRETARIA GENERAL:

Maestra Nelly Yohana Cuéllar de Yamagiwa

ASESOR DE LA TESIS:

Msc.Roberto M. Yepe Papastamatin

JURADOS DE TESIS:

Msc. Vida Eugenia Gómez Asturias

Msc. Diana Cecilia Santana Paisano

Msc. Carlos Monterroza Marín

SAN SALVADOR, FEBRERO DE 2017.

Agradecimientos

A Dios Todopoderoso, que me ha brindado la vida, la salud y la fortaleza para culminar esta investigación y obtener un logro más en mi carrera profesional.

A mi madre Nidia Concepción Reyes de Sánchez, a mi hermana Nidia María Sánchez Reyes, a mi sobrina Nidia Tobar Reyes y a mi tía Delmy Clementina Reyes por el apoyo incondicional, las palabras motivadoras y por la paciencia que me han dedicado a lo largo del desarrollo de la presente investigación.

A mi asesor de tesis, Roberto Yepe, por sus orientaciones y sugerencias para la elaboración de esta tesis.

A mis amigas Yessenia Gallegos y Flor Luna, por cada uno de sus aportes y recomendaciones para mejorar mis habilidades en la actividad investigativa y por sus palabras motivadoras a lo largo del desarrollo de la maestría.

A Elton Membreño, por su apoyo a lo largo del desarrollo de mi investigación.

A la Doctora Ana Elizabeth Villalta Vizcarra y a la Maestra Ana Pastorino, por el tiempo dedicado a las entrevistas en el presente estudio.

Dedicatoria

*A mi madre Nidia Concepción Reyes de Sánchez,
quien fue mi gran apoyo, durante la realización
de esta investigación.*

Tabla de contenido

1.1 Antecedentes históricos y componentes del Sistema Interamericano	1
1.1.1 Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá (1947)	2
1.1.2 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o Pacto de Río (1947).....	2
1.1.3 Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)	3
1.2 Antecedentes de la Carta Democrática Interamericana	4
1.2.1 Declaración de Santiago de Chile (1959)	5
1.2.2 Resolución AG/RES 1080 (XXI-0/91) 1991	6
1.2.3 Declaración de Nassau (1992).....	9
1.2.4 Protocolo de Washington (1992).....	9
1.2.5 Declaración de Managua para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo (1993)	10
1.2.6 Cumbre de Quebec (2001).....	11
1.3 La Carta Democrática Interamericana: contenido y su relación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.....	12
1.3.1 Naturaleza Jurídica de la Carta Democrática Interamericana	15
1.4 Relación de la OEA con la ONU.....	17
1.5 Relación con otros procesos de integración regional	18
1.5.1 Proceso de Integración Centroamericana	18
1.5.1.1 Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).....	19
1.5.2 Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).....	20
1.5.3 Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	22
2.1. Elementos fundamentales del Estado de Derecho.....	24
2.2 Venezuela (2002).....	25
2.2.1 Hechos	25
2.2.2. Reacciones de otros países y organizaciones	26
2.2.3 Actuación de la OEA.....	27
2.3 Honduras (2009).....	29
2.3.1 Hechos	30

2.3.2 Reacciones de otros países y organizaciones	31
2.3.3 Actuación de la OEA.....	32
2.4 Paraguay	34
2.4.1 Hechos	34
2.4.2 Reacciones de otros países y organizaciones	37
2.4.3 Actuación de la OEA.....	38
3.1 Limitaciones	41
3.1.1 Imprecisión de conceptos	41
3.1.2 Falta de armonización de algunas constituciones con el contenido de la Carta Democrática Interamericana.....	42
3.1.3 Falta de fuerza vinculante.....	44
3.1.4 Alto quórum para la aplicación del artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana	44
3.1.5 Sanción de la Carta Democrática Interamericana.....	45
3.1.6 Falta de mecanismos de control y de alerta temprana frente al principio de no intervención	45
3.1.7 Limitada acción para activar los mecanismos de protección y eliminación de la facultad discrecional de los órganos políticos de la OEA	46
3.1.8 Limitaciones de la Carta Democrática Interamericana según el Comité Jurídico Interamericano y el Secretario General de la OEA	48
3.2 Propuestas de mejora del contenido de la Carta Democrática Interamericana.....	50
3.2.1 Propuestas del ex Secretario General de la OEA, José Insulza.....	51
3.2.2 Propuestas de Estados miembros de la OEA.....	52
3.2.3 Modificación respecto al desarrollo normativo y la precisión de conceptos.....	53
3.2.4 El fortalecimiento de las atribuciones del Secretario General.....	54
Conclusiones.....	56
Recomendaciones	59

Abreviaturas y Siglas

Abreviatura

p. Página

Siglas

ALIDES	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
CDI	Carta Democrática Interamericana
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

Resumen

El trabajo de la OEA, desde su creación y según su carta fundacional, es el resguardo de la seguridad, la promoción de la democracia y otros valores compartidos por sus Estados miembros. Durante la década de los noventa su actividad estuvo marcada por la prioridad concedida a la consolidación de la democracia representativa de sus Estados miembros, muchos de los cuales atravesaban procesos de transición de dictaduras y de conflictos armados internos a regímenes democráticos. Fue ese un contexto propicio para el planteamiento de iniciativas y la adopción de mecanismos a nivel hemisférico que ayudaran a lograr en los Estados un ambiente de estabilidad política y social, que culmina con la adopción de la Carta Democrática Interamericana, en sesión especial de la Asamblea de la OEA, el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú.

No obstante, la eficacia de este instrumento ha sido cuestionada, especialmente porque han existido situaciones en las que no se han podido restablecer a los presidentes depuestos por los Golpes de Estado, como han sido los casos, por ejemplo, de Honduras (2009) y Paraguay (2012). Anteriormente, en abril de 2002, la implementación de la Carta no había tenido un efecto relevante en la restitución del orden democrático tras el fallido intento golpista acontecido en Venezuela. Los resultados de la investigación confirman dichas limitantes y los problemas actuales, pero superables, para implementar las propuestas que pudieran fortalecer a la Carta como instrumento jurídico y hacer más efectiva su aplicación. Esta situación está determinada, principalmente, por la existencia de dobles raseros y actitudes intervencionistas motivadas por objetivos de política exterior que poco tienen que ver con un genuino interés de defender a la democracia en el continente. Otro factor significativo está dado por la existencia de otras organizaciones internacionales, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que ha sido el caso más notable, al estar dotada de mecanismos y sanciones más efectivas para enfrentar situaciones de alteración del orden constitucional de los países latinoamericanos.

PALABRAS O TÉRMINOS CLAVE: democracia, limitantes, propuestas, eficacia, Golpe de Estado.

Abstract

The job of the Organization of American States (OAS) since its foundation and according to its charter, is the safeguarding of security, the promotion of democracy and other shared values of its member States. During the nineties activity it was marked by the priority given to the consolidation of representative democracy in its member states, many of which passed through transition processes of dictatorships and internal armed conflict to democratic regimes. It was that an environment conducive to the approach of initiatives and the adoption of mechanisms at the hemispheric level to help achieve the united an environment of political and social stability, culminating in the adoption of the Interamerican Democratic Charter context, special session of the Assembly of the OAS on September 11, 2001 in Lima, Peru.

However, the effectiveness of this instrument has been questioned, especially because there have been situations where they have not been able to restore the presidents deposed by putsch, as has been the case, for example, in Honduras (2009) and Paraguay (2012). Earlier, in Venezuela on April 2002, implementation of this Charter had not had a significant effect on the restoration of democratic order after the failed putsch.

The results of the investigation confirm these constraints and the current problems, but surmountable, to implement the proposals that could strengthen the Charter as a legal instrument and make more effective implementation. This situation is mainly determined by the existence of double attitudes that motivate interventionist foreign policy goals that have little to do with a genuine interest to defend democracy on the continent. Another significant factor is given by the existence of other international organizations such as the Union of South American Nations, which has been the most notable case being provided with mechanisms and more effective sanctions to deal with situations of alteration of the constitutional order of the member states.

KEY WORDS: democracy, limiting, proposals, effectiveness, putsch.

Introducción

Con la Conferencia Americana de 1889 se inició un largo proceso en las Américas que fue avanzando hacia la creación de un extenso tejido de normas e instituciones internacionales para permitir el diálogo político y la cooperación regional entre los países americanos en diversos temas, como la seguridad y la solución pacífica de las controversias. En esa línea, en 1948 se creó la Organización de los Estados Americanos (OEA), basada en los principios de la igualdad jurídica de los Estados, la no intervención en los asuntos internos, el respeto y la protección de los derechos humanos, así como la promoción y la defensa de la democracia representativa¹.

Esta organización es la sucesora de las conferencias interamericanas, en cuya novena edición, realizada en Bogotá en 1948, se aprobó su carta constitutiva. En ese marco también surgió el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, llamado Pacto de Bogotá, y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Cabe destacar que la Carta que dio vida a la OEA ha sido modificada mediante Protocolos de Reformas en cuatro oportunidades: Buenos Aires en 1967, Cartagena de Indias² en 1985, Washington³ en 1992 y Managua en 1993.

Otras normativas importantes son la Declaración de Santiago de 1959, en la que se determinan los atributos de la democracia representativa, y el ya mencionado Protocolo de Cartagena de Indias de 1985, en el que se incorporan como propósitos del organismo la promoción y la consolidación de la democracia representativa. Por su parte, la resolución AG/RES 1080 (XXI-0/91) incorpora los mecanismos de sanción para los casos de interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático y del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la organización.

En la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, aprobada el 8 de junio de 1993, los Estados miembros expresaron su convicción de que la

¹ “la Carta Democrática Interamericana reconoce como elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y la separación e independencia de los poderes públicos. REITERANDO que 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 y la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de Derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia;” (OEA, CP RES 811 (1315/02) Situación en Venezuela, 2002).

² Este Protocolo agregó a la Carta de la OEA, en el artículo 2 literal b: “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al Principio de no Intervención” (OEA, 1985).

³ Existió la voluntad democrática de los Estados miembros de establecer de manera más específica la sanción, en base a lo establecido en el artículo 9: “un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado” (OEA, 1992). Este Protocolo se complementa con la resolución 1080.

misión de la organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere una labor para consolidarla, así como para prevenir y anticipar las causas mismas que afectan al sistema democrático de gobierno.

Respecto al fomento de la democracia, constituyó un hito la aprobación de la Carta Democrática Interamericana en Perú en el año 2001, como resultado de un largo proceso de discusión sobre la promoción y la defensa de la democracia, reforzando los instrumentos del referido organismo para su defensa activa.

La Carta Democrática Interamericana es una resolución que, a pesar de su complejidad, fue aprobada mediante consenso por todos los Estados miembros de la OEA. A partir de entonces han ocurrido en la región distintas situaciones que han significado amenazas al orden constitucional y situaciones de quebrantamiento de la democracia. En este trabajo se analizarán los siguientes episodios para evaluar el grado de eficacia de la Carta, en virtud de ser un instrumento que protege la democracia en la región:

Venezuela en el año 2002: “El 11 de abril de 2002, la oligarquía de Venezuela con el apoyo de algunos sectores de las fuerzas armadas exigieron la renuncia del presidente Chávez, imponiendo al líder empresarial Pedro Carmona como presidente provisional” (Brewer Carías, 2008, p. 118). Algunos de los militares colaboraron con exigir la renuncia de Chávez, mientras que otros lo rescataron del intento del Golpe de Estado. Ocurrió un secuestro arbitrario del presidente constitucional, con una participación muy activa de los medios de comunicación, violándose los artículos 228 de la Constitución de Venezuela sobre la elección popular del presidente y 266 de la Constitución de Venezuela sobre el proceso de juicio político al mandatario. En tal escenario el gobierno provisional era ilegítimo por su origen de facto y por una inexistente causa judicial que desplazara al presidente. La OEA reaccionó el 13 de abril de 2012 mediante la resolución 811, en la cual condenaba el golpe y exigía la restitución del presidente Chávez.

Honduras en el año 2009: “El presidente Manuel Zelaya inició una campaña para incluir en las elecciones de noviembre de 2009 una cuarta urna, en donde los electores votarían sobre una convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, para modificar la Carta Magna” (Gonzalez Vides, 2014, p. 9). Los opositores al presidente acusaron al mandatario de pretender su propia reelección, lo cual violaba el artículo 239 de la Constitución de Honduras, que la prohíbe. El Congreso destituyó a Zelaya al considerar que había violado la Constitución y se designó a Roberto Michelletti, quien era presidente del Congreso de Honduras, para completar el mandato de presidente. La Asamblea General de la OEA suspendió a Honduras del Sistema Interamericano. El papel de la OEA fracasó en sus gestiones de restituir al depuesto presidente.

Paraguay en el año 2012: “La Cámara de Diputados propuso llevar a juicio político al presidente Fernando Lugo por el uso de las instalaciones militares para actividades políticas. La propuesta fue secundada por 76 legisladores” (Gonzalez Vides, 2014, p. 9). Con el artículo 225 de la Constitución de Paraguay, se facultó al Senado para emprender el juicio político. El Senado declaró culpable a Lugo el 22 de junio de 2012, lo cual supuso su destitución inmediata. Ante las denuncias de violación al debido proceso, la organización se limitó a elaborar un informe de la situación que fue presentado al Consejo Permanente.

A partir de las críticas que ha recibido la OEA de parte de algunos Estados y otros actores internacionales sobre la ineficacia de la Carta ante los eventos y procesos anteriormente referidos, se han identificado las limitantes de este instrumento, como la imprecisión de los conceptos, la ausencia de mecanismos de acción temprana, la falta de fuerza vinculante, entre otros, que son desarrollados a lo largo de esta investigación.

De acuerdo al desarrollo progresivo del derecho internacional, la Carta incorpora los principios democráticos en la categoría de orden público internacional y, de esta manera, la democracia representativa y el ejercicio efectivo de ella han pasado a constituir un bien jurídico protegido a nivel internacional y base de las obligaciones internacionales exigibles de acuerdo a la Carta de la OEA.

En tal sentido, la problemática del trabajo de la investigación consiste específicamente en la siguiente pregunta: ¿Qué tan eficaz ha sido la Carta Democrática Interamericana ante las alteraciones del orden democrático ocurridas en Venezuela en el año 2002, Honduras en el año 2009 y Paraguay en 2012, y qué enseñanzas se derivan de lo sucedido en estos casos?

En este trabajo se presenta un análisis general de los instrumentos jurídicos en los que se fundamenta el papel de la OEA en función de la defensa de la democracia en el continente. En tal sentido, el capítulo I se dedica a desarrollar cuáles fueron los antecedentes históricos que marcaron la aprobación de la Carta Democrática Interamericana. En el capítulo II se analiza cómo reaccionó la OEA frente a la alteración del orden democrático en los casos objeto de estudio y, finalmente en el capítulo III se analiza la viabilidad de las distintas propuestas de mejora al contenido de la Carta Democrática Interamericana y se plantean recomendaciones para hacerla más efectiva y mejorar su eficacia, a fin de responder a los cambios ocurridos en el hemisferio.

De tal manera que el objetivo de la presente investigación es evaluar la aplicación de la Carta Democrática Interamericana frente a las situaciones de quebrantamiento del orden democrático constitucional en América Latina y el Caribe, así como analizar las propuestas de mejora a dicho instrumento jurídico que actualmente se discuten en el seno de la organización. La utilidad de la investigación es el análisis de las limitantes y las propuestas de mejora de un instrumento a nivel hemisférico que tiene importancia para que los Estados puedan promover y defender la democracia.

Los indicadores para analizar la efectividad de la Carta Democrática Interamericana son el acceso al poder del órgano ejecutivo por medio del sufragio universal, el cumplimiento de los elementos y los componentes de la democracia y finalmente que en los casos de estudio la OEA haya podido restablecer el orden constitucional y democrático mediante la aplicación de los mecanismos y las sanciones contempladas en dicha resolución.

Los criterios de selección de los casos de estudio en esta investigación son: la activación de la Carta por primera vez, en Venezuela 2002 y la actual modalidad de los Golpes de Estado con los casos de Honduras 2009 y Paraguay 2012. En el caso de Honduras se seleccionó por ser un caso que ejemplifica una nueva modalidad de los Golpes de Estado en la que el usurpador del poder necesita legitimar las acciones en contra de la autoridad democráticamente electa. Para el caso de Paraguay se seleccionó porque es un ejemplo de la modalidad actual de los Golpes de Estado Parlamentarios que ocurren en el hemisferio.

Es importante destacar que tradicionalmente la democracia fue considerada un asunto de exclusiva competencia de los países y objeto de estudio del derecho interno. A partir de la Guerra Fría, las nociones sobre la democracia representativa comienzan a ser objeto de interés en el escenario internacional, la interdependencia se manifiesta en el auge del multilateralismo, con una expandida actuación de los organismos internacionales para abordar cuestiones que afectan a todas las naciones y que ya no pueden ser abordadas desde una perspectiva unilateral, sino como un “actor” integrante del mundo (UNAM, 2016).

“Existe la mayoritaria percepción de que los desafíos que se presentan no pueden ser resueltos con acciones a nivel interno, sino que necesitan de un enfoque coordinado que, en gran medida, puede alcanzarse a través de la voluntad política común de los gobiernos, expresada a nivel multilateral” (Muñoz, 2000, p. 20).

La aproximación al tema de la Carta Democrática Interamericana se hace a partir de un enfoque histórico, jurídico y político, a fin de analizar las atribuciones y las limitaciones que dicho instrumento otorga a la OEA para colaborar con el mantenimiento de la democracia en la región. Vinculado con ello, también es interesante analizar cómo los Estados defienden su soberanía territorial, su autodeterminación y la no intervención en sus asuntos internos ante el abordaje multilateral sobre el tema de la democracia, a partir de los casos ya referidos ocurridos en Venezuela (2002), Honduras (2009) y Paraguay (2012).

El análisis de las crisis políticas anteriormente mencionadas servirán para evidenciar los límites que se encontraron al poner en práctica el régimen internacional para la democracia, que tienen mucho que ver con aspectos históricos en el seno de la OEA, como el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados. “Existe una evolución de corrientes de pensamiento que se pronuncian a favor de los principios democráticos y de su primacía frente a los tradicionales de soberanía estatal y no intervención, teniendo como eje la defensa de la democracia como única forma legítima de gobierno” (Plattner & Diamond, 1996, p. 76), pero también existe en los países latinoamericanos y caribeños una fuerte resistencia frente a tales nociones, que se expresa tanto a nivel popular, como de los movimientos políticos y sociales, y de buena parte de los gobiernos.

Pero más allá de esta discusión en torno a la primacía de uno u otro aspecto, es un hecho evidente que la democracia como valor compartido se ha instalado con renovada fuerza en la región. En lo que respecta a las diversas modalidades de “democracias representativas”, un rasgo fundamental que las tipifica es que todas ellas tienen como base común una “constitución”, que establece los derechos y las obligaciones fundamentales, la división y el equilibrio de los poderes del Estado, y los mecanismos para que los ciudadanos elijan a sus representantes y estos adopten las decisiones políticas, dicten las leyes y administren los programas para el bien público (Muñoz, 2000, p. 35).

La Carta Democrática Interamericana es el instrumento regional que constituye el avance más significativo para precisar los alcances de este nuevo paradigma democrático y la aplicación de las medidas colectivas para la protección internacional de la democracia. Su estudio, por lo tanto, es relevante para la consolidación y la defensa de la democracia en la región, lo cual impone avanzar a la actualización y el perfeccionamiento dirigido a garantizar su aplicación más oportuna, objetiva y efectiva en el hemisferio, sin dobles raseros que pongan en evidencia la existencia de objetivos políticos que poco o nada tienen que ver con una

genuina preocupación por la defensa y la promoción de la democracia. La novedad del estudio es que contendrá las propuestas de mejora de la Carta Democrática Interamericana a la luz del derecho internacional y de la finalidad con la que fue adoptada, al crear los Estados miembros junto con la organización un escenario hemisférico que cumpla con las condiciones del trato igualitario para los Estados miembros.

Es importante precisar que en esta investigación se ha utilizado el método inductivo y la técnica de investigación empleada es la técnica documental y la técnica de campo, a través de las entrevistas. El enfoque teórico que mejor se aplica para los propósitos de esta investigación es el realista, desde cuyos supuestos se afirma que lo que prevalece en la conducta de un Estado dentro del Sistema es el factor material; en otros términos, el nivel de poder e influencia política y económica con las que se cuente. Por tanto el régimen, los líderes, identidades ideológicas y sociales son relegados a un segundo plano, ya que los Estados menos poderosos o débiles se comportarán a nivel internacional como lo determinen los Estados más fuertes. Como lo afirma Merke (2006:5) “el argumento central del realismo estructural es que los efectos profundos de la política internacional se derivan más de las características de la estructura material internacional que de las conductas a nivel de los Estados o los individuos”.

En esa línea, se puede entender que a pesar de que los Estados del Sistema Interamericano han adoptado un cuerpo normativo como la Carta Democrática Interamericana para garantizar la prevalencia y defensa de la democracia en el Hemisferio, a la hora de analizar la aplicabilidad y efectividad de ésta lo que pesan son los intereses individuales de los Estados más fuertes del Hemisferio, dejando a discrecionalidad la aplicación de la Carta. Además, y coincidiendo con el enfoque realista donde prevalece el Estado como actor central, si bien la OEA puede invocar la Carta, ésta depende de la correlación de fuerza e influencia de los Estados más poderosos del Hemisferio.

En razón de lo anterior, la efectividad de la Carta y los mecanismos para restablecer la democracia o evitar un Golpe de Estado son muy discrecionales; como se ha planteado en el capítulo II, dichos mecanismos no fueron efectivos ni en el caso de Honduras, donde el presidente Zelaya habiendo sido electo por el pueblo fue depuesto, ni en el caso de Paraguay donde el gobierno de Lugo terminó bajo un juicio express que dio cuentas de cómo los intereses de las elites internas, y el respaldo internacional de países influyentes, pueden acabar con un gobierno democráticamente electo.

La metodología del estudio comparado de casos se ha realizado a través de una recopilación de información con trabajo de campo e investigación bibliográfica. El método de la investigación utilizado ha sido la revisión documental y bibliográfica de las siguientes fuentes: 1. La documentación de la OEA, para referir el proceso de adopción de la Carta Democrática Interamericana y el papel de la organización interamericana en la defensa de la democracia; 2. Las resoluciones, informes, comunicados de la OEA, para el análisis de las crisis democráticas en Venezuela (2002), Honduras (2009) y Paraguay (2012); 3. La cobertura de prensa sobre las respectivas crisis, en particular la realizada por la CNN (Estados Unidos), la BBC (Reino Unido), Telesur (multinacional: Venezuela, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Bolivia y Uruguay) , La Tribuna (Honduras), El Heraldo (Honduras), La Nación (Paraguay) y El País (España); 4. Estudios y artículos especializados, para profundizar sobre la Carta Democrática Interamericana y los casos de estudio; 5. La legislación vigente de Venezuela, Honduras y

Paraguay cuando sucedieron los casos en estudio, para analizar las crisis democráticas de éstos países desde la perspectiva de su derecho interno.

El instrumento para acceder a las fuentes fue la consulta efectuada a las bibliotecas de las universidades localizadas en El Salvador, además de bibliotecas virtuales de centros académicos y artículos académicos en internet. La técnica de investigación consistió en la revisión documental utilizando el criterio histórico, político y jurídico en razón del objeto pretendido y la realización de entrevistas a la Maestra Ana Pastorino, académica especialista en relaciones internacionales y a Doctora Elizabeth Villalta, miembro del Comité Jurídico Interamericano de la OEA, en función de los objetivos de la investigación y para precisar el estado actual de los debates y las propuestas a nivel diplomático sobre el tema objeto de estudio.

**CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DE LA CARTA DEMOCRÁTICA
INTERAMERICANA Y SUS PRINCIPALES CONTENIDOS**

En este capítulo se estudian los antecedentes históricos que marcaron la aprobación de la Carta Democrática Interamericana así como los artículos contenidos en esta sobre el tema de la defensa de la democracia en el hemisferio. A continuación se presenta un breve esbozo de los antecedentes históricos que marcaron la aprobación de la Carta Democrática Interamericana en el año 2001, a saber: el Pacto de Bogotá, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, la Declaración de Santiago, los protocolos de reforma a la Carta de la OEA, la Resolución 1080, la Declaración de Nassau, la Declaración de Managua y la Declaración de Quebec, que consolidaron los avances de los Estados en vías de construir los mecanismos de protección de la democracia representativa. De igual manera, se establece la relación de la Carta Democrática con otros procesos de integración regional como la UNASUR, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), a fin de comparar la Carta con el trabajo de estos organismos en temas de protección de la democracia en el hemisferio.

1.1 Antecedentes históricos y componentes del Sistema Interamericano

El principal antecedente de la OEA son las conferencias internacionales que se iniciaron en 1889 y se desarrollaron a lo largo del siglo XX, concluyendo en la IX Conferencia Panamericana celebrada en Bogotá, el 30 de abril de 1948, con la firma de su carta constitutiva. Además de esta instancia, desde las conferencias panamericanas celebradas en Panamá y La Habana, en 1939 y 1940 respectivamente, se había discutido sobre la necesidad de contar con una institucionalidad que garantizara la seguridad del hemisferio, proceso que culminó con la adopción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947.

En este contexto, hacia finales de la década de 1940 el continente americano contaba con una organización con las particularidades de la OEA y con un Tratado que venía a sumar a los propósitos de seguridad de los Estados americanos y que respondía a los intereses de Estados Unidos, país que había aplicado desde 1823 la Doctrina Monroe. Con la creación de la OEA se creó todo un sistema jurídico en el continente que incluye diversos temas como la solución de controversias, la seguridad, los derechos humanos, entre otros.

La adopción de tratados que configuraron el sistema interamericano se hizo bajo un contexto político a nivel mundial de alteración de la estructura social de los Estados y de sus relaciones políticas por la Segunda Guerra Mundial, que finalizó en 1945. A nivel hemisférico fue bajo un proceso de militarización de los Estados. La toma violenta del poder era una práctica recurrente, que a partir de 1979 se reduce porque comenzó la ola democratizadora en la región.

Si bien el tema central de esta investigación es la eficacia de la Carta Democrática Interamericana, a partir del objeto por el que fue concebida y del análisis de su grado de aplicación en casos puntuales, es importante establecer cuáles fueron los antecedentes que marcaron su aprobación. Por tanto, este capítulo busca analizar el proceso histórico de la adopción de la Carta y su contenido.

1.1.1 Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá (1947)

Al igual que la Carta de la OEA, el Pacto de Bogotá, obliga a las partes contratantes a resolver las controversias entre los Estados americanos por medios pacíficos, enumerando para ello una lista de procedimientos a seguir para la resolución de controversias, los cuales van apegados a los principios del Derecho Internacional. Entre ellos están los buenos oficios, la mediación, el arbitraje, la investigación y la conciliación; igualmente, se acordó abstenerse del uso de la fuerza. “De no lograrse una solución mediante los procedimientos anteriormente mencionados, las partes tienen derecho de acudir a resolver su conflicto ante la Corte Internacional de Justicia” (OEA, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, 1947).

El Pacto de Bogotá, no creó un tribunal Interamericano de Justicia propio con magistrados americanos, ni con normas jurídicas derivadas de la práctica americana, más bien se adhirió por completo a la Corte Internacional de Justicia para solucionar los conflictos de naturaleza jurídica (Herdocia, s.f). Existe en el referido instrumento la declaración de aceptación de la jurisdicción de la Corte, también llamada cláusula opcional, la cual puede ser requerida por los Estados para someter los conflictos a la Corte Internacional de Justicia. “Dos Estados han denunciado el referido Tratado hasta el año 2016: El Salvador y Colombia. El Salvador notificó la denuncia el 24 de noviembre de 1973” (Urueña, s.f, p. 533).

El Estado salvadoreño expresa como motivos fundantes de su denuncia que:

las realidades evidenciadas en el transcurso del tiempo, por la falta de ratificación de tal instrumento por gran número de los países que lo suscribieron, demuestran que el sistema estructurado en el Pacto de Bogotá, no ha resultado eficaz para los propósitos que lo inspiraron, y que no es aceptable para muchos Estados americanos, ya que varios de entre ellos lo suscribieron o ratificaron con reservas (...) la aplicación de algunas disposiciones del Pacto de Bogotá podrían colocar a la República de El Salvador en situaciones contrarias al espíritu y al texto de principios constitucionales vigentes que consagran su soberanía e integridad, y que no existían cuando el Pacto fue ratificado por nuestra República (Borgonovo Pohl, 1973).

El Salvador denunció el pacto por su limitada aplicabilidad. El Pacto de Bogotá es un instrumento que ayuda a los Estados de la región a resolver las disputas por diferentes vías y habilita a conocer de referidos conflictos con otros Estados a la Corte Internacional de Justicia, lo que enriquece el acervo del Derecho Internacional Americano y es uno de los componentes del Sistema Interamericano.

1.1.2 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o Pacto de Río (1947)

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fue adoptado en Río de Janeiro, Brasil, el 9 de febrero de 1947. El principal objetivo de este tratado se recoge en su artículo 3.1, el cual establece que:

Las altas partes contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como ataque contra todos los Estados Americanos y en consecuencia, cada una de dichas partes contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas (OEA, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, 1947).

Tal como puede apreciarse en el contenido de este artículo, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca se inspira en el artículo 51 de la Carta de la ONU, el cual establece que:

Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacional. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional (ONU, Carta de las Naciones Unidas, 1945).

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca encontró su fuente en el Acta de Chapultepec (México, 1945), instrumento en el cual se recogen los principios sobre seguridad colectiva y establece las pautas que los Estados americanos deben seguir a fin de hacer frente a las amenazas o actos de agresión que en tiempo de paz se presenten contra cualquiera de las Repúblicas Americanas (FLACSO, 2012). En tal sentido, los Estados firmantes del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca se comprometen solidariamente a realizar las acciones necesarias para cumplir con el objetivo y la asistencia que dicha normativa contempla, un apoyo político, militar y económico a los Estados que sufran ataques armados, en virtud de la habilitación legal del artículo 51 de la Carta de la ONU del derecho de legítima defensa del Estado que está siendo atacado.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca ha sido invocado en diversas ocasiones, dos de ellas fueron durante el bloqueo a Cuba en 1962 y la guerra entre Honduras y El Salvador en 1969. La más reciente invocación de este tratado, es la que realizó Estados Unidos, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. No obstante, no todos los países lo han ratificado y, de hecho, algunos países lo han denunciado como es el caso de México en 2002, Bolivia, Venezuela, Nicaragua y Ecuador en 2012, manifestando su deslegitimación. Es importante tomar en cuenta, además, que este tratado ha sido un instrumento político-militar de Estados Unidos para garantizar su hegemonía en la región.

Una de las críticas a este instrumento es que ha sido invocado por la OEA cada vez que favorece a la continuación de la hegemonía de Estados Unidos, pero ha sido ignorado cuando el referido país no tiene un interés de por medio. Tal fue el caso de la guerra de las islas Malvinas, cuando se invocó este tratado y se trató de hacerlo efectivo; sin embargo, Estados Unidos, que es miembro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), dio preferencia a sus obligaciones con la segunda organización, de la cual el Reino Unido es integrante.

1.1.3 Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, llamado Pacto de San José, es un instrumento regional de las Américas, suscrito en la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, realizada el 22 de noviembre de 1969, en San José, Costa Rica, el cual entró en vigencia el 18 de julio de 1978. A partir del desarrollo de la OEA, la referida convención es una de las bases sustantivas del Sistema Interamericano de promoción y protección de los Derechos Humanos.

Respecto al tema de esta investigación, es importante señalar el artículo 23 de dicha Convención, el cual establece que:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969).

El artículo anterior contempla las elecciones libres por medio del voto, que es uno de los pilares de la democracia representativa⁴ que también establece la Carta Democrática Interamericana. El hecho de llegar al poder mediante elecciones libres hace legítimo al gobierno según la Carta Democrática Interamericana y se cuenta con el respaldo internacional de un organismo a nivel regional para su salvaguarda al verse afectada la democracia por la pérdida de la institucionalidad democrática de determinado Estado, por distintas situaciones, como en caso de un Golpe de Estado.

1.2 Antecedentes de la Carta Democrática Interamericana

América Latina ha sufrido incontables dictaduras, golpes de Estado y guerras civiles muy marcadas a lo largo de su historia. El trabajo de la OEA, desde su creación, según su carta fundacional, es el resguardo de la seguridad de los Estados miembros, así como la promoción de la democracia.

Durante la década de los noventa la referida organización trabajó en la consolidación de la democracia representativa de sus Estados miembros, porque muchos de estos Estados vivían un proceso de transición de dictaduras y de conflictos armados internos a un régimen democrático. En este contexto lo que pasaba en el hemisferio para 1990 es que había vestigios de las dictaduras y otros países estaban saliendo de sus conflictos armados internos, como es el caso de El Salvador.

⁴ “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y la separación o independencia de los poderes públicos. 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, así como la subordinación de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho” (Villalta Vizcarra, s.f, p. 4).

Los referidos sucesos ocurridos en la región hacia finales del siglo XX, llevaron a que la OEA se pronunciara y adoptara instrumentos relacionados con la democracia, para lo cual se hizo indispensable la adopción de herramientas a nivel internacional que ayudaran a lograr en los Estados un ambiente de estabilidad política y social. En esa línea la OEA buscó promover la paz y la democracia representativa, así como el respeto de las normas del Derecho Internacional. Es importante hacer un estudio a lo largo de la historia, para ver las contribuciones de los distintos cuerpos normativos en la región, que han ayudado a la adopción de la Carta Democrática Interamericana el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú.

El origen de este régimen democrático internacional es la Carta de la OEA de 1948; con posterioridad se suma la Declaración de Santiago en 1959, los protocolos de reforma a la Carta de la OEA de Cartagena de Indias en 1985 y de Washington en 1992, la Resolución 1080 en 1991, la Declaración de Nassau en 1992, la Declaración de Managua en 1993, la Declaración de Quebec en 2001 y, por último, la Carta Democrática Interamericana en 2001, que consolida el avance de los Estados en vía de construir los mecanismos de protección efectivos de la democracia.

Antes de entrar al detalle de estas instancias, es importante destacar que “el concepto de democracia representativa se estableció por primera vez en la Carta de la OEA en 1948, siendo así la primera organización internacional que introdujo dicho término en su Carta constitutiva, adelantándose incluso al derecho universal, lo cual a su vez forma parte del Derecho Internacional Americano” (Villalta Vizcarra, s.f, p. 1) anexo 2.

La Carta de la Organización de 1948 reconoce que para que se dé la solidaridad de los Estados americanos se requiere una organización política en base al ejercicio efectivo de la democracia representativa (OEA, Carta de la OEA, 1948).

1.2.1 Declaración de Santiago de Chile (1959)

La Declaración de Santiago se adoptó el 18 de agosto de 1959 en Santiago de Chile, en la Quinta Reunión de Consulta de Cancilleres Americanos. Es una de las declaraciones más destacadas desde el punto de vista político para precisar los atributos de un sistema democrático. La referida Declaración trató de definir algunas de las características del sistema democrático, precisando que el principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes, la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado y que los gobiernos de las repúblicas americanas deben surgir de elecciones libres (Goodwin Gill, 2005). También, la referida declaración comprendió dos puntos fundamentales: la primera, fue considerar la tensión en el Caribe y fijar los medios para asegurar la observancia de los principios de no intervención y de no agresión por parte de los Estados.

De igual manera, se señalan las condiciones para que un país sea considerado democrático, lo cual debe ser identificado con los elementos de la democracia representativa, tales como la independencia de poderes, las elecciones libres, la alternancia en el poder, el respeto a los derechos fundamentales y la libertad de información, anteriormente citados. En esta Declaración se contempla que la existencia de regímenes antidemocráticos constituye una

violación a los principios en que se basa la OEA y, por lo tanto, deben ser repudiados (OEA, 1959). Sin embargo, no prevé ningún mecanismo para la defensa de la democracia.

1.2.2 Resolución AG/RES 1080 (XXI-0/91) 1991

En 1991, la Asamblea General de la OEA aprobó la Resolución 1080 sobre la democracia representativa, considerada como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, la cual sienta las bases de un mecanismo de acción colectiva en caso de producirse hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la organización (Goodwin Gill, 2005).

En esta resolución se establecieron por primera vez las sanciones para aquellos Estados en los que se produjera una crisis o ruptura del orden institucional. El problema identificado es la aplicación de la referida resolución, pues no se hace una descripción precisa de qué hechos configuran una interrupción del orden institucional. Tampoco se señalan las sanciones que se aplicarán en tal caso, es decir, queda a discreción de los Estados decidir cómo castigar a aquel donde se ha quebrantado el referido orden.

Estas insuficiencias no se superaron mediante la adopción de la Carta Democrática Interamericana, pues los problemas anteriormente citados se encuentran también en la Carta, lo cual se estudia en esta investigación en el tercer capítulo cuando se analiza que algunas de las limitaciones importantes de la Carta son la imprecisión de conceptos fundamentales y la discrecionalidad de uno de los órganos (Consejo Permanente)⁵ para asumir “la gravedad” de una situación que lleve a una ruptura del orden democrático de un Estado miembro. De cualquier manera, esta resolución constituyó uno de los primeros mecanismos de reacción de la OEA ante un eventual quebrantamiento de la democracia en un país miembro.

⁵ Las atribuciones del Consejo Permanente se encuentran reguladas en el artículo 91 de la Carta de la OEA, el cual establece: “Corresponde también al Consejo Permanente: a) Ejecutar aquellas decisiones de la Asamblea General o de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores cuyo cumplimiento no haya sido encomendado a ninguna otra entidad; b) Velar por la observancia de las normas que regulan el funcionamiento de la Secretaría General y, cuando la Asamblea General no estuviere reunida, adoptar las disposiciones de índole reglamentaria que habiliten a la Secretaría General para cumplir sus funciones administrativas; c) Actuar como Comisión Preparatoria de la Asamblea General en las condiciones determinadas por el artículo 60 de la Carta, a menos que la Asamblea General lo decida en forma distinta; d) Preparar, a petición de los Estados miembros, y con la cooperación de los órganos apropiados de la Organización, proyectos de acuerdos para promover y facilitar la colaboración entre la Organización de los Estados Americanos y las Naciones Unidas o entre la Organización y otros organismos americanos de reconocida autoridad internacional. Estos proyectos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea General; e) Formular recomendaciones a la Asamblea General sobre el funcionamiento de la Organización y la coordinación de sus órganos subsidiarios, organismos y comisiones; f) Considerar los informes del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, del Comité Jurídico Interamericano, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Secretaría General, de los organismos y conferencias especializados y de los demás órganos y entidades, y presentar a la Asamblea General las observaciones y recomendaciones que estime del caso, y g) Ejercer las demás atribuciones que le señala la Carta” (OEA, Carta de la OEA, 1948).

La puesta en marcha de este mecanismo establece que el Secretario General de la OEA debe convocar al Consejo Permanente para examinar si se da una situación de crisis del proceso democrático y, dentro de un período de 10 días, el Consejo decide si llama a una Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o a una sesión especial de la Asamblea General, a fin de evaluar la necesidad de adoptar las medidas que los Estados consideren apropiadas, según corresponda (Pignatta, 2013).

Esta resolución establece los pasos a seguir en caso de quebrantamiento del orden democrático, tal como se detallan en los párrafos de dicha resolución, citados a continuación:

1. Instruir al Secretario General, que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente, en caso de producirse hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder, por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la organización, para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días. 2. Expresar que la reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores, o el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, tenga por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que estimen apropiadas, conforme a la Carta y al Derecho Internacional. 3. Encomendar al Consejo Permanente que elabore un conjunto de propuestas de incentivo a la preservación y fortalecimiento de los sistemas democráticos, sobre la base de la solidaridad y la cooperación internacional (...) (Asamblea General de la OEA, Resolución 1080, 1991).

Como se puede leer en el contenido resolutivo, el procedimiento inicia con una convocatoria al Secretario General, quien a través de una gestión ejecutiva debe llamar a reunión al Consejo Permanente en caso de que ocurra la ruptura del orden democrático en uno de los países miembros, para que se analice el caso y, de ser necesario, se convoque a una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. De esta primera etapa se desprende que el rol de la OEA con la resolución es reactivo y no preventivo, ya que primero debe ocurrir un quebrantamiento para que se pueda activar el mecanismo que el organismo ha previsto en la resolución.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el ente facultado para decidir las acciones a seguir en caso de que se corrobore que ha habido un quebrantamiento de la democracia de un país en particular, a la luz del contenido de la Carta de dicha organización. De igual manera se debe considerar que este es un primer paso, pues el artículo 9 A de la Carta de la OEA establece que: “la facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado” (OEA, Carta de la OEA, 1948).

Si bien la Resolución 1080 contempla medidas como la suspensión del Estado miembro en caso de quebrantamiento de la democracia, esta es una decisión de la Asamblea General de dicha organización y debe ser validada con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros. De esta manera, la labor de la organización queda supeditada al entendimiento entre los países miembros y esto supone un desafío, pues no es sencillo conciliar las diversas posiciones de los Estados, porque más allá del consenso regional en torno a la importancia de la democracia, entre ellos pudieran existir intereses diferentes e incluso contrapuestos frente a cada caso específico.

La Resolución 1080 tuvo su primera aplicación en Haití en 1991, luego del derrocamiento del presidente Jean-Bertrand Aristide por las fuerzas militares del país. Este atentado contra el proceso democrático llevó a la OEA a restituir la autoridad constitucional de un Jefe de Estado. El Secretario General informó al Consejo Permanente y éste convocó a una reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores que se reunió el 3 de octubre de 1991, en la que se adoptaron ciertas medidas, entre las que se encuentran: mantener el reconocimiento al gobierno del presidente Aristide, la suspensión de la ayuda económica y militar a Haití, y la interrupción del comercio con dicho país. De igual manera, se acordó trabajar con Naciones Unidas con la finalidad de que los militares abandonaran el poder. El Consejo Permanente de la OEA, el 1 de abril de 1992, reforzó las medidas solicitando el congelamiento de las cuentas bancarias de los participantes del golpe militar y pidiendo que se denegara el acceso a los puertos de los Estados miembros a aquellas naves que hubiesen violado el embargo comercial (Arrighi, s.f).

Las medidas anteriores no fueron suficientes, de manera que el Consejo de Seguridad de la ONU, el 31 de julio de 1994, adoptó la resolución 940, que: “(...) autoriza a los Estados Miembros a integrar una fuerza multinacional bajo mando y control unificados y, dentro de ese marco, a recurrir a todos los medios necesarios para facilitar la partida de Haití de los dirigentes militares, de conformidad con el Acuerdo de Governors Island, el pronto regreso del Presidente legítimamente electo y el restablecimiento de las autoridades legítimas del Gobierno de Haití (...)” (ONU, 1994, p. 2). La ONU autorizó el uso de la fuerza para reponer en su lugar a las autoridades legítimas de un Estado miembro desplazadas por un Golpe de Estado.

En Perú, el 5 de abril de 1992, el presidente Alberto Fujimori anunció al país la disolución del Congreso de la República, la reorganización del poder judicial, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Tribunal de Garantías Constitucionales, del Ministerio Público, la reestructuración de la Contraloría General de la República y la creación de un Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional (Secretaría General de la OEA, 2011).

Ante esto, el Secretario General de la OEA invocó la Resolución 1080 y convocó a una sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la Organización, en el cual condenó los sucesos e instó a las autoridades peruanas a restablecer las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos. Esta misión se limitó a establecer el compromiso entre las partes para el restablecimiento de la democracia, dentro del respeto a la separación de poderes, a los Derechos Humanos y al Estado de Derecho (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1992).

El 25 de mayo de 1993, el presidente de Guatemala, Jorge Serrano Elías, decretó la suspensión de varios artículos de la Constitución así como de la Ley de Amparo, de Exhibición Personal y de Constitucionalidad, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la disolución del Congreso, de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Constitucionalidad, justificando estas medidas como la única forma de enfrentar las mafias del narcotráfico y la corrupción en el Congreso y en la Corte Suprema. El Secretario General de la OEA invocó la Resolución 1080 y solicitó al presidente del Consejo Permanente que convocara una sesión extraordinaria. El Consejo Permanente resolvió deplorar los hechos e instar a las autoridades a restablecer las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos (Secretaría General de la OEA, 2011).

En Paraguay, en 1996, el general Lino Oviedo intimó al presidente Juan Carlos Wasmosy a que abandonase el cargo. Este es un Golpe de Estado fallido por la puesta en marcha de mecanismos regionales para la defensa de la democracia en la región en donde la OEA y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) respaldaron al presidente paraguayo. Esta situación no llegó a necesitar la puesta en marcha de la Resolución 1080, pues se resolvió antes (Arrighi, s.f).

De acuerdo con Levitt, aunque la Resolución 1080 hizo posible una respuesta ante las rupturas del orden democrático, “las normas y procedimientos para invocar la resolución eran vagas e imprecisas (...) incluso cuando el caso pasa del Consejo Permanente a la Asamblea General o a los Ministros de Relaciones Exteriores, la resolución no obliga a estos organismos a tomar ninguna decisión en particular” (Levitt, 2006, p. 95). Estas falencias quedan parcialmente superadas con el Protocolo de Washington de 1997, pero siguen siendo en la actualidad una limitante para la aplicación efectiva de la Carta.

1.2.3 Declaración de Nassau (1992)

Adoptada en la III sesión Plenaria de la Asamblea General de la OEA, por la resolución AG/DEC1-1992, el 19 de mayo de 1992, con carácter no vinculante, en esta declaración los Estados participantes reiteran su compromiso con el fortalecimiento, la defensa, la promoción de la democracia, los derechos humanos y el compromiso con la solución pacífica de las controversias, así como el rechazo de cualquier atentado contra el orden democrático institucional de los Estados miembros. De igual manera, los Estados deciden desarrollar los mecanismos para promover, preservar y defender la democracia representativa, a fin de ejecutar lo contemplado en la Resolución 1080. Por último, declaran su rechazo a cualquier intento de alterar el orden democrático institucional en cualquiera de los Estados miembros (OEA, Declaración de Nassau, 1992).

“La Declaración de Nassau reafirma la importancia de la democracia como rasgo de la identidad americana, pero se centra en la necesidad de poner en marcha acciones destinadas a promover el desarrollo integral y la lucha contra la pobreza (...). Importante por la afirmación de principio y por las aportaciones realizadas a la noción de democracia en el seno de la OEA, no establece una base de actuación” (Amaya Úbeda de Torres, 2006). El contexto regional en América Latina y el Caribe en la década de 1990, cuando se adopta la Declaración de Nassau, estaba caracterizado por el fin de la mayoría de los regímenes autoritarios y el avance de un proceso democratizador que se procuraba consolidar.

1.2.4 Protocolo de Washington (1992)

Este Protocolo fue adoptado por la Asamblea General de la OEA en Washington el 14 de diciembre de 1992, en su decimosexto período extraordinario de sesiones. Fue firmado en 1992 y entró en vigencia en 1997. Es un protocolo de reformas a la Carta de la OEA, incorporando un nuevo artículo a su Capítulo III (actual artículo 9), estableciendo, según Goodwin-Gill (2005, p.49) que: “un miembro de la organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza puede ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General de la Reunión de

Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado”. Este Protocolo prevé, en su artículo 9, la posibilidad de suspender la participación de un Estado miembro si su gobierno democrático fuese derrocado por la fuerza:

- a) La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.
- b) La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros.
- c) La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General.
- d) La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.
- e) El Miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización.
- f) La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados Miembros.
- g) Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta (OEA, Protocolo de Washington, 1992).

Este artículo establece que la suspensión de dicho Estado es posible cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que haya emprendido la OEA para procurar el restablecimiento de la democracia representativa en determinado Estado. Al igual que la Resolución 1080, el Protocolo de Washington establece que la suspensión debe ser resultado de las sesiones de la Asamblea General y debe ser aprobada con el voto afirmativo de dos tercios de los Estados miembros. El procedimiento de suspensión de un Estado queda consignado en el Protocolo, pero este sigue dependiendo de que se cumplan tres criterios esenciales, en primer lugar, que haya ocurrido un quebrantamiento de la democracia a través de un Golpe de Estado; en segundo lugar, deben haberse agotado todas las gestiones diplomáticas por parte de la citada organización y, en tercer lugar, la decisión debe ser autorizada por dos tercios de la Asamblea General en sesión ordinaria o extraordinaria.

1.2.5 Declaración de Managua para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo (1993)

La Declaración de Managua fue aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General, celebrada el 8 de junio de 1993. En la cual se declaró que la misión de la OEA no se agotaba en la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requería una labor permanente para consolidarla, así como de un esfuerzo sistemático para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de los Estados. La declaración señala que para el fortalecimiento de los sistemas democráticos es necesario adelantar esfuerzos de reconciliación nacional, que permitan alentar la cultura democrática basada en el equilibrio e independencia de los poderes públicos y el diálogo entre estos. También, destaca que una meta

importante para el fortalecimiento de la democracia representativa en la región es que las fuerzas armadas estén subordinadas a la autoridad civil legítimamente constituida y actúen dentro del orden constitucional y con respeto de los derechos humanos (OEA, 1993).

Según la declaración, la democracia, la paz y el desarrollo son partes indivisibles de una visión de solidaridad americana, declarando al medio ambiente, la educación, la transferencia de tecnología y los derechos humanos como elementos fundamentales del desarrollo sostenible en la región.

La declaración surge en la década de los 90, en la que, como se dijo anteriormente, la región venía saliendo de las dictaduras y, por lo tanto, los Estados miembros de la OEA apreciaban la necesidad de hacer este llamado para limitar el poder que tenían las fuerzas armadas, dándole más poder a la sociedad civil, de tal manera que se declara la intención de que las fuerzas armadas se subordinen a la autoridad civil.

Actualmente los golpes de Estado no se dan mediante los cuartelazos militares. Como se estudia en el capítulo 2, la modalidad de los Golpes de Estado hoy en día es sutil y aparenta ser apegada a la Constitución de los Estados, porque siguen encontrando en ella una habilitación para sacar del poder a los presidentes.

1.2.6 Cumbre de Quebec (2001)

Uno de los resultados significativos de esta cumbre es haber incorporado al Sistema Interamericano una cláusula que sirve para fortalecer los mecanismos institucionales de protección y salvaguarda de la democracia, consagrando que cualquier alteración o ruptura institucional del orden democrático en un Estado del hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas (Fernández, 2001).

Esta cláusula suscita distintos comentarios. En primer lugar, no hay en la Declaración de Quebec una definición ni de orden democrático, ni de lo que se considera una ruptura o alteración del mismo (lo mismo ocurre con la Carta Democrática Interamericana). En segundo lugar, se abre la posibilidad de excluir ya no sólo a un régimen dictatorial, sino también a un Estado con tendencias autoritarias (Amaya Úbeda de Torres, 2006).

La cláusula democrática es la continuación de un largo proceso iniciado con la formulación de la Doctrina Tobar, seguida por la Doctrina Betancourt de finales de los años cincuenta, para culminar con el principio de defensa colectiva de la democracia acordado en la Asamblea General de la OEA de 1991, consistente en no reconocer la existencia diplomática de gobiernos de facto, así como de promover su aislamiento económico de la comunidad internacional. Durante muchos años, estos postulados no lograban ser integrados a las normas jurídicas del sistema interamericano, porque se consideraban que estaban en conflicto con el principio de no intervención⁶ (Fernández, 2001).

⁶El tratadista Antonio Remiro Brotons define la intervención como: “el acto por el que un Estado o grupo de Estados, se entromete por vía de autoridad en los asuntos que son de la jurisdicción doméstica de otro, imponiéndole un comportamiento determinado” (Remiro Brotons, 2007, p. 138).

La doctrina Tobar fue enunciada por el canciller ecuatoriano en una carta dirigida el 15 de marzo de 1907 al cónsul de Bolivia en Bruselas: “las repúblicas americanas por su buen nombre y crédito, aparte de otras consideraciones humanitarias y altruistas, deben intervenir de modo indirecto en las discusiones de las repúblicas del continente. Esta intervención podría consistir en el no reconocimiento de los gobiernos de hecho surgidos de las revoluciones contra la Constitución” (Borja, s.f, p. 4).

La intervención de los Estados Unidos, durante el siglo XX, en los asuntos internos de diversas naciones de Centroamérica y el Caribe, provocó una reacción adversa a los principios expresados por el diplomático ecuatoriano Carlos Tobar y sustentada por el presidente de Venezuela Rómulo Betancourt. Después de la caída del muro de Berlín y del colapso de la Unión Soviética, cuando el temor a la expansión del comunismo dejó de ser un factor clave en la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, hubo mayor respaldo de la región a las referidas doctrinas (Fernández, 2001). Todas las cuestiones que se plantean en la Declaración de Quebec van a ser objeto de tratamiento en la Carta Democrática Interamericana, un documento que consagra la transformación del principio democrático emprendida por la cumbre.

1.3 La Carta Democrática Interamericana: contenido y su relación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Adoptada en 2001, con ella se busca mejorar los mecanismos de defensa de la democracia en la región. Según Pignatta (2013, p.3), “con ese instrumento se apuntó a precisar las normas existentes, a ampliar la noción de lo que constituye una crisis democrática para incluir

La obligación de no intervención como norma del derecho internacional se reguló primero en instrumentos del Sistema Interamericano y años después lo adoptó el Sistema Universal de Naciones Unidas.

A nivel regional, se adoptó en la VII Conferencia Interamericana desarrollada en Montevideo en 1933 con la Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados.

El principio de no intervención actualmente se consagra en los artículos 19 y 20 de la Carta de la OEA. El Artículo 19 Carta de la OEA establece: “Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen”.

Asimismo el artículo 20 de la Carta de la OEA establece: “Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza”.

Asimismo la Asamblea General de las Naciones Unidas regula el principio de no intervención en el artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas y en dos resoluciones: Res.2131 (XX 1965) (ONU, 1965) y Res. 2625(XXV.1970). (ONU, 1970)

El artículo 2.7 de la Carta de la ONU establece: “Para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios: 7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII” (ONU, Carta de las Naciones Unidas, 1945).

cualquier alteración inconstitucional del régimen democrático y asociar la democracia con el desarrollo, los derechos humanos y la lucha contra la pobreza”. Esta Carta consagra obligaciones de los Estados respecto a la democracia, especialmente lo referido al Estado de Derecho, la constitucionalidad, la participación ciudadana, los derechos humanos, el pluralismo político y la separación de poderes como elementos centrales de una democracia representativa (artículos 3 y 4). La Carta Democrática Interamericana, al proclamar un derecho de los pueblos a la protección del orden democrático en el hemisferio, contribuye al desarrollo del derecho interamericano de manera progresiva.

Las condiciones y requisitos contenidos en la Declaración de Santiago son semejantes a los establecidos en la Carta Democrática Interamericana, la diferencia radica en que la Carta contiene no sólo los principios, sino medios coercitivos para el cumplimiento de estos, entre los que se destacan los procedimientos, medidas y sanciones aplicables a los Estados en los que se quebrante o ponga en peligro la institucionalidad democrática.

La Carta Democrática Interamericana consta de 6 capítulos, relativos a los siguientes temas: el primer capítulo se denomina “democracia y el sistema interamericano”; el segundo “democracia y derechos humanos”; el tercero “democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza”; el cuarto “fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”; el quinto “democracia y las misiones de observación electoral” y el sexto “la promoción de la cultura democrática”.

En dichos capítulos están plasmados 28 artículos, los que tienen por objeto definir conceptos, establecer objetivos y compromisos en distintas temáticas: derechos humanos, observación electoral, combate contra la pobreza, protección y promoción de la democracia. La novedad de la Carta respecto de las normas que la preceden es que contiene mecanismos de promoción y defensa de la democracia, y los Estados miembros de dicha organización tienen la capacidad de poner en marcha su funcionamiento en situaciones de crisis que alteren la institucionalidad democrática.

De acuerdo al artículo 17 de la Carta Democrática Interamericana: “cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente, a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática” (OEA, 2001).

El lenguaje de la Carta constitutiva, la Resolución 1080 y el Protocolo de Washington resultan complementados con la Carta Democrática Interamericana, ya que en los primeros se establecen procedimientos reactivos de la organización, mientras que la Carta Democrática permite que un gobierno democráticamente electo pueda solicitar apoyo a la organización, a través del Secretario General o del Consejo Permanente, cuando estime que la institucionalidad democrática está en riesgo.

La Carta Interamericana, en el artículo 18, faculta a la organización a realizar visitas y otras gestiones diplomáticas, previo consentimiento del Estado afectado, cuando se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder de un Estado. Del mismo modo, se pueden presentar las valoraciones de la situación ante el Consejo Permanente, a fin de adoptar las decisiones

correspondientes para preservar la institucionalidad democrática. De la misma manera, la Carta, en el artículo 20, establece que:

Cualquier Estado miembro o el Secretario General podrán solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente, para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente. El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática (OEA, 2001).

En el artículo 21 la Carta Democrática Interamericana, contempla:

Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato. El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos. Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado (OEA, 2001).

La suspensión de un Estado en caso de ruptura del orden democrático es una decisión que debe ser tomada por la Asamblea General con el voto a favor de dos tercios de los Estados miembros, tras establecerse que las gestiones diplomáticas no han dado resultado. Aun cuando se tome la decisión de suspender a un Estado miembro, la OEA mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado afectado, el cual a su vez debe seguir cumpliendo las obligaciones de la organización durante dicha suspensión.

La Carta establece, en el artículo 22, el procedimiento para el levantamiento de la suspensión de un Estado miembro, que puede ser promovido por cualquier Estado miembro o por el Secretario General y debe ser aprobado por el voto favorable de dos tercios de los Estados miembros, que es establecido de igual manera en la Carta constitutiva (OEA, 2001).

Asimismo, conviene destacar que uno de los aportes más valiosos de la Carta Democrática Interamericana es haber vinculado el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática no sólo a los derechos humanos, civiles y políticos, sino también al desarrollo económico y social y la lucha contra la pobreza (Villalta, 2016) anexo 2.

De igual manera es importante relacionar la Carta Democrática Interamericana con otros sistemas de protección ya consolidados en la región, como lo es el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). De hecho tanto la SIDH como la Carta forman parte de una de las organizaciones regionales que han dado origen a los principales tratados regionales en materia de derechos humanos como lo son la Convención Americana de Derechos Humanos que reconoce los derechos políticos como derechos esenciales para mantener el sistema democrático de un Estado, relacionando los derechos humanos con la democracia. La Carta Democrática Interamericana desarrolla una interpretación de los derechos políticos reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su función consultiva y jurisdiccional, ha afirmado la estrecha relación de los derechos humanos con la democracia y el Estado de Derecho, estableciendo que en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a

la persona, las garantías y el Estado de Derecho constituyen una profunda relación y adquiere sentido común en función de los otros.

Asimismo, el preámbulo de la Carta de la OEA reafirma el propósito de consolidar dentro de las instituciones democráticas del hemisferio, un régimen de libertad personal y de justicia social fundado en el respeto de los derechos esenciales del ser humano, y es por ello que la Corte Interamericana ha contemplado en sus opiniones consultivas esta relación entre la democracia y los derechos humanos, la Corte ya se ha pronunciado sobre la democracia representativa relacionándola con la libertad personal y ha descrito su relación consustancial con el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, como por ejemplo la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-8/87 en enero de 1987 denominado “el Habeas Corpus bajo Suspensión de Garantías” y la opinión consultiva OC9 /87 del 6 de octubre de 1987, denominado “Garantías Judiciales en Estados de Emergencia” .

Uno de los casos que ha citado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su función contenciosa es el caso *Gelmán vs Uruguay* con una sentencia del 24 de febrero de 2011, respecto al fondo y a las reparaciones y es importante destacar que en esta se destaca que “la sola existencia de un régimen democrático no garantiza per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (...) la legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales” (CIDH, 2011, pp. 238-239).

De lo anterior se destaca que la existencia de un régimen democrático en determinado Estado no basta para garantizar el respeto de los derechos humanos, lo que le da legitimidad a este tipo de sistema es que las autoridades estatales estén limitadas por las normativas internacionales, como lo es la Convención Americana de los Derechos Humanos. Esta importancia la destaca la Carta Democrática Interamericana al habilitar que los ciudadanos acudan al Sistema de Protección Interamericano de Derechos Humanos ante la vulneración de los derechos humanos individuales por parte de los poderes de los Estados.

La Carta Interamericana contempla su relación con los derechos humanos del artículo 7 al artículo 10. Al respecto el artículo 8 de la Carta Democrática establece que ante la vulneración de derechos humanos cualquier persona puede interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos (OEA, 2001).

1.3.1 Naturaleza Jurídica de la Carta Democrática Interamericana

La Carta Democrática Interamericana es un cuerpo de principios, normas y mecanismos de acción, estructurados y articulados en un documento único que constituye una garantía colectiva de defensa de la democracia, que consiste en la afirmación de que ésta es y debe ser la forma de gobierno compartida por los pueblos de las Américas y que ella constituye un compromiso colectivo de mantener y fortalecer el sistema democrático en la región. La novedad de la Carta Democrática Interamericana es que establece mecanismos de promoción y de defensa de la democracia, entregándole a los Estados y a la OEA la atribución de activar su

funcionamiento en caso de crisis que alteren los principios democráticos y el orden constitucional. La Carta Democrática Interamericana es una resolución aprobada por consenso durante XXVIII sesión extraordinaria de la Asamblea General.

El que la Carta sea considerada un documento político, es por su origen, porque surge de los Jefes de Estado y de Gobierno y su carácter jurídico es por el bien jurídico tutelado. Jean Michel Arrighi, afirma que:

Cuando se empezó a considerar el texto de la propuesta de la Carta Democrática se analizó si era más conveniente que esta fuese adoptada por la Asamblea General como una resolución o que fuese aprobada como un nuevo tratado de reformas a la carta de la OEA que se abriría a la firma y posterior ratificación de los Estados Miembros. Finalmente se acordó que sería una resolución de la Asamblea General, idea respaldada en su momento por el Comité Jurídico Interamericano (...). Las resoluciones de la Asamblea General abarcan con los mismos efectos a todos los Estados Miembros de la OEA, las hayan votado favorablemente, se hayan opuesto o no hayan participado; obliga a todos los órganos de la organización, sujetos a la Asamblea General; es más fácil de modificar que un tratado, el que, por su parte, solo obliga a los ratificantes. Es cierto que la resolución no tiene un carácter vinculante para los Estados como sí lo tiene un tratado (2009, p.83-84).

El efecto de la Carta no está determinado por su naturaleza jurídica, va más allá, lo verdaderamente importante es su contenido, el objeto de protección y cómo los organismos consultivos y jurisdiccionales los usan en sus recomendaciones o resoluciones y éstas son aceptadas por los Estados miembros. La Carta Democrática Interamericana no constituye una resolución cualquiera, porque fue expedida como herramienta de actualización e interpretación de la Carta Fundacional de la OEA (Riveros Marin, 2004, p. 339).

El que la Carta sea una resolución no exime a los Estados de la responsabilidad de cumplirla, pues las resoluciones de la Asamblea General son obligatorias para todos los órganos, incluyendo al Secretario General y al Consejo Permanente. Instituciones como la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han hecho mención a la Carta Democrática Interamericana en sus informes y sentencias, que sí son vinculantes, refiriéndose a que los Derechos Humanos son elementos esenciales de la democracia representativa.

La Carta tiene el carácter de una Declaración de la Asamblea General de la OEA. Así carece de valor jurídico per se. Si bien las declaraciones son instrumentos firmes y solemnes en los que se enuncian principios jurídicos, y su solemnidad indica que existe gran expectativa porque serán cumplidas por los Estados Miembros, formalmente no son más que resoluciones de la Asamblea General, y en ese sentido cualquier Estado podría argumentar la no obligatoriedad de las disposiciones de la CDI y de las resoluciones que en base a ella se adopten (Aguilar Cardoso, s.f, p. 22)

La Carta Democrática Interamericana es una resolución de la Asamblea General aprobada por consenso. Su valor obligatorio se refiere a los mandatos y procedimientos que fijan para los distintos órganos de la OEA. Por otro lado, su valor político ha sido y es muy grande, ya que su contenido es permanentemente invocado en declaraciones de Jefes de Estado y por sus opositores, en manifestaciones de partidos políticos y de organizaciones de la sociedad civil.

En Derecho Internacional, un tratado es un acuerdo de voluntades y que tiene como principio el *pacta sunt servanda*, en cambio la resolución es un acuerdo, un consenso alcanzado en determinada materia. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece en el artículo 2.1 que se entiende por tratado: “un acuerdo internacional celebrado

por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera sea su denominación particular” (ONU, 1969, p. 6).

Aunque se trata de una resolución, tiene el desarrollo constante, progresivo, del Derecho Internacional, al ser una herramienta de actualización de la Carta de la OEA. Los Estados aceptan y reconocen su compromiso con el fortalecimiento y defensa de la democracia, considerando que la democracia es el único sistema de gobierno aceptable en la región, y que fue aprobada mediante consenso por los 34 miembros de la organización.

Las repetidas evocaciones a la Carta Democrática Interamericana, en resoluciones de la referida organización y otros instrumentos, implican que tiene un alto nivel de importancia en el hemisferio a pesar de ser sólo una resolución. Al no ser un tratado, la Carta no es percibida como fuente de las obligaciones jurídicas coercitivas para los Estados. Si bien no tiene un carácter vinculante, la Carta es un instrumento de relevancia al que los Estados le otorgan importancia, al ser una de las principales vías para la defensa de la democracia en el hemisferio. Sin lugar a duda se comparte el análisis de que la Carta contiene principios de orden público internacional, los cuales son bienes jurídicos protegidos y base de las obligaciones internacionales que sí son exigibles.

1.4 Relación de la OEA con la ONU

En el ámbito de las organizaciones internacionales, se suele considerar la existencia de un mecanismo de articulación entre las organizaciones universales y regionales, como lo son el caso de la ONU y la OEA. Lo anterior queda plasmado en el artículo 1 de la Carta de la OEA que establece que “dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional” (OEA, Carta de la OEA, 1948), de conformidad con las estipulaciones del Capítulo VIII de la Carta de la ONU que trata sobre los Acuerdos Regionales.

Dicho parámetro establece la idea dentro del Derecho Internacional Público de la existencia de una correspondencia, pero también de una jerarquía, entre los niveles macro de la ONU y las demás instancias regionales existentes a nivel global. Lo anterior queda de manifiesto en el Capítulo VIII, Art 52 de la Carta de la ONU, al afirmar que “ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas” (ONU, Carta de las Naciones Unidas, 1945).

Por medio de la resolución 2625 (XXV) 1970, la Asamblea General aprobó la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de la ONU, donde proclama 7 principios básicos del derecho internacional:

1. Abstención por parte de los Estados a recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados.

2. El arreglo de controversias internacionales por parte de los Estados por medios pacíficos.
3. La obligación de no intervención en los asuntos internos de los Estados.
4. La obligación de los Estados a cooperar entre sí.
5. La igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos.
6. La igualdad soberana de los Estados.
7. Buena fe de los Estados para cumplir con las obligaciones contraídas (ONU, 1970, p. 129).

Resulta importante destacar la concreción de Resoluciones como la AG/RES 1345 (XXV-0/95), del 9 de junio de 1995, referente a las relaciones entre la OEA y la ONU, en donde destacan como principales componentes la colaboración, la cooperación entre los dos sistemas, y la participación conjunta en actividades relacionadas con la paz y la seguridad de la región.

1.5 Relación con otros procesos de integración regional

La Carta de la OEA establece la estructura institucional permanente y el compromiso de la región con la democracia representativa. Al respecto, resulta de interés comparar la labor que hace la OEA respecto a la que realizan otras entidades de carácter regional como el SICA, la UNASUR y la CELAC, haciendo referencia al contexto en que estas organizaciones surgen. Se considera importante hacer alusión a los diferentes mecanismos de defensa existentes a nivel hemisférico a modo de enriquecer la investigación en cuanto a identificar el desarrollo normativo de los distintos procesos de integración en esta materia.

1.5.1 Proceso de Integración Centroamericana

El SICA surge en 1991 con el Protocolo de Tegucigalpa. El Proceso de Integración Centroamericana (que es muy anterior al establecimiento del SICA) y la OEA surgen en la época de la guerra fría y se constituyen como organizaciones garantes de la paz y la democracia en los Estados miembros.

La región centroamericana fue pionera en cuanto a procesos de integración al constituir el Mercado Común Centroamericano en la década de los sesenta. En la década de los ochenta, el proceso de integración sufrió un revés y la región se vio inmersa en conflictos internos, los cuales, aunados a la crisis internacional, hicieron de dicha época “la década perdida”, no solamente de Centroamérica, sino de América Latina. Esta coyuntura fue determinante para que la Unión Europea, en los años noventa, fijara su atención en Centroamérica y se institucionalizara un mecanismo de concertación política, económica y de cooperación entre ambas partes en 1984. Dicho mecanismo, conocido como Diálogo de San José, es considerado una de las acciones más exitosas de la política exterior europea. Dicho diálogo sostenido contribuyó a los procesos de pacificación y democratización, permitiendo la evolución de una nueva fase del proceso de desarrollo e integración de la región a través de la consolidación de la paz, la instauración del Estado de Derecho y la apertura económica con un esquema de

desarrollo hacia el exterior. Estas acciones se vieron complementadas con programas específicos de cooperación en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales (Guevara Alvarado, 2003).

1.5.1.1 Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

El Protocolo de Tegucigalpa que crea el SICA recogió los principios y los compromisos del Proceso de Esquipulas. En la Declaración de Esquipulas del 25 de mayo de 1986 se reconoció que la paz es fruto de un proceso democrático que abarcó el respeto de los derechos humanos. El Proceso de Esquipulas propició una nueva etapa hacia la democratización, pues los Acuerdos de Paz de Esquipulas contribuyeron a una nueva visión de la seguridad democrática centroamericana. De tal manera que dentro del Protocolo de Tegucigalpa se encuentra como objetivo el concretar un nuevo modelo de seguridad regional basado en la democracia.

Este modelo de seguridad regional en Centroamérica fue más integral cuando se adoptó la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en 1994, teniendo entre sus objetivos el apoyo a los procesos de paz, la promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento del Estado de Derecho, entre otros en un entorno hemisférico seguro.

El modelo centroamericano de seguridad regional se materializó en 1995 cuando la Reunión de Presidentes Centroamericanos suscribió el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Dicho tratado es un instrumento complementario del Protocolo de Tegucigalpa y viene a ser el instrumento jurídico que permite desarrollar los aspectos contenidos en el nuevo modelo de seguridad democrática.

Los propósitos del SICA están definidos en el Protocolo de Tegucigalpa. De acuerdo a su artículo 3, el objetivo fundamental de la integración centroamericana es constituir a Centroamérica como región de paz, libertad, democracia y desarrollo (ODECA, 1991).

En tal sentido, se destaca el artículo 26 del Tratado de Seguridad Democrática firmado en 1995, el cual plantea los principios en los cuales se basa el sistema para garantizar la seguridad democrática de los países de la región bajo los principios de igualdad soberana y seguridad jurídica de los Estados, solución pacífica de las controversias, renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado de la región; la autodeterminación de los Estados miembros por la cual cada Estado define su propia estrategia regional de desarrollo sostenible y de concertación internacional; la prohibición del uso del territorio para agredir a otros Estados y la defensa colectiva y solidaria en caso de agresión armada de un Estado situado fuera de la región contra la integridad territorial, la soberanía y la independencia de un Estado centroamericano; entre otros (ODECA, 1995).

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en su calidad de órgano principal de coordinación del SICA, es el responsable de proponer a la reunión de presidentes las medidas preventivas, de manejo de crisis o de solución de controversias que estime pertinentes frente a las situaciones de cualquier índole que constituyan una potencial amenaza a la seguridad de los Estados. El SICA reconoce que los pueblos centroamericanos tienen derecho a la

democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. Del mismo modo, plantea que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de Derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la OEA, y que el SICA tiene entre sus propósitos consolidar la democracia representativa y fortalecer sus instituciones. En tal sentido, según la resolución de la Reunión de Presidentes de los Estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana en apoyo a la democracia en Nicaragua en 2004: “las amenazas a la democracia en cualquiera de los países miembros del SICA representa un desafío colectivo al Sistema en su conjunto que requiere de la solidaridad y de la acción conjunta de los países en Centroamérica” (Presidentes de los Estados Miembros del SICA, 2004).

El SICA no cuenta con un procedimiento concreto para casos de quebrantamiento de la democracia, por lo cual a través de la reunión de presidentes, el máximo órgano del sistema, o bien a través del Consejo de Ministros, se analizan temas puntuales de interés de la región y, en casos como el ocurrido en Honduras en 2009, que se abordará durante el desarrollo de este estudio, el SICA acude a los mecanismos y procedimientos establecidos en la OEA.

Precisamente la resolución anteriormente citada se dio bajo el contexto de lo que se estaba viviendo en Nicaragua en 2004⁷, representando una muestra de apoyo al gobierno de ese país. En la resolución se retoma el procedimiento que establece la OEA para los casos de riesgo del orden democrático de un Estado miembro. En ella se instruye a los representantes permanentes de los miembros del SICA ante la OEA para que de manera inmediata se convocara a una reunión del Consejo Permanente para considerar la situación de riesgo del proceso político institucional democrático y el legítimo ejercicio del poder en Nicaragua, y se solicita la asistencia de dicha organización regional para el fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática en el referido país.

1.5.2 Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Creada en mayo de 2008, para suceder a la Comunidad Suramericana de Naciones, tiene como objetivo principal promover la integración regional en materia de energía, educación, salud, medio ambiente, infraestructura, seguridad y democracia. Respecto a la democracia, existe el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la Democracia (UNASUR, 2008).

La UNASUR⁸ aprobó el Protocolo Democrático⁹ el 26 de noviembre de 2010 en su Cuarta Cumbre, el cual establece un conjunto de medidas y sanciones que la organización puede

⁷ “En octubre de 2004 una denuncia del Contralor General de la Nación transmitida a la Asamblea Nacional contra el Presidente de Nicaragua, Enrique Bolaños, por negarse a declarar en una investigación sobre financiamiento de la campaña electoral, lo enfrentó a éste con el poder legislativo” (Arrighi, s.f, p. 46).

⁸ El Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR en su artículo 1 contempla el Compromiso con la Democracia: “El presente Protocolo se aplicará en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos” (Secretaría General de UNASUR, 2014, p. 80).

⁹ El Protocolo Democrático contempla distintas medidas a ser aplicadas. Según su artículo 4: “El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores podrá establecer, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, entre otras, las

aplicar a un país miembro en que el orden democrático fue quebrantado. Establece sanciones más efectivas que la Carta Democrática Interamericana, donde su principal consecuencia es la suspensión del Estado infractor de su ejercicio en la participación en la referida organización. En tal sentido es importante que los Estados trabajen en el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de la Carta, a fin de que no caiga en desuso. El Protocolo de la UNASUR es una evidencia de la mejora que debe de tener la Carta si quiere seguir existiendo.

Esta organización regional aprendió la lección a partir de los sucesos ocurridos en Honduras en 2009, pues estas sanciones fueron iniciativas del Presidente de Ecuador Rafael Correa. El Protocolo de la UNASUR es más avanzado que la Carta Democrática Interamericana. Por ejemplo, no existe la confusión en las expresiones utilizadas. El Protocolo no separa el impulso procesal de la posibilidad de activar los mecanismos de la organización en los casos de amenaza o ruptura. Es decir que la separación entre una amenaza y una ruptura consumada, que existe en la OEA, ya fue superada por la UNASUR. De igual manera, en la normativa del Protocolo se establece que las sanciones y las medidas pueden adoptarse por el Consejo de Jefes de Estados y Consejos de Ministros de Relaciones Exteriores. Por el contrario, la Carta contempla que las sanciones solamente las puede aplicar la Asamblea General y las medidas de prevención el Consejo Permanente. Por tanto, en el caso de la UNASUR, existe mayor flexibilidad respecto de los organismos competentes para adoptar las medidas y sanciones.

En el artículo 2 del referido Protocolo, se establece que “el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, se reunirá en sesión extraordinaria convocado por la Presidencia Pro tempore, de oficio, a solicitud del Estado afectado o a petición de otro Estado miembro de UNASUR a fin de considerar, de forma consensuada, la naturaleza y el alcance de las medidas a ser aplicadas a un Estado que haya sido afectado por un quebrantamiento del orden democrático” (UNASUR, 2014, p. 80).

De igual modo, el Artículo 4 del referido Protocolo estipula como sanciones para los países la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de la UNASUR, así como el goce de los derechos del Tratado Constitutivo, entre otros (UNASUR, 2014, p. 80). Su mayor logro es que los 12 países miembros son capaces de actuar por sí solos para resolver los problemas regionales sin la presencia de Estados Unidos, ni Canadá. Han sido varias las ocasiones en las que la estabilidad de la democracia regional se ha visto afectada por procesos golpistas, como ocurrió en Venezuela en 2002, Honduras en 2009, Bolivia en 2008, Ecuador en 2010 y Paraguay en 2012. En todos estos casos la actuación de la UNASUR ha sido muy

medidas que se detallan más adelante, destinadas a restablecer el proceso político institucional democrático. Dichas medidas, entrarán en vigencia en la fecha en que se adopte la respectiva decisión. a. Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR. b. Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros. c. Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales. d. Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte. e. Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales” (Secretaría General de UNASUR, 2014, p. 81).

importante y, en ocasiones, incluso decisiva. La organización tiene un importante rol en la supervisión de los procesos electorales en los países sudamericanos.

1.5.3 Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

La creación de la CELAC fue pactada el 23 de febrero de 2010, en sesión de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, en Playa del Carmen, México, y surge como continuidad a los esfuerzos realizados en el Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo. El propósito de la CELAC, de acuerdo a la Declaración de dicha Cumbre, es: “impulsar la integración regional con miras a la promoción del desarrollo sostenible de la región, promover la concertación política latinoamericana y caribeña en foros globales y fomentar los procesos de diálogo con otros Estados, grupos de países y organizaciones regionales, para fortalecer la presencia de la región en el escenario internacional” (Cumbre de la Unidad, 2010, p. 3).

La CELAC representa un esfuerzo de concertación política en América Latina y el Caribe, lo que a su vez es la expresión del surgimiento de algunos liderazgos a nivel regional y del posicionamiento internacional que ha cobrado la región. En un escenario diverso, emerge una voluntad política renovada en torno a la integración y a un nuevo regionalismo. Está compuesta por 33 Estados miembros de la región y, de acuerdo con la Declaración de Caracas del 2011, la CELAC es un espacio que facilita el diálogo político entre sus Estados miembros sobre temas de interés para la región. Con su creación se ha ratificado el apego a los propósitos y principios enunciados en la Carta de Naciones Unidas y el respeto al Derecho Internacional, pues se reconoce el derecho que tiene cada nación de construir libremente su propio sistema político y económico (CELAC, 2011).

La CELAC es una plataforma distinta con identidad latinoamericana y caribeña, que no busca reemplazar o eliminar a una entidad hemisférica en la que participan actores como Estados Unidos y Canadá, considerando además que tienen roles y visiones distintas.

La CELAC, en la Declaración Especial sobre la defensa de la democracia, en diciembre de 2011, acordó una cláusula de compromiso que obliga a los Estados miembros a adoptar acciones concretas de cooperación cuando exista una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático. En la misma declaración se expresa que se busca el pronunciamiento de la comunidad latinoamericana y caribeña para la defensa y preservación de la institucionalidad democrática y la contribución a la restitución del proceso político institucional democrático (CELAC, 2011).

La CELAC y la UNASUR reflejan el contrapeso y la nueva dinámica a nivel internacional referente a la creación de organizaciones para defender intereses comunes a nivel regional y que éstos no se vean sometidos a intereses de otros Estados fuera de la región. En la región existen distintos proyectos políticos de concertación e integración, algunos más direccionados a la realidad imperante en Latinoamérica y el Caribe, como la CELAC y UNASUR, y otros de alcance continental, con la participación de los Estados Unidos y Canadá, como las Cumbres de las Américas y la OEA. Diversos episodios antidemocráticos en América Latina y el Caribe, como los suscitados en Venezuela en 2002, en Bolivia en 2008, en Honduras en 2009, en Ecuador en 2010 y en Paraguay en 2012, así como la poca efectividad de los mecanismos

interamericanos a través de la OEA, han dado pauta al surgimiento de nuevas expresiones políticas que figuran como alternativas de la idea panamericana de la región. Tales son los casos de la UNASUR y de la CELAC, esta última retomando desde el 2010 la herencia programática regional de una instancia de concertación como lo fue el extinto Grupo de Río.

En este capítulo se han analizado los instrumentos políticos y jurídicos que sirvieron de antecedentes a la Carta Democrática Interamericana, comenzando con las conferencias panamericanas que propiciaron la gradual conformación de un entramado institucional de alcance continental, y pasando por otros instrumentos como el Pacto de Bogotá, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta constitutiva de la OEA, la Declaración de Santiago, la Resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA, la Declaración de Nassau, el Protocolo de Washington, la Declaración de Managua y la Declaración de Quebec, que reflejan la evolución que ha tenido la democracia, sus mecanismos de protección y las sanciones a través del tiempo, heredando incluso los mismos errores del pasado que deben ser abordados en la actualidad para responder al objeto mediante el cual se adoptó la Carta.

Asimismo, es necesario establecer en el escenario práctico la relación del contenido de la Carta con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ya que en la Carta Democrática Interamericana se ha relacionado a la democracia con los derechos humanos y el Sistema Interamericano concibe la interrelación de la democracia con los derechos humanos en sus opiniones consultivas y fallos la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Además, es importante señalar que la protección de la democracia en los distintos procesos de integración en la región, pueden llegar a ser modelos a seguir por parte de la OEA en la medida en que sus mecanismos de protección junto con sus sanciones y su aplicación tengan mayor eficacia en el abordaje de los casos de ruptura del orden democrático y de la alteración del orden constitucional en la región.

Para continuar con el presente estudio, es importante identificar las limitaciones de la Carta a la luz de tres casos de estudio en los que la activación de este instrumento político-jurídico no desempeñó un papel relevante o no logró el restablecimiento del orden democrático en situaciones de ruptura de la democracia mediante Golpes de Estado. En tal sentido, en los siguientes capítulos se identifican y evalúan tales limitaciones, a partir de la exigencia de la Carta Democrática Interamericana¹⁰ establece que la organización tiene como propósito esencial el promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención. Este es el fundamento de donde deben partir las acciones de la OEA en el área democrática, la defensa colectiva en busca de proteger la democracia, que está relacionado con el compromiso que los Estados americanos tienen de integrar y proteger el principio democrático a nivel interno y de cumplir con sus obligaciones de solidaridad y cooperación internacional en materia democrática en la región. Finalmente, se contrasta el contenido de la Carta con el del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre la protección de la democracia, con el fin de evaluar el diferente grado de eficacia que históricamente han evidenciado ambos instrumentos.

¹⁰ En esta investigación es en base a sus artículos 3 y 4 que contemplan los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales de su ejercicio junto con el artículo 2 de la Carta de la OEA.

**CAPÍTULO 2. APLICACIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA
INTERAMERICANA A TRES SITUACIONES DE
QUEBRANTAMIENTO DE LA DEMOCRACIA**

El presente apartado pretende estudiar la aplicación de la Carta Democrática Interamericana tomando como casos de estudio el intento de Golpe de Estado en Venezuela en el año 2002, y los golpes de Estado en Honduras en 2009 y en Paraguay en 2012. Dichos acontecimientos permitieron realizar un análisis de la labor de la OEA en su labor para el restablecimiento de la democracia a partir del objeto por el que fue concebida la Carta (protección colectiva de la democracia de los Estados de la región), lo cual se considera su exigencia actual. En cada uno de ellos, se referirán los hechos fundamentales, las principales reacciones de determinados países y de las organizaciones internacionales, así como el papel desempeñado por la OEA.

El análisis de casos se hace a partir de los rasgos característicos fundamentales en común que comprenden las teorías del Estado: Estado Liberal, el Estado de Derecho y el Estado Social de Derecho, así como una valoración histórica, política y jurídica, basadas en el enfoque liberalista de las relaciones internacionales.

El intento del Golpe de Estado en Venezuela en 2002 y los golpes de Estado¹¹ en Honduras en 2009 y en Paraguay en 2012, son sucesos que originaron el quebrantamiento de la democracia en cada uno de los referidos países. Se analizará la aplicación de la Carta Democrática Interamericana como mecanismo de protección colectiva de la democracia en la región frente a estas respectivas situaciones, su eficacia ante las rupturas, así como las acciones de la OEA encaminadas al restablecimiento de la democracia. Para finalizar, se estudiará la eficacia o ineficacia de cada una de las gestiones de dicha organización.

2.1. Elementos fundamentales del Estado de Derecho

No basta con que exista un sistema de leyes para considerar a un Estado como un Estado de Derecho, no todo sistema de legalidad es Estado de Derecho, por lo que para objetivos de esta investigación de sustentar el análisis en los casos de estudio se abordaran brevemente en este apartado únicamente los 4 elementos fundamentales en común para considerar a un Estado como Estado de Derecho concebidas por las teorías del Estado Liberal, del Estado de Derecho y para el Estado Social de Derecho. Estos elementos son analizados en virtud de aportar un análisis doctrinario a los casos de estudio, motivo por el cual, se profundiza en los elementos que abonan al objeto de estudio de esta investigación y se limita a enunciar el resto.

Estos elementos son: 1. El imperio de la ley como sustitución de la voluntad arbitraria de la autoridad de los Estados absolutistas; 2. La legalidad de la Administración, que es la exigencia

¹¹ El Golpe de Estado, según Huertas y Cáceres, puede entenderse como “la toma, o intento fallido de toma, del poder político de un modo repentino y violento por parte de un grupo de poder vulnerando, o intentando vulnerar, la legitimidad institucional establecida en un Estado (...). En relación con las acciones que conllevan los golpes de Estados, se distinguen varias acciones que se considerarían como tales: 1. Presión sobre el gobierno o los parlamentarios para influir a favor de los intereses de los golpistas; 2. Ultimátum a los Poderes Ejecutivo o Legislativo bajo advertencia de que, de no ser aceptadas las exigencias, se iniciarán otras acciones que equivaldrían a un Golpe de Estado tácito, obligando al gobernante a acatar las decisiones del grupo de presión. 3. Uso de la violencia o amenaza de violencia para reemplazar al gobierno civil por un gobierno civil o un gobierno militar” (Ídem, p.30).

del sometimiento de la Administración Pública a la ley, es decir que la administración en su accionar debe respetar la primacía de la ley.

El tercer elemento es la separación de poderes, el objetivo de este elemento es evitar la concentración de poder, a fin de lograr el respeto a los derechos y libertades fundamentales de los individuos, es visto como un sistema de pesos y contrapesos que equilibran el régimen político, a su vez relacionado con el principio de limitación del poder estatal de los tres poderes del Estado, limitándose recíprocamente. El poder legislativo está limitado por la Constitución y por los tribunales según los sistemas políticos que velan por la garantía de la constitucionalidad de las leyes, y lo más importante para el abordaje de los golpes de Estado parlamentarios en el hemisferio es necesario destacar en este elemento que el poder judicial aplica la ley dada por el legislativo, pero que también puede juzgar y limitar al poder legislativo, pronunciándose sobre la constitucionalidad de las leyes dadas por él, es decir que es requisito importante el funcionamiento del poder judicial en todo Estado de derecho a través de un sistema procesal que garantice la seguridad jurídica;

El cuarto elemento es la pretensión del Estado de lograr garantizar los derechos y las libertades fundamentales, derechos que se consideran previos a todo ordenamiento jurídico. Sin embargo el establecimiento de los derechos humanos en la Constitución es el eje de funcionamiento de todo Estado de Derecho, lo que pretende es la garantía, protección y seguridad de los derechos y libertades del ciudadano ante una excesiva autoridad del Estado.

2.2 Venezuela (2002)

Se seleccionó la crisis de Venezuela, pues la intervención de la OEA supuso todo un reto para el organismo, ya que fue la primera vez que se aplicó la Carta Democrática Interamericana para los casos de ruptura del orden democrático. Asimismo, este caso nos permite analizar el rol de la referida organización como facilitador del diálogo y el papel que ésta llevó a cabo como observador internacional y asistente técnico.

2.2.1 Hechos

El 6 de diciembre de 1998, Hugo Chávez fue electo presidente de Venezuela. La oposición durante su mandato estuvo constituida por dos grandes organizaciones de carácter corporativo, la patronal Fedecámaras y la Confederación de Trabajadores de Venezuela, (CTV), además del movimiento opositor compuesto por los medios de comunicación, la oligarquía, las finanzas y una parte de la clase media (Batalla & Ferro, 2004).

El 9 de abril de 2002, ocurrió un paro nacional de trabajadores y empresarios, que fue declarado como ilegal y subversivo por el gobierno de Venezuela. El 10 de abril de ese mismo año, ocurrió una huelga convocada por la CTV y Fedecámaras. El 11 de abril de 2002 CTV y Fedecámaras, junto con el apoyo de los mandos militares, reclamaron la renuncia del presidente Chávez, pues lo hacían responsable de las muertes producidas durante el paro. La crisis empezó el 10 de abril de 2002 con un paro cívico, que desencadenó el Golpe de Estado del 11 de abril de 2002 (Brewer Carias, 2008)

El 12 de abril de 2002, el general Lucas Rincón, jefe de las Fuerzas Armadas, comunicaba la renuncia del presidente Chávez. El presidente de Fedecámaras asumió la primera magistratura por designación del Comandante General del Ejército, general Efraín Vásquez. En la tarde de ese día se cumplió la ceremonia de juramentación de Pedro Carmona Estanga, quien procedió de inmediato a tomar sus primeras decisiones: suspensión de la constitución, disolución de la Asamblea General, disolución del Tribunal Supremo de Justicia, destitución del Fiscal General y del Defensor del pueblo. El presidente asumió la facultad de designar directamente a los gobernadores regionales y municipales, revirtiendo las reformas iniciadas durante el segundo gobierno de Pérez. El gobierno de Carmona se presentaba como transitorio, hasta la formación de un nuevo gobierno tras un llamado a elecciones para las cuales no había fecha determinada. Chávez fue arrestado para ser sometido a un juicio por los actos de violencia en los días del paro general (Batalla & Ferro, 2004, p. 24).

La oposición al régimen del presidente de Chávez estaba dividida, un grupo de ellos trató de hacerlo ver como una salida constitucional y otros como un Golpe de Estado. Esta diferencia de criterios queda de manifiesto en las etapas finales del intento del golpe, lo cual, junto a las primeras acciones del gobierno provisional, forman parte de las causas que llevaron al fracaso del movimiento golpista. Es importante destacar de igual manera, que no hubo un pronunciamiento oficial de los poderes públicos al momento de la crisis. El Tribunal Supremo sólo se pronunció en la reunión de sus magistrados el 12 de abril de 2002, condenando los acontecimientos, pero nada decidió respecto al restablecimiento de la continuidad constitucional del presidente. Importantes sectores del ejército hicieron saber al gobierno provisional, que ellos condicionaron la continuación de su respaldo a que se restituyera la institucionalidad del poder legislativo.

Carmona fue perdiendo el respaldo político, ante el levantamiento de las guarniciones en contra del golpe y la amenaza del general Efraín Vásquez de retirarle su apoyo, así como que el general Usón Ramírez informara de su falta de legitimidad, lo cual produjo su renuncia. Carmona fue llamado “Pedro el Brevísimo”, pues en pocas horas se debilitaron las alianzas que lo llevaron al poder, de tal manera que el 14 de abril de 2002 Chávez regresó al Palacio Miraflores. Hugo Chávez volvió a la presidencia en 48 horas, debido a la retirada del apoyo de los golpistas a Carmona, sumado al rechazo internacional.

De igual modo, existen otros factores a tomar en cuenta para el análisis de por qué fue tan breve el período del gobierno de facto que resultan de la base social y política del chavismo. Entre estos se encuentran la movilización de las organizaciones pro Chávez, la habilidad para detener la influencia de los medios de comunicación con una red alternativa, el respaldo militar del palacio presidencial, el cuerpo policial y militar, y finalmente, el fuerte apego de los militares venezolanos a la institucionalidad que se tradujo en la consigna del General Badael, “aquí no hay negociación. Aquí lo que hay es Constitución”. El decreto del gobierno provisional no llegó a publicarse en el Diario Oficial. Tal decisión se basó en el artículo 350 de la Constitución de Venezuela, pues prevé el desconocimiento de cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores y principios democráticos. (OEA, 1999).

2.2.2. Reacciones de otros países y organizaciones

El sentir de la mayoría de los gobernantes en la región fue de total rechazo y de condena a lo sucedido en Venezuela en 2002, excepto de Estados Unidos, que no lo concebía como un Golpe de Estado.

Estados Unidos se negó a calificar la salida de Chávez como golpe, en cambio en América Latina se habló siempre de golpe. El presidente de Perú, Toledo, se proclamó crítico de Chávez, pero defendió el principio del Estado de Derecho y condenó su derrocamiento. Fernando Henrique Cardoso, ex presidente de Brasil, expresó el descontento de su gobierno por la ruptura de la institucionalidad y dijo que lo fundamental era preservar la democracia y las libertades de los venezolanos. También el ex presidente de México, Vicente Fox, condenó el golpe y anunció que su gobierno no reconocería a las nuevas autoridades de Venezuela hasta que se realizarán elecciones en ese país; informó que México se limitaría a mantener relaciones diplomáticas. (Batalla & Ferro, 2004, p. 30).

Este incidente marcó el inicio de una paulatina división política entre América Latina y Estados Unidos, puesto que la entonces administración de George W. Bush emitió una declaración en apoyo del gobierno interino que se había instaurado después de la sublevación militar contra Hugo Chávez (Gratius, 2011).

Por su parte, El Salvador a través del ex presidente Francisco Flores fue el primer país en reconocer a Pedro Carmona como presidente legítimo de Venezuela en la Cumbre de Río en 2002, celebrada en San José, Costa Rica. Esto ha sido registrado como una de los principales desatinos diplomáticos de la derecha salvadoreña y provocó un mayor distanciamiento en el plano de las relaciones bilaterales entre El Salvador y Venezuela, las cuales se recuperaron a partir de la alternancia en el poder, con la llegada del FMLN al Ejecutivo en 2009.

2.2.3 Actuación de la OEA

La OEA reaccionó ante el golpe del 11 de abril de 2002, con una resolución que invocaba el artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana (OEA, 2001), ya referido en el capítulo anterior, el cual establece:

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

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

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Basándose en este artículo 20, el Consejo Permanente condenó la alteración del orden constitucional de Venezuela el 11 de abril, deploró los actos de violencia ocurridos entre el 11 y el 13 de abril y reclamó la restauración de las instituciones democráticas. Igualmente, la OEA envió una misión encabezada por el Secretario General César Gaviria, con el fin de investigar los hechos ocurridos y poner en marcha las medidas necesarias para restablecer el orden constitucional del país.

La primera resolución que se dictó fue el 13 de abril de 2002, CP/RES. 811. El Consejo Permanente de la OEA dictó la resolución, la cual se denominó “Situación en Venezuela”, mediante la cual condenó la alteración del orden constitucional en Venezuela e instó a la normalización de la institucionalidad democrática en el país en el marco de la Carta Democrática Interamericana, también se envió a Venezuela una misión encabezada por el Secretario General de la OEA, con el objeto que se investigara los hechos y se emprendieran las gestiones diplomáticas necesarias en busca de la normalización de su institucionalidad democrática. Igualmente se convocó de conformidad al artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana, a un período extraordinario de las sesiones de la Asamblea General, a celebrarse en la sede de dicha organización el 18 de abril de 2002, para recibir el informe del Secretario General y adoptar las medidas pertinentes (OEA, 2002).

Tras el regreso de Chávez, la OEA adoptó una resolución que implicaba un respaldo al presidente constitucional porque condenaba los actos inconstitucionales ocurridos en Venezuela. Al finalizar el primer viaje del Secretario General, el canciller venezolano Luis Dávila rechazó las opiniones vertidas por Gaviria en su informe elaborado con base en los contactos sostenidos en Caracas durante su visita. Ese informe era bastante crítico del gobierno de Chávez, subrayaba que había una severa polarización social y una peligrosa participación de las fuerzas armadas en las deliberaciones políticas (Batalla & Ferro, 2004, p. 30).

Posteriormente, la Asamblea General dictó la Resolución AG/RES.1 (XXIX-E02) del 18 de abril de 2002, la cual se denominó “Apoyo a la democracia en Venezuela”, que expresó la satisfacción por haberse restablecido el orden constitucional del gobierno de Hugo Chávez. De igual manera, respaldó la iniciativa del gobierno de Venezuela de convocar a un diálogo nacional con pleno apego a la Constitución (OEA, 2002).

La Declaración AG/DEC.28 (XXXII-0/02) del 4 de junio de 2002, que se denominó “la Declaración sobre la democracia en Venezuela”, reiteró su apoyo al diálogo nacional convocado por el presidente Chávez y el ofrecimiento de colaborar en el marco de la Carta Democrática Interamericana (OEA, 2003).

La resolución CP/RES.821 (1329/02) del 14 de agosto de 2002, denominado “Apoyo al Proceso de Diálogo en Venezuela”, apoyó la iniciativa del Gobierno de Venezuela de impulsar y realizar un proceso de diálogo con la participación de todos los sectores del país y alentó a todos los sectores sociales e instituciones de Venezuela para lograr la reconciliación nacional a través del diálogo (OEA, 2002).

Asimismo, luego de las anteriores resoluciones y declaraciones, el Presidente del Consejo Permanente lanzó un comunicado el 9 de diciembre de 2002, en el cual reiteró la disposición de la organización de brindar el apoyo y la ayuda que el gobierno de Venezuela requiriera para la consolidación de su proceso democrático. La última resolución del Consejo Permanente de la OEA respecto a éste caso se dio el 16 diciembre 2002, CP/RES. 833 (1348/02), en la cual se respaldó la institucionalidad democrática en Venezuela y a la gestión de facilitación del Secretario General (OEA, 2002).

La OEA ha desarrollado un cuerpo normativo de acciones a tomar, en caso de que un país miembro sea afectado por casos flagrantes de quebrantamiento de la democracia y el intento de revertir mediante la fuerza el resultado de la voluntad popular. En el presente caso de

estudio se da un intento golpista de usurpación del poder violentando la institucionalidad democrática de Venezuela.

La OEA no se pronunció respecto a los hechos hasta el 13 de abril del año 2002, regresando Chávez al poder el día siguiente 14 de abril del mismo año, luego se dieron resoluciones, declaraciones y comunicados cuando Chávez ya había regresado al poder. Lo anterior demuestra que se aplicó uno de los mecanismos para restablecer la institucionalidad democrática estipulada en la Carta Democrática Interamericana, pero su efectividad es cuestionable, debido a que las gestiones diplomáticas fueron tardías, se debió haber usado el mecanismo preventivo de la Carta. Para casos como este, la Carta prevé la anticipación al quebrantamiento. Los mecanismos que se activaron no fueron los idóneos y, por consiguiente no tuvieron la eficacia esperada. La acción de dicha organización en el presente caso, al dictar una resolución antes de que el presidente Chávez regresase al poder y tres resoluciones posteriores al restablecimiento de la democracia en Venezuela, evidencia que dicha organización no tuvo una acción proactiva para defender la democracia, sino que jugó un papel reactivo, ajustándose a los hechos ya consumados.

Las resoluciones del referido organismo no se pronunciaron por el retorno del gobierno de Chávez, que fue democráticamente electo. Una vez producido el regreso de Chávez al poder, se condena nuevamente el intento de golpe, pero asigna al gobernante parte de la responsabilidad por estimular una excesiva polarización en la sociedad venezolana. A partir de ese momento todos sus esfuerzos se dirigieron a la búsqueda de fórmulas de diálogo entre el presidente Chávez y la oposición.

El abordaje del presente conflicto por parte de dicha organización fue cuando ocurrió la ruptura democrática, en ningún momento se adoptaron medidas de prevención de la crisis. Dos días más tarde del intento de Golpe de Estado y después de que Chávez recuperó el poder, el Consejo Permanente se reunió para condenar la desestabilización democrática. Los funcionarios de la organización nunca invocaron el artículo 21, referido al quebrantamiento del orden constitucional, sino que apelaron a los artículos 4 y 20 de la Carta, para que los actores políticos y sociales acatasen el Estado de Derecho. En definitiva, la aplicación de la Carta Democrática en el intento de Golpe de Estado venezolano fue una respuesta regional lenta.

El rol de la OEA en este caso, en primera instancia, se enfocó en el artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana, y luego del fallido golpe las acciones se encaminaron a dar apoyo al gobierno de Chávez para, en una tercera etapa, establecer los mecanismos de diálogo para el acercamiento de las partes (Pastorino, 2016) anexo 1.

2.3 Honduras (2009)

A continuación, se analiza la crisis en Honduras, pues muestra una organización internacional conformada por Estados diferentes, con intereses diversos, de los cuales algunos de estos Estados miembros tienen el compromiso de respetar la democracia, con la convicción de encontrar una salida institucional por medio de la política y el diálogo, pero que deja expuesta la falta de efectividad de los mecanismos aplicados para evitar y resolver situaciones

de quebrantamiento democrático en la región. Hace más de quince años que en América Latina no tenía éxito un Golpe de Estado¹².

2.3.1 Hechos

Manuel Zelaya fue elegido presidente constitucional de Honduras, tras ganar las elecciones en 2005, asumiendo el poder el 27 de enero de 2006. Zelaya ganó la presidencia sin manifestar en su campaña política su apoyo a la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América, (ALBA). Una vez en posesión del cargo mostró su simpatía por dicha organización y reforzó los vínculos diplomáticos con Venezuela y Nicaragua, esto junto con la división de su partido político (Liberal), del cual formaba parte también Roberto Micheletti (sucesor de Zelaya al darse el golpe de Estado) generó una polarización interna en su país.

El principal detonante para darse el Golpe de Estado¹³ en Honduras, fue la invocación del referéndum consultivo no vinculante para reformar la Constitución mediante una Asamblea Constituyente que, según detractores de Zelaya, abría el camino a su reelección. “Zelaya mantuvo la consulta y ordenó al ejército distribuir papeletas de votación. A raíz de este hecho, el ejército encabezado por Romeo Vásquez Velásquez, expulsó al presidente Zelaya del país, impidiéndole su regreso. Paralelamente, Roberto Micheletti, presidente del Congreso Nacional de Honduras tras las elecciones de noviembre de 2005, se autoproclamó mandatario interino del país” (Ramis, 2010, p. 40).

¹² En abril de 1992, el presidente Alberto Fujimori decretó la disolución de las dos Cámaras del Congreso peruano, lo que se interpretó como el golpe de un poder del Estado sobre otro. En 1993, el presidente de Guatemala, Jorge Serrano Elías, intentó algo similar, pero fracasó y tuvo que renunciar a la presidencia y exiliarse. El 11 de abril de 2002, un intento por derrocar a Hugo Chávez fracasó 3 días después. En Haití, el general Raoul Cedrés expulsó al presidente Jean Bertrand Aristide y logró sobrevivir a un gran embargo internacional; el regreso de Aristide se negoció en la ONU. En enero de 2004, tras una prolongada crisis de gobernabilidad, en un segundo aire de gobierno, el presidente Aristide fue invitado a salir de su país por un comando militar de Estados Unidos, respaldado por Francia; el presidente haitiano estaba tan cerca de ser derrocado por sus opositores y por turbas enfurecidas, que aceptó de mala gana el destierro y después trató sin éxito, de argumentar que se había violentado la soberanía del Estado. En Ecuador, debido a una casi permanente crisis de gobernabilidad, han caído, renunciado o se han revocado presidentes, pero no se puede afirmar que esto haya sido producto de golpes de Estado o que se hubiera fraguado por los militares. Se pensaba que los cuartelazos eran cosa del pasado. Sin embargo a inicios de 2009, se gestó un intento de desestabilización del presidente de Guatemala, Álvaro Colom, que tampoco logró consumarse, pero estuvo cerca. Por ello, el derrocamiento del presidente Manuel Zelaya en Honduras el 28 de junio de 2009, y la forma como fue capturado en la casa presidencial, obligado a salir del país y trasladado a Costa Rica, está poniendo en crisis los principios del sistema interamericano, como la defensa de la democracia (...) (Benítez Manaut, 2009, p. 75).

¹³ “Huertas y Cáceres citando a el especialista Jesús De Andrés señala que un Golpe de Estado consiste en la alteración o destrucción del orden político por parte de las élites o de determinados cuerpos de la Administración, generalmente las fuerzas armadas; con el fin de conquistar el poder, controlarlo para permanecer en él, dirimir rivalidades o alejar y excluir a determinados grupos; recurriendo, tras una fase conspirativa y secreta, a la violencia o a la amenaza de su utilización; y suponiendo una ruptura de la legalidad que implica, en caso de éxito, cambios en las personas, políticas o normativa legal o, en caso de fracaso, modificaciones de diverso calado en el ritmo político” (Huertas Díaz & Cáceres Tovar, 2014, p. 30).

El 28 de junio de 2009 un grupo de militares arrestaron al presidente Manuel Zelaya y lo colocaron en un avión con rumbo a Costa Rica. Este hecho provocó que, durante más de seis meses, Honduras se viera sumida en una grave y profunda crisis política que institucionalmente finalizó el 29 de enero de 2010, con el triunfo electoral de Porfirio Lobo (Ramis, 2010).

Existe un informe que retoma la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su estudio denominado “Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado” en donde se destaca que la orden de detención no existía al momento de efectivizarse la privación de libertad del primer mandatario (Asociación para el estudio y promoción de la seguridad en Democracia, 2009). Relacionado a ello es importante señalar que al no tenerse orden de allanamiento, la detención de Zelaya fue ilegal, pues solo pueden hacer un allanamiento sin orden de detención in-fraganti según lo estipulado en el artículo 84 de la Constitución hondureña que contempla: “nadie podrá ser arrestado o detenido sino en virtud de mandato escrito de autoridad competente, expedido con las formalidades legales y por motivo previamente establecido en la Ley. No obstante, el delincuente in-fraganti puede ser aprehendido por cualquier persona para el único efecto de entregarlo a la autoridad (...)” (OEA, Constitución de Honduras, 1982). También se violó el artículo 82 de la Constitución hondureña que regula que “el derecho de defensa es inviolable” (OEA, Constitución de Honduras, 1982). Fue con posterioridad al arresto que se conoció del requerimiento fiscal por delitos contra la forma de gobierno, traición a la patria, abuso de autoridad y usurpación de funciones en perjuicio de la administración pública y el Estado de Honduras.

El Golpe de Estado del 28 de junio fue, según las instituciones republicanas hondureñas golpistas, un evento de iure, un cumplimiento de una orden judicial emitida por la Corte Suprema y una sucesión presidencial legítima. En cambio, según los zelayistas y otros miembros de la resistencia política, se trató de una imposición anticonstitucional por parte de la oligarquía política, económica, religiosa y militar y de una clara involución democrática para el país. La reacción de la comunidad internacional fue de unánime rechazo al gobierno de facto del mandatario interino Micheletti. El rechazo se materializó en una paralización de las ayudas financieras por parte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (...) además, la Unión Europea retiró a sus representantes diplomáticos y la OEA suspendió a Honduras como miembro de la organización hasta que el país restaurara el gobierno democrático de Zelaya (Ramis, 2010, p. 38).

En el presente caso se observa la nueva modalidad de los golpes de Estado, en la que los usurpadores del poder político intentan cubrir de legitimidad las acciones contra las autoridades elegidas democráticamente. La iniciativa deriva de uno de los órganos del Estado usando la interpretación de la Constitución con un interés político de por medio en busca de materializar sus objetivos. De esta manera, los golpes de Estado han dejado en su mayoría la modalidad a la que el Sistema Interamericano estaba acostumbrado, lo importante no es la acción o la modalidad que adopten para ser repudiado por la organización, sino el resultado, que es lo que hace peligrar la democracia representativa en la región.

2.3.2 Reacciones de otros países y organizaciones

Instancias como la OEA y la ONU intentaron mediar en el conflicto político, así como personalidades como Hillary Clinton, Secretaria de Estado de los Estados Unidos y el presidente Arias de Costa Rica. La mediación del presidente Arias fue la más significativa, pues permitió la creación del “Acuerdo de San José para la Reconciliación y el

Fortalecimiento de la Democracia en Honduras”. Este acuerdo proponía la creación de un gobierno de reconciliación nacional encabezado por el depuesto Manuel Zelaya hasta las nuevas elecciones, exigía la amnistía para los delitos políticos cometidos y el fortalecimiento de la democracia en Honduras. Sin embargo, esta gestión diplomática no dio resultado debido a la negativa de Roberto Micheletti de aceptar a Manuel Zelaya como líder del gobierno que se crearía (Ramis, 2010).

El presidente Arias, de Costa Rica, diseñó un ambicioso plan de retorno de Zelaya, denominado Plan Arias, que ha sido rechazado por los golpistas una y otra vez por ser inflexible en el postulado del retorno del presidente exiliado (...). El Secretario General de la OEA en dos visitas a Tegucigalpa, también intentó sin éxito convencer a Micheletti de la necesidad de retroceder y aceptar a Zelaya para aplicar el Plan Arias. Todo ello derivó en la poca efectividad de la intención de aislar al gobierno de facto (Benítez Manaut, 2009, p. 78).

El presidente Arias no fue el único con una iniciativa de reconciliación nacional, también Thomas Shanon, Subsecretario de Estados Unidos para América Latina, elaboró un acuerdo para el gobierno de Micheletti y para Zelaya el 30 de octubre de 2009, denominado “Tegucigalpa- San José”, en el cual se abordaban la restitución de Zelaya y la renuncia de este a promover una reforma constitucional en Honduras.

La presión de casi todos los gobiernos del hemisferio parecía que daba frutos para el regreso de Zelaya al poder, pero no fue suficiente, pues no logró impedir la realización de las elecciones en Honduras; la ventaja para el gobierno de Micheletti fue que los partidos políticos aceptaron participar, lo cual, según ellos, les otorgaba la legitimidad y constitucionalidad requerida en las elecciones. Tal afirmación es cuestionable, en virtud de que el proceso electoral no fue preparado por los funcionarios de un gobierno democráticamente electo, ni resolvió los problemas de la polarización interna del referido país (Benítez Manaut, 2009).

Porfirio Lobo tomó posesión del cargo el 27 de enero de 2010. Proclamó una amnistía general para los golpistas. En su momento, la postura de la comunidad internacional respecto del nuevo gobierno coincidió en que Lobo resultó elegido en unos comicios ilegítimos. Sin embargo, aunque en un principio no hubo un reconocimiento del nuevo gobierno, finalmente la comunidad internacional y los organismos internacionales terminaron dándole su aceptación.

2.3.3 Actuación de la OEA

Ante la necesidad de encontrar una salida a la crisis democrática en Honduras, la OEA inicio mediaciones, insistiendo en la importancia de la negociación para garantizar el bien común. Sin embargo, su esfuerzo no tuvo éxito, pues las circunstancias internas determinaron el curso de los acontecimientos. La labor de la OEA fue de insistir en la importancia de la negociación y del consenso para garantizar el bien general.

Dos días antes del Golpe de Estado, la organización emitió una resolución que instaba a la instauración de medidas preventivas. La aplicación de la normativa prevista en la Carta Democrática Interamericana no consiguió la restauración de la democracia. La reacción de la organización respecto de este Golpe de Estado y la crisis institucional que se generó, fue la invocación de los artículos 20 y 21 de la Carta Democrática Interamericana y las gestiones

diplomáticas para la negociación y el diálogo, finalmente apoyó las mediaciones iniciadas. por otros actores.

Respecto a la del Golpe de Estado, la aplicación del artículo 20 de la CDI (OEA, 2009) supuso que la Asamblea General, instruyera a Insulza a realizar gestiones diplomáticas para restaurar la democracia en un plazo de setenta y dos horas, pero los resultados fueron infructuosos. La OEA prosiguió con la aplicación del artículo 21 de la CDI que conllevaba la suspensión de Honduras del estatuto de Estado miembro de la OEA (...). A principio de octubre, Insulza auspició incluso una mesa de diálogo entre representantes de Zelaya y Micheletti, llamada Guaymuras, que pretendía destrabar las negociaciones en torno a San José y proponer un nuevo pacto social y político para el país. En Guaymuras, la OEA también tuvo que desempeñar funciones de coordinación de la Comisión de Verificación para los compromisos asumidos en este acuerdo y los que de él se derivasen. Sin embargo, ninguna de estas operaciones tuvo éxito, debido a la negativa, por parte de los dos bandos, a ceder un milímetro respecto a la restitución de Zelaya (...) (Ramis, 2010, p. 46).

Con esta intervención la OEA promocionó canales de diálogo entre las partes en conflicto. La decisión del referido organismo de suspender el estatus de Estado miembro a Honduras fue importante, pues incitó a las partes a negociar en un inicio, pero no fue suficiente, ya que no se logró el regreso de Zelaya al poder ni que no se reconocieran las elecciones organizadas bajo el mando de Micheletti. Precisamente ante este tipo de medidas es que se le reconoce la debilidad a la Carta, y la fortaleza al Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre el compromiso con la democracia, en donde se regulan más sanciones en caso de ruptura o amenaza del orden democrático, como el cierre parcial o total de las fronteras, limitación del comercio, servicios y suministros, prácticas que frente a la posible afectación de la economía de determinado país, se consideran sanciones más eficientes que las reguladas en la Carta.

De igual manera es vital introducir en la Carta Democrática Interamericana, una mayor flexibilidad y capacidad de prevención, especialmente en este caso se hubiese podido prevenir la crisis hondureña con una intervención de misiones de mediación antes de la ruptura democrática. Tal aspecto se estudia detalladamente en el siguiente capítulo, donde se destaca como una propuesta de mejora el atender preventivamente casos en los cuales no se ha producido la alteración constitucional al orden democrático de un Estado.

Hay que destacar que con el presente caso fue que se invocó por primera vez el artículo 17 de la Carta Democrática Interamericana, que es una de las cláusulas preventivas de la Carta (anteriormente se había venido utilizando el artículo 18 de dicha normativa). La invocación se realizó el 26 de junio de 2009. Es importante en este punto destacar que en enero de 2009 los distintos actores de la sociedad civil sugirieron invocar la Carta, luego a inicios de junio de 2009, en la Asamblea General en San Pedro Sula, otros actores, como la Alianza por Honduras sugirieron invocarla igualmente. Ambos llamados fueron ignorados por los Estados miembros de la organización y por sus instituciones. Como se discute en el siguiente capítulo, existe una debilidad en la Carta, pues ha contemplado que solo el órgano Ejecutivo pueda invocar la Carta. Esta restricción fue importante para el presente caso, y en la actualidad se debate la posibilidad de que otros actores nacionales junto con los demás poderes del Estado puedan invocarla.

La OEA, el Grupo de Donantes G-16 y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) monitorearon la situación antes del golpe, éstos mantuvieron un análisis continuo separadamente. La crítica al respecto es que faltó la coordinación de estos actores, por lo que

para los casos futuros es necesario una mayor coordinación y combinación de fuerzas entre actores que trabajan en el monitoreo de alerta y de acción temprana y la organización.

Después del ultimátum de 72 horas, la Asamblea General Extraordinaria de la OEA mediante consenso tomó la decisión de suspender a Honduras, invocando por primera vez el artículo 21 de la Carta, cuya base fue el informe que redactó el Secretario General (quien no consultó a todos los sectores de la sociedad ni de la política hondureña). De tal manera que el informe se limitó a interpretar de manera reducida acerca de cuál fue el problema en Honduras para que ocurriese el Golpe de Estado. Después de suspender a Honduras el problema para la organización fue qué otras acciones implementar para restablecer el sistema democrático en Honduras. A los pocos días se adoptó la decisión de buscar una resolución negociada a la crisis con el gobierno de facto. La organización intentó dialogar con personas que meses atrás había declarado a su ex secretario Insulza como persona no grata en el país.

En este caso, la invocación fue realizada por el presidente Zelaya (art.17) y los pasos dados en el seno de la OEA fueron apresurados, dando lugar a una suspensión del país, claro está que con una rotunda mayoría de sus Estados miembros, al igual que ocurriría en otros foros regionales e internacionales. Se nota en este caso, fallos tanto en la etapa preventiva como en las acciones realizadas luego de la expulsión del primer mandatario. Entre los últimos, no enviar una Misión de Observación Electoral (...) (Pastorino, 2016) anexo 1.

El problema aumentó para la organización, al no saber cómo sostener esa suspensión ante la comunidad internacional, por lo que cada país tomó sus propias medidas bilaterales con Honduras. A partir de este momento se produjeron divisiones importantes en la comunidad internacional, especialmente respecto a las elecciones del 29 de noviembre de 2009 y el dilema de aceptar o no los resultados de referido proceso electoral, cuyo tema dividió a los Estados miembros de la OEA.

La crisis en Honduras se trató de una crisis entre los distintos poderes del Estado, además de la lucha entre los partidos políticos y la polarización de la sociedad. El verdadero propósito de la suspensión de Honduras de la OEA fue ejemplificar a los actores nacionales de los distintos países lo que ocurriría en el supuesto de que se organizaran golpes de Estados, más que normalizar la crisis. No fue la mejor medida para enfrentar la crisis de Honduras, pues no se logró restaurar la democracia. Al contrario, el 27 de enero de 2010 asumió Porfirio Lobo como presidente.

2.4 Paraguay

Es un país que tiene una marcada herencia dictatorial, cuyos procesos electorales no han logrado modificar la base sus relaciones sociales de desigualdad, lo que contribuye para sostener una democracia representativa deficitaria.

2.4.1 Hechos

Fernando Lugo asumió la presidencia el 15 de agosto de 2008. Importante destacar que no tuvo la mayoría parlamentaria durante su gestión.

El libelo acusatorio en contra del presidente Fernando Lugo Méndez, que da inicio al juicio político, de acuerdo al artículo 225 de la Constitución de Paraguay, se votó en la Cámara de Diputados en sesión celebrada el día 21 de junio (...). Votaron a favor de enjuiciar al presidente por mal desempeño de sus funciones, 76 de los 80 diputados que componen la Cámara, hubo un voto en contra y 3 miembros estuvieron ausentes. El texto completo del libelo acusatorio, como hechos que motivan la acusación, fueron los siguientes: 1. Acto político en el comando de ingeniería de las Fuerzas Armadas, 2. Caso Ñacunday (relacionado con el abordaje de las invasiones de tierras en esa zona), 3. Creciente inseguridad, 4. Protocolo de Ushuaia II (la suscripción de dicho instrumento por parte del gobierno) y 5. Caso matanza Curuguay (OEA, Informe de la Misión del Secretario General de la OEA, 2012).

Indudablemente fue un juicio político convocado por la derecha paraguaya en el Congreso, ya que los dos partidos tradicionales de la derecha dominaban las instituciones parlamentarias (Partido Liberal y Partido Colorado).

El 21 de junio de 2012, la Cámara de Senadores recibió el libelo acusatorio y aprobó dos resoluciones, la N° 878 por la que se establece el procedimiento para la tramitación del juicio político previsto en el artículo 225 de la Constitución Nacional” y la N° 879 que fija los plazos y por la cual se convoca a sesiones de la Cámara de Senadores, constituida en tribunal, los días 21 y 22 de junio del 2011, para la tramitación del juicio político al presidente de la República, Fernando Lugo Méndez. El presidente Lugo fue citado para el día viernes 22 de junio para formular su defensa y ofrecer pruebas. El presidente Lugo recibió la notificación de ambas resoluciones el día 21 de junio. Sus abogados defensores promovieron una acción de inconstitucionalidad contra la resolución N° 878 que habla del procedimiento, más no así contra la resolución N°879 que se refiere a los plazos y tiempos en que se iba a desarrollar el enjuiciamiento del presidente Lugo. La Sala Constitucional emitió su fallo el 25 de junio rechazando in limine litis la acción planteada, declarando que al haber concluido el juicio político, la resolución cuestionada (N°878) ha perdido virtualidad jurídica. La Resolución N°879 que fija los plazos, no fue materia de pronunciamiento por parte de la Sala Constitucional por no haber sido objeto de recurso impugnatorio alguno. El 22 de junio, el Senado de la República luego de las deliberaciones y alegatos efectuados por las partes emitió pronunciamiento condenando al acusado como responsable de los cargos imputados y procediendo a destituirlo por “mal desempeño de sus funciones (OEA, Informe de la Misión del Secretario General de la OEA, 2012).

El juicio político que el Congreso aprobó en contra del ex presidente Lugo encontró su habilitación en la Constitución paraguaya, pero no se fundamenta en ésta ni en la legislación interna el procedimiento para llevarse a cabo, lo que fue establecido de manera discrecional, sin que existiera una ley previa para aplicársele. Lo anterior es violatorio del ordenamiento jurídico interno de Paraguay y del derecho internacional,¹⁴ pues se estableció su procedimiento

¹⁴ Los principios y garantías del debido proceso están reconocidos en convenios internacionales, declaraciones y resoluciones internacionales sobre derechos humanos, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, tratados entre los que cabe destacar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Algunos de estos principios son: principio de legalidad, derecho a un juez competente, independiente e imparcial, derecho a un juez natural predeterminado por la ley, derecho a la tutela judicial efectiva, derecho a un juicio justo.

El artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que: “toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley” (ONU, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).

Asimismo en el artículo 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece que: “toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”. (OEA, 1948)

De igual manera el artículo 2.3 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos establece que: “cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a garantizar que: a) toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando

y los plazos para su tramitación violando el principio de legalidad del debido proceso, el principio a la presunción de inocencia, el principio de la imparcialidad de la administración de Justicia, el principio de probidad, el principio de buena fe e incluso de la legalidad del proceso al no establecerse los plazos para efectuarlo expresamente por la ley.

Desde un punto de vista jurídico es complejo el presente caso, pues el juicio político contemplado en el artículo 225 de la Constitución de Paraguay, establecido en la sección VI referida a su procedimiento dice:

El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria (OEA, Constitución Nacional de Paraguay, 1992).

El juicio político en contra del presidente Lugo fue habilitado conforme al procedimiento constitucional establecido en el artículo anterior, pero no fue desarrollado conforme a ella ni a ninguna disposición legal. Es importante destacar que el plazo otorgado no permitió el ejercicio de su legítima defensa. El juicio fue realizado en 17 horas, de las cuales sólo se le concedieron 4 horas para preparar la defensa y 2 horas para presentar la prueba de descargo. Aunque no existen plazos fijados previamente por las respectivas disposiciones legales para un proceso de esta naturaleza, el tiempo otorgado es desproporcional a lo que requiere una defensa, lo que lo hace ser un proceso ilegítimo, pues no se le concedieron las garantías previstas en el ordenamiento jurídico de Paraguay, ni en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

El artículo 182 de la Constitución de Paraguay establece que:

El Poder Legislativo será ejercido por el Congreso, compuesto de una Cámara de senadores y otra de diputados. Los miembros titulares y suplentes de ambas Cámaras serán elegidos directamente por el pueblo; de conformidad con la ley. Los miembros suplentes sustituirán a los titulares en caso de muerte, renuncia o inhabilidad de éstos, por el resto del período constitucional o mientras dure la inhabilidad, si ella fuere temporal. En los demás casos, resolverá el reglamento de cada Cámara (OEA, Constitución Nacional de Paraguay, 1992).

El Senado autorizó el juicio político, elaboró el procedimiento y votó a favor de la destitución de Lugo, eso no es posible en el ámbito de la Teoría General del Proceso ni en la

tal violación hubiere sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquier otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso (...)” (ONU, 1966).

El artículo 14.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos regula: “(...) toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil” (Idem).

Teoría General del Estado, pues primero no se está garantizando la imparcialidad ni la independencia si el mismo órgano que acusa, elabora el proceso a aplicar, dicta los plazos, y, es al final el que dicta la resolución. El tema de la competencia es importante también pues, según García Máynez quien a su vez cita a Jellinek cada órgano estatal representa, en los límites de su competencia, el poder del Estado (García Máynez, 2002, p. 106).

Así, pues, puede haber una división de competencias, sin que el poder resulte repartido (...). En principio a cada uno de los poderes corresponde una función propia: la legislativa al Congreso, la jurisdiccional a los jueces a los tribunales, la administración al poder ejecutivo. Pero la distinción no es absoluta, ya que los diversos poderes no ejercen exclusivamente la función que se les atribuye. Este hecho ha dado origen a la distinción entre funciones formales y funciones materiales. La función legislativa consiste en la formulación de normas jurídicas generales; la jurisdicción establece, relativamente a casos concretos, el derecho incierto o controvertido; la administración consiste, por último en la ejecución dentro de los límites fijados por la ley de una serie de tareas concretas, tendientes a la realización de intereses generales. En el sentido formal, las funciones no son definidas de acuerdo a su naturaleza, sino atendiendo al órgano que las cumple (García Máynez, 2002, p. 107).

Si la Cámara de Diputados es la facultada para acusar y la Cámara de Senadores es la llamada a juzgar en el juicio político no se está garantizando los principios anteriormente señalados, pues ambos comprenden el poder legislativo, y si bien es cierto que ambas están realizando una función jurisdiccional en sentido material, no se está garantizando su imparcialidad, pues son jueces y partes a la vez porque ambos están comprendidos en un mismo órgano del Estado.

De ahí que sea necesario, como se señala en el siguiente capítulo, que la legislación interna de los Estados se ajuste a la normativa de la democracia representativa y los Estados sean verdaderos Estados de Derecho, y que a nivel interamericano se empiece a desarrollar progresivamente la normativa de los juicios políticos, delimitando los Estados en una organización regional como la OEA principios que deben respetarse para evitar el abuso discrecional del poder legislativo de estos juicios a fin de garantizar su armonía con una normativa internacional.

2.4.2 Reacciones de otros países y organizaciones

Países como Argentina, Ecuador, Brasil y Venezuela decidieron retirar a sus embajadores del país. Venezuela anunció que interrumpía las ventas de petróleo a ese país. Brasil sugirió expulsar a Paraguay del MERCOSUR y de la UNASUR tal es así, que el 25 de junio de 2012, Paraguay fue suspendido del MERCOSUR. El 26 de junio de 2012, Cuba retiró a su embajador de Asunción, Paraguay. Esa misma fecha la UNASUR celebró una reunión extraordinaria en Argentina para analizar la situación de Paraguay, reunión en la cual los miembros de la organización decidieron suspender a Paraguay hasta la celebración de las elecciones o el restablecimiento del orden constitucional (ECURED, Crisis política en Paraguay de 2012).

Por su parte el MERCOSUR adoptó la misma medida. El Salvador, a través del presidente Mauricio Funes, expresó que no reconocía la legitimidad y la designación del vicepresidente Federico Franco como presidente de Paraguay e instó a los países del Sistema de Integración Centroamericana a tomar una misma posición. Varios países de la región acordaron

desconocer el gobierno paraguayo liderado por Federico Franco, por considerar ilegítimo y antidemocrático el proceso del juicio político en el Congreso (ídem).

2.4.3 Actuación de la OEA

El 22 de agosto de 2012 el Consejo Permanente se reunió, pero no pudo obtener un acuerdo sobre la situación de Paraguay, 8 países pedían sanción y 26 lo rechazaban. El 26 de junio de 2012 se realizó una sesión extraordinaria del Consejo Permanente, para analizar la situación en la República de Paraguay, ante la crisis política suscitada en torno al juicio político que realizó el Congreso Nacional a Lugo. El presidente del Consejo Permanente, embajador Leónidas Rosa Bautista, propuso que el Secretario General realizara una visita de carácter informativo a la República del Paraguay, para recabar información in situ sobre la situación y presentar un informe al Consejo Permanente para la adopción de las medidas correspondientes. El Secretario General, José Miguel Insulza, por su parte, manifestó la falta de atribución por parte de la organización para intervenir (OEA, 2012).

La OEA concluyó que la salida del presidente de Paraguay fue legal y en concordancia con los principios democráticos. El papel de la OEA fue muy superficial, pues envió una misión especial para recabar información y escuchar las opiniones de todos los actores, para formular un informe meramente descriptivo de la situación en Paraguay. Los golpes de Estado en contra de los presidentes democráticamente electos Manuel Zelaya en Honduras y Fernando Lugo en Paraguay hay que analizarlas desde un contexto distinto al escenario golpista del siglo xx, donde prevalecieron los contingentes militares, ya que en la actualidad los Golpes de Estado¹⁵ ocurren por grupos que han hecho del poder político un objeto de manipulación del ordenamiento jurídico interno bajo la figura de legalidad. En los casos anteriormente analizados, se puede observar que para los casos de Honduras y Paraguay fue un órgano del Estado, específicamente el Parlamento, el que acusó a los legítimos presidentes de ser los violadores de la Constitución, destituyéndolos en nombre de la institucionalidad democrática de los referidos países.

Lo ocurrido en Paraguay va en contra de los principios procesales e instrumentos jurídicos vinculantes como la Carta Democrática Interamericana, la Cláusula Democrática de la UNASUR y la Cláusula Democrática del MERCOSUR. Las democracias latinoamericanas se enfrentan con golpes de Estados disfrazados de legítimas elecciones y es importante que las normativas interamericanas, en este caso la Carta Democrática Interamericana, responda a las necesidades en la región, es decir, que prevea este tipo de golpes de Estado, pues en el

¹⁵ “En el siglo XXI y ante el fortalecimiento teórico del discurso internacional de los Derechos Humanos, de los principios Derecho Internacional Público e interamericano y del concepto de Estado Constitucional de Derecho que entre otros trabaja Pérez (2005), los Golpes de Estado han sufrido una transformación que ha llevado a sus perpetradores a buscar el poder alejándose de las armas para emplear cada vez más el poder constituido (Borón, 2010). En otras palabras, según Roitman (2013), los golpes de Estado se han reestructurado en el siglo XXI, presentando otra cara, más “amable”, sin tanta parafernalia militar, donde los grupos de poder de los Gobiernos se están aprovechando de las normas constitucionales para destruir la democracia desde adentro y así afianzar y perpetuar su poder bajo una apariencia de juridicidad, enfrentamos en la actualidad a los denominados Golpes de Estado Constitucionales” (Huertas Díaz & Cáceres Tovar, 2014, p. 30).

presente caso no se tomaron medidas políticas de presión de naturaleza económica ni diplomática para que el presidente democráticamente electo volviera al poder.

Es importante tener presente en todos los casos que la aplicación de la Carta Democrática Interamericana depende fuertemente de órganos políticos de la OEA y que de su actuación depende su efectividad (Pastorino, 2016). Finalmente cabe resaltar que la acción de la organización en el caso de Venezuela no tuvo una acción proactiva para defender la democracia. El Golpe de Estado en Honduras de igual manera se considera ineficaz porque las gestiones no restituyeron el orden democrático del país, y en el caso de Paraguay la gestión de la OEA se limitó a redactar un informe descriptivo sobre lo acontecido en ese país.

En este capítulo se ha pretendido analizar cada caso como antecedentes a tener en cuenta, porque temas como la existencia de los golpes parlamentarios no se contemplaron en la Carta, pues históricamente no era esa su modalidad, estos son elementos que ayudan a aportar a la propuesta en que es necesario que se aborden aspectos no contemplados en la Carta, asimismo que los órganos políticos de la OEA atiendan a la prevención de la ruptura democrática, porque no hay que olvidar que la eficacia de la Carta no sólo depende de lo que esta contempla, sino también de la actuación de los Estados y de los órganos políticos de la organización de activar las herramientas idóneas. Para la discusión desarrollada en el siguiente capítulo, en el que se estudiarán las propuestas de mejora a la Carta Democrática Interamericana y la viabilidad de estas en la actual coyuntura hemisférica, específicamente en el marco de la OEA.

CAPÍTULO 3. LIMITANTES Y PROPUESTAS PARA MEJORAR LA APLICACIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

En este capítulo se identificaron como las principales limitantes y debilidades de la Carta la imprecisión de conceptos, la falta de mecanismos de control y de alerta temprana, la restricción para iniciar la aplicación de los mecanismos de defensa de la democracia contemplados en la Carta, la falta de compatibilidad entre la legislación interna de los Estados miembros de la OEA y de la Carta Democrática Interamericana, entre otros. Por esta razón en este capítulo se estudian las propuestas para hacer más efectiva la Carta en el marco de que la organización supere las actuales condiciones de desigualdad en su trato hacia los Estados, lo cual está relacionado con los intereses políticos de los Estados más poderosos. Algunas de estas propuestas fueron presentadas por el ex Secretario General José Miguel Insulza, el Comité Jurídico Interamericano y por distintos países en el marco del Desarrollo del Seminario Internacional sobre la Carta Democrática Interamericana, las cuales he considerado importante porque desde el derecho internacional y de la teoría del liberalismo son viables.

Se destaca que es necesario crear las condiciones hemisféricas para garantizar el trato igual a los Estados, haciéndose énfasis en que es importante que se supere la discrecionalidad que existe actualmente para ciertos órganos como el Consejo Permanente, que es quien asume la decisión sobre la determinación del grado de gravedad en la alteración del orden democrático.

La Carta Democrática Interamericana, no se limita a definir los mecanismos de protección de la institucionalidad democrática, también regula sus principios y derechos. Después de haber estudiado en el capítulo anterior los desenlaces de los casos analizados ante el quebrantamiento de la democracia en Venezuela, Honduras y Paraguay, queda expuesto que es importante mejorar la Carta, para responder con mayor eficacia a la defensa colectiva de la democracia en la región.

Asimismo protege a los gobiernos de un posible Golpe de Estado y a los gobernados de cualquier alteración del orden constitucional. Razón por la cual, se necesita reforzar los mecanismos preventivos establecidos por la Carta. Al ser un referente en la región para la preservación de la democracia, la Carta se ha puesto a prueba en las distintas crisis ocurridas en las que se ha dejado al descubierto sus limitaciones en cuanto a sus alcances operativos, preventivos y jurídicos.

Según el capítulo 4 de la Carta, sólo se aplica para casos de crisis o amenaza de crisis a la democracia, (aunque en la práctica solamente ha sido aplicada a situaciones de crisis como tal), pero no contempla procedimientos para dar seguimiento a procesos democráticos de los Estados. El problema es que no están dadas las condiciones para ello a nivel hemisférico en el marco de la organización, por la política exterior injerencista de Estados Unidos y su influencia política en la OEA. Al implementarse el seguimiento y la evaluación de los procesos democráticos en la región, sería políticamente controversial el hecho de que exista una manipulación política, al no aplicarse de la misma manera para todos los Estados. Por ejemplo, en el año 2016, frente a la situación presentada en Brasil con el juicio político en contra de Dilma Rousseff, el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, no intentó activar los mecanismos de protección que contempla la Carta, como sí lo hizo con respecto a Venezuela, donde invocó el artículo 20 de la Carta y sin recibir previamente un mandato para ello por parte de los Estados miembros, elaboró un informe sobre la situación en el referido país, en una actuación de protagonismo que no tiene antecedentes históricos en sus antecesores en el cargo.

Dadas las condiciones de brindar seguridad jurídica y de evitar ciertas manipulaciones políticas, el contenido de la Carta debería de actualizarse y aplicarse para seguir y evaluar la marcha de los distintos procesos democráticos en el hemisferio. Actualmente, el seguimiento y la promoción de la democracia son facultades de la Secretaría General, que informa sobre éstas al Consejo Permanente y a la Asamblea General, en cambio, cuando existen crisis es el Consejo Permanente a pedido de un país, por iniciativa propia o por pedido del Secretario General, el que adopta las principales decisiones.

3.1 Limitaciones

La Carta Democrática Interamericana actualmente presenta ciertas limitaciones que a continuación se desarrollan, algunas de ellas se pueden superar cambiando las condiciones de intervencionismo injerencista y de manipulación política en función de los intereses de los Estados más poderosos, para que los Estados doten de más herramientas a la Carta en busca de materializar de la mejor manera su objetivo y otras mediante el trabajo de los Estados miembros y de la organización de actuar en busca de la prevención y el restablecimiento de la democracia, otras actualizando el contenido de la Carta en busca de contemplar hechos que no ocurrían con regularidad en el contexto de la adopción de la Carta. De tal manera que en esta investigación contempla las limitaciones abordadas a nivel internacional por funcionarios de la OEA, de los Estados en las que se está de acuerdo y se identifican otras limitantes que son importantes para buscar una mayor eficacia de la Carta.

3.1.1 Imprecisión de conceptos

La Carta es el marco de referencia interamericana de la defensa colectiva de la democracia por parte de los Estados de la región, en tal sentido a nivel hemisférico es importante que se interpreten términos que en la actualidad generan confusión o diferentes tipos de interpretación y que conllevan a cuestionar el rol de la Carta y de los órganos de la OEA.

El artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana señala los elementos esenciales de la democracia representativa y el artículo 4 señala los componentes fundamentales de ésta. Ambas disposiciones contemplan los elementos y componentes, sin embargo en el texto no se encuentra una definición de la democracia. De igual manera falta una determinación precisa de lo que se entiende por estabilidad democrática y por alteración que afecta gravemente el orden constitucional, lo que genera la limitante de no aplicarse o controversias por activar los mecanismos de protección a los Estados.

El artículo 17 de la Carta Democrática Interamericana deja a discreción del gobierno de un Estado miembro la consideración de si está o no en riesgo su proceso político democrático, sin precisar cuándo se estaría frente a ese riesgo.

La ambigüedad de la cláusula del artículo 20 de la Carta deja la interrogante sobre qué significa la alteración del orden constitucional grave, esta expresión hace que se tienda hacia una valoración más política que legal en la actualidad. El 5 de mayo de 2016, la Secretaría de

Asuntos Jurídicos emitió un comunicado a través de la página web de la OEA en el cual realizó un análisis jurídico sobre la Carta Democrática Interamericana y su aplicación, reconociendo puntos importantes como la dificultad señalada por el Secretario General, en el informe al Consejo Permanente, el 4 de abril de 2007, relativa al concepto de gobierno. Al respecto el comunicado señala:

La pregunta natural que uno se hace es qué se entiende por una alteración grave. Primero se trata de ver cuándo hay una alteración. Los artículos 3 y 4 señalan cuáles son los elementos esenciales y los componentes fundamentales del orden democrático. Hay alteración cuando se ve afectado uno o más de esos elementos o componentes enumerados en dichos artículos (...) no debe confundirse ruptura del orden democrático con alteración grave, son dos situaciones distintas tal como lo indica el artículo 19 cuando dice que tanto una como otra son un obstáculo insuperable para la participación en las sesiones de la Asamblea General (...). En el primer caso ya no hay gobierno; en el segundo, si lo hay, de ahí el procedimiento previsto en el artículo 20 que supone gestiones posibles ante las autoridades nacionales (...). En este sentido se pronunció en el año 2009 el Comité Jurídico Interamericano al afirmar que la alteración del orden constitucional que afecta gravemente el orden democrático (art. 19 y 20 de la CDI) son situaciones que deben apreciarse a la luz de la vigencia de los elementos esenciales de la democracia representativa y de los componentes fundamentales del ejercicio de la misma (CJI/RES 159 (LXXV-0/09) pero determinar cuándo esa alteración es grave está sujeto a la apreciación que colectivamente realice el Consejo. El Consejo decide por mayoría de los miembros de la OEA (18 votos). Es esta una apreciación política en base a los elementos que se le sometan para su consideración (...) (Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA, 2016).

El anterior análisis por parte de una de las instituciones de la organización, como lo es el Comité Jurídico muestra más problemas que soluciones, porque si bien se esclarecen los parámetros para entender qué se entiende por alteración, haciendo uso de la interpretación de los artículos 3 y 4 de la Carta, se deja a discrecionalidad del Consejo Permanente la determinación de la gravedad de dicha alteración para activar los mecanismos de defensa de la democracia que contempla la Carta. También la Carta regula en su artículo 19 las expresiones de ruptura y alteración, pero no las define.

3.1.2 Falta de armonización de algunas constituciones con el contenido de la Carta Democrática Interamericana

La Carta Democrática Interamericana presupone que las Constituciones de los Estados son estándares que se utilizan para determinar si el orden democrático ha sido alterado o interrumpido. Esto presenta un problema ya que, por ejemplo, el Golpe de Estado en Honduras durante 2009, demuestra que la Constitución de un país no es un estándar a través de la cual se puede aplicar la Carta.

El artículo 272 de la Constitución de Honduras le otorga a las Fuerzas Armadas el mandato de defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución (OEA, Constitución de Honduras, 1982). Precisamente fue bajo esta premisa que los opositores de Zelaya justificaron su destitución, manifestando que la estaban defendiendo, aun cuando la Constitución de Honduras no tenía ningún mecanismo para destituir al presidente. El hecho de que varios Estados miembros de la organización contengan en sus constituciones elementos que contradicen los principios y elementos de la democracia, como por ejemplo que las Fuerzas Armadas puedan ejercer poderes especiales en momentos de crisis contraviene a la Carta, por lo que es necesario seguir

el ejemplo de Chile que en el año 2005, mediante reformas constitucionales, quitó a las Fuerzas Armadas el mandato de garantes constitucionales.

La disputa en Honduras comenzó con la propuesta del ex presidente Zelaya de auspiciar un referendo para crear una Asamblea Constituyente para cambiar la Constitución del país. Los golpistas se apoyaron en la Constitución hondureña, en el artículo referido en el párrafo anterior y en el 239 que estipula que “el sólo proponer cambiar la Constitución inhabilita inmediatamente al que lo propone”. Fue hasta el año 2015 que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Honduras declararon inconstitucional e inaplicable el artículo 239 de su Constitución, que prohibía referirse al tema de reelección, por negar derechos según los artículos 37 y 60 de su Constitución.

Así se puede referir a más constituciones de los Estados miembros de la organización, que contienen disposiciones contradictorias con la democracia, en las cuales se regula como misión de las fuerzas armadas garantizar los poderes constitucionales. Por ejemplo, en la Constitución de Brasil, su artículo 142 establece que:

Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, por el Ejército y por la Fuerza Aérea son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y que tienen como misión la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden (Asamblea Nacional Constituyente de Brasil, 1988).

En la Constitución de Colombia se regula en el artículo 217 que “el mandato de las Fuerzas Armadas es la defensa del orden constitucional” (Constitución Política de Colombia, 1991). La Constitución de Chile, antes de ser reformada, regulaba el rol de las Fuerzas Armadas como garantes del orden constitucional.

En el artículo 211 de la Constitución de El Salvador se establece que: “La Fuerza Armada es una institución permanente al servicio de la nación. Es obediente, profesional, apolítica y no deliberante”. De igual modo el artículo 212 de la Constitución de El Salvador dispone que:

La Fuerza Armada tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. El Presidente de la República podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna, de acuerdo con lo dispuesto por esta Constitución. Los órganos fundamentales del Gobierno mencionados en el Art. 86, podrán disponer de la Fuerza Armada para hacer efectivas las disposiciones que hayan adoptado, dentro de sus respectivas áreas constitucionales de competencia, para hacer cumplir esta Constitución. La Fuerza Armada colaborará en las obras de beneficio público que le encomiende el Órgano Ejecutivo y auxiliará a la población en caso de desastre nacional (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1983).

Hay que destacar la importancia de que los Estados analicen cuáles son las reformas necesarias para armonizar su derecho interno con la Carta, para evitar en la medida de lo posible que las constituciones de los Estados miembros contengan elementos que contradicen los elementos y componentes de la democracia, especialmente en lo que respecta a las fuerzas armadas u otros poderes de los que se pueden ejercer y abusar en momentos de crisis, afectando la continuidad de los regímenes democráticos en la región.

Las nuevas formas sutiles son el abuso de la ley y el abuso de la Constitución, a lo que se suma la discrecionalidad administrativa y la manipulación de los juicios políticos

contemplados en la normativa interna de los Estados, en el cual los órganos no son garantes del cumplimiento de los derechos procesales para los presidentes depuestos. No hay en la Carta un abordaje de estas nuevas formas, por lo que es necesario que se incorporen a fin de que se condenen y no pasen desapercibidas, pues la práctica demuestra que los Golpes de Estado sutiles son los más complejos de abordar.

3.1.3 Falta de fuerza vinculante

Una de las debilidades se encuentra en la naturaleza jurídica de la Carta, pues no posee el valor de un tratado. Los propios actores estatales señalan esta deficiencia, por ejemplo el senador chileno Hernán Larraín en su intervención en el Seminario denominado “la Carta Democrática Interamericana: Realidad y desafíos a 10 años de su adopción” desarrollado en Santiago de Chile el 1 y 2 de diciembre de 2010, ha expresado que “al no poseer el valor de un tratado, carece de efectos vinculantes” (Larraín, 2010, p. 108).

La no obligatoriedad de las resoluciones adoptadas por la organización es una limitante, ya que este tipo de decisiones según su naturaleza solamente tienen el carácter de recomendaciones. Esto debilita la eficacia de los mecanismos adoptados en la Carta. Lo más importante es la voluntad de sus Estados miembros de fortalecer la Carta (Mejías, 2008). Una organización internacional es tan fuerte o débil, tanto como sus miembros quieren que lo sea, depende de la voluntad de los Estados miembros la capacidad de dotar a las organizaciones de las competencias necesarias para imponer o no una resolución.

La naturaleza jurídica de la Carta es una problemática muy discutida en la actualidad. Lo cierto es que aun cuando la Carta no sea un tratado, en ella se han fundado muchas decisiones respecto a la democracia a nivel hemisférico y han sido los propios Estados los que mediante consenso la adoptaron. Al entenderse la democracia como un derecho de los pueblos y la única forma de gobierno aceptada de ejercer el poder en la región, se concibe como un deber internacional de carácter vinculante de manera per se, pero no todos los Estados lo reconocen, aunque lo cierto es que debería de reconocerse como obligatoria por el bien jurídico protegido.

3.1.4 Alto quórum para la aplicación del artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana

El artículo 21 de la Carta contempla que la suspensión del ejercicio del derecho de participación en la organización de determinado Estado se da con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros. Por tanto, se necesita el voto afirmativo de 24 Estados. Esta suspensión existe ante la ruptura del orden democrático de un Estado y el desarrollo de las gestiones diplomáticas de la organización de manera infructuosa, es entonces cuando se puede tomar la decisión de suspender a un Estado de la organización. La problemática se da cuando los Estados miembros no están dispuestos a votar a favor de tal decisión, por temor a afectar sus relaciones bilaterales e incluso la cooperación internacional que recibe de determinado país al que se le está queriendo suspender.

3.1.5 Sanción de la Carta Democrática Interamericana

Las sanciones de la Carta son para el quebrantamiento del orden democrático y la alteración del orden constitucional de un Estado. Aunque la Carta tenga por novedad relacionar a la democracia con los derechos humanos, con el Estado de derecho y con los demás derechos, sólo se limita a brindar la protección colectiva de la democracia representativa a nivel hemisférico, quedando los otros derechos que no tienen un sistema consolidado en un enunciado de la Carta pero sin órganos ni mecanismos de protección, asimismo hay una limitada protección de la democracia, pues deja de lado la democracia participativa, así como sus componentes y elementos.

La Carta únicamente protege a la democracia a un nivel colectivo, es decir que ante la vulneración de los elementos y los componentes reconocidos en la Carta de manera aislada y no colectiva no los protege. Es allí cuando se hace uso de otros sistemas ya consolidados en la región como lo es el Sistema Interamericana de Derechos Humanos.

De igual manera, las sanciones contempladas en la Carta Democrática Interamericana no conllevan al restablecimiento de la democracia en la práctica frente a una ruptura del orden democrático, en los casos en que se ha dado tal medida no ha logrado que los actores lleguen a acuerdos que permitan el restablecimiento de la democracia en el hemisferio, es una medida que necesita apoyarse en otro tipo de sanciones para coadyuvar al objetivo de la Carta. Hay que recordar al respecto que en el año 2009 se suspendió a Honduras, y dicha medida no fue eficaz porque no retornó Zelaya al poder, ni se tomaron acuerdos en beneficio de la institucionalidad democrática muy por el contrario las elecciones en Honduras fueron encabezadas por los golpistas.

Las sanciones como las contempladas en otros organismos regionales como lo son el cierre de fronteras, la limitación del comercio son medidas importantes para alcanzar el objetivo de mantener el orden democrático y constitucional que son los bienes jurídicos protegidos por la Carta. Actualmente sólo contempla la suspensión de la OEA.

3.1.6 Falta de mecanismos de control y de alerta temprana frente al principio de no intervención

El instrumental preventivo de la Carta es débil. Quienes estuvieron en el proceso para suscribir la Carta no podían anticiparse a las amenazas que afectarían a la democracia, previeron las amenazas tradicionales: los cuartelazos militares, pero no las amenazas contemporáneas de manera sutil, como fue el caso del Golpe de Estado de Honduras en 2009 y del Golpe de Estado en Paraguay en 2012, donde aparentemente se les siguió un juicio a los presidentes, que para el caso de Paraguay fue un juicio brevísimo y no permitió garantizar los derechos procesales al ex presidente, en tanto que para el caso de Zelaya no se tenía siquiera un requerimiento fiscal para su detención.

El principio de no intervención es esencial para preservar la independencia y la soberanía de los Estados. Se ha avanzado en la actuación cuando se ha tenido una crisis en la región, pero no hay posibilidad de intervenir para prevenirlas, pues existen una serie de precauciones

adoptadas por los Estados miembros con la finalidad de prevenir la intervención de la organización en asuntos internos de los Estados adoptadas a partir de la experiencia histórica de intervencionismos injerencistas. El principio de no intervención¹⁶ ha representado un importante medio de protección ante la influencia y el unilateralismo ejercido por los Estados Unidos de América a lo largo de la historia de la referida institución.

En la Carta no se contemplan los mecanismos de alerta temprana o de monitoreo permanente, ni mecanismos de seguimiento, control ni evaluación de los compromisos adquiridos por los Estados. Establecerlos, permitiría que ante los primeros síntomas de alteración del orden democrático o quiebre de la democracia se actué rápido. El problema principal radica en que en el hemisferio no están dadas las condiciones para contemplar los referidos mecanismos, porque que sí fueran establecidos se acentuarían los problemas de intervencionismo injerencista y de manipulación política en función de los intereses de los Estados más poderosos. Por lo que se considera necesario como primera etapa fijar las condiciones para llevar a cabo los mecanismos de control y seguimiento.

Presidentes de los Estados han reconocido esta limitante como el ex presidente de El Salvador, Mauricio Funes, durante su discurso de inauguración de la 41^o Asamblea General de la referida organización en el año 2011, propuso modificar la Carta Democrática Interamericana y crear un sistema de alertas tempranas que ayudara a prevenir interrupciones a la democracia en el hemisferio. Igualmente, señaló que se demanda una reforma profunda y se debe empezar a discutir la creación de un sistema de alertas tempranas y de penalidades que sancionen cualquier quebrantamiento de la institucionalidad democrática. (OEA, Cuadragésimo primer período ordinario de sesiones, 2011).

3.1.7 Limitada acción para activar los mecanismos de protección y eliminación de la facultad discrecional de los órganos políticos de la OEA

Actualmente sólo el órgano Ejecutivo de cada Estado miembro puede solicitar activar la Carta cuando hay amenazas, así como el Secretario General y la Asamblea General cuando exista crisis. Este instrumento no puede ser activado por otros poderes del Estado.

La aplicación de la Carta podría producirse ante tres circunstancias, según lo regulado en los artículos 17, 18 y 20 de la Carta Democrática Interamericana:

1. Que el gobierno de un Estado miembro afectado por una crisis considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio al poder.
2. Que el Secretario General considere que en un Estado miembro se han producido situaciones que pudieran afectar el proceso político institucional democrático o el ejercicio del legítimo poder.

¹⁶ La Resolución del Comité Jurídico Interamericano CIJ/ RES I-3/95 declara que: “El principio de no intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en dicho sistema y organización” (Comité Jurídico Interamericano, 1995).

3. Que cualquier Estado miembro o el Secretario General pidan la intervención del Consejo Permanente cuando en un Estado miembro se produzca una alteración del orden constitucional.

Estas tres vías llegan al mismo punto, a que el Consejo Permanente sea el órgano que decida si la situación amerita emitir declaraciones o convocar a la Reunión de Ministros. Actualmente la Carta se puede invocar sin consentimiento del país afectado mediante el artículo 20, la condición para invocarlo es que exista una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático de un Estado miembro de la referida OEA. El 31 de mayo de 2016 el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, solicitó una reunión del Consejo Permanente de la OEA para discutir la “alteración del orden constitucional” en Venezuela. Se trata de la primera vez en la historia que se ha considerado la aplicación de la Carta sin petición o consentimiento expreso del gobierno legítimo.

Mientras subsista el orden constitucional, la iniciativa corresponde al gobierno. Pero cuando el orden ya ha sido alterado, la iniciativa de acción queda abierta a cualquier Estado y a las decisiones que determinen el Consejo Permanente y la Asamblea General. La Carta sólo permite que los cuerpos políticos de la organización actúen sin el consentimiento previo o explícito del Estado miembro afectado. Actualmente solo el Estado puede recurrir a la Carta en términos de prevención, lo que es un límite importante que impide a la organización actuar antes de la ruptura.

Si el Consejo decide que hay una alteración grave del orden democrático, propone la realización de gestiones diplomáticas para promover la normalización de la institucionalidad democrática y, si estas resultaren infructuosas, propone la convocatoria de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Para convocar a la Asamblea General se requieren dos tercios de votos de los Estados miembros, es decir 24 votos.

El último pronunciamiento respecto a este tema por parte de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA expresó:

Los artículos 17 y 18 de la CDI se refieren a la “solicitud del gobierno “y al consentimiento del gobierno”. El Consejo Permanente y en última instancia la Asamblea General son los órganos donde están representados los gobiernos, quienes deciden las medidas a adoptar. En el Estado actual del derecho parece difícil que se acepte que otros funcionarios gubernamentales que no sean los designados y acreditados por el poder ejecutivo puedan representar a ese mismo Estado en dichos órganos. Es cierto que, de acuerdo con el derecho internacional, todos los poderes conforman el gobierno (Convención de Montevideo de 1933, por ejemplo) y que sus actos generan responsabilidad internacional para el Estado; pero no es menos cierto que los órdenes jurídicos internos y las constituciones nacionales, otorgan al poder ejecutivo, y no a otros poderes, la representación internacional del Estado, lo que ha sido retomado e incorporado en normas internacionales referidas a las relaciones diplomáticas y consulares o a la celebración de tratados. Por ello, a falta de consentimiento del poder ejecutivo que no permite ir por las vías previstas en los artículos 17 o 18, y no habiéndose producido la ruptura del orden democrático, el único camino es lo dispuesto en el artículo 20 (2016, p.1, 2).

El Secretario General, José Miguel Insulza, en 2007 sugirió al Consejo Permanente la aplicación extensiva de la Carta, dando la posibilidad a los otros órganos del Estado cuando aprecien que la democracia está siendo afectada por acciones del Ejecutivo. Si es el Ejecutivo el que, a juicio de otros poderes, amenaza la institucionalidad, ello sólo podría ser impedido por el Consejo Permanente únicamente una vez producida la ruptura.

En cuanto al instrumento en sí, hay una importante limitación, y que pudo verse claramente en el caso de Honduras, que es la referida a los actores que pueden invocarla. Debería abrirse tanto a otros agentes gubernamentales como a organizaciones de la sociedad civil (Pastorino, 2016).

Sería importante que los individuos puedan acceder al Secretario General, que accedan dentro de las facultades que tiene el Secretario General, de recoger los antecedentes, de informarse y permitir que el Consejo Permanente y la Asamblea General adopten sus decisiones. Así como el área de los derechos humanos tienen un Sistema Interamericano que vela por la protección de los derechos y la aplicación de las normas, sería igualmente importante que la democracia tenga una institucionalidad que se encargue de prevenir la alteración del orden constitucional y la ruptura del orden democrático.

Respecto a los órganos de la OEA que pueden activar los mecanismos de la Carta es importante destacar que son órganos políticos que responden a intereses cambiantes e inestables, lo que hace depender la aplicación de las disposiciones de la Carta a la voluntad política de los Estados de la organización, de tal manera que es necesario normar aspectos que en la actualidad queda a discreción de estos órganos en cuanto a la activación de la Carta.

3.1.8 Limitaciones de la Carta Democrática Interamericana según el Comité Jurídico Interamericano y el Secretario General de la OEA

Se abordan las limitantes de la Carta que han expuesto en distintas ocasiones el Comité porque se está de acuerdo que su existencia causa problemas en la práctica. El Comité Jurídico Interamericano tiene como atribuciones básicas, según el artículo 99 de la Carta de la OEA:

Servir de cuerpo consultivo de la Organización en asuntos jurídicos; promover el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional, y estudiar los problemas jurídicos referentes a la integración de los países en desarrollo del Continente y la posibilidad de uniformar sus legislaciones en cuanto parezca conveniente (OEA, Carta de la OEA, 1948).

De tal manera que es importante lo que ha dicho el referido Comité en materia de las limitaciones de la Carta Democrática Interamericana. En la resolución CJI/RES 160 del 12 de agosto de 2009, el Comité Jurídico Interamericano, en el informe “Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana” señala tres principales limitaciones de la carta:

1. Carencia de precisión en los criterios para definir cuándo y en qué medida se han alterado las instituciones democráticas de un país, cuando la OEA se enfrenta a una situación de alteración o de interrupción inconstitucional del orden democrático, cuando hay una crisis.
2. La tensión aparente entre el principio de no intervención y la posibilidad de proteger la democracia a través de mecanismos colectivos.
3. Los problemas de acceso para aquellos que intentan beneficiarse de los mecanismos de la Carta (OEA, Resolución 160, 2009).

En este punto es importante destacar las limitantes que se han venido desarrollando a lo largo de este capítulo. En tal sentido, es interesante observar cómo el propio órgano consultivo de la organización reconoce estas limitantes que acarrearán problemas a la hora de llevar a la práctica lo contemplado en la Carta.

De igual modo, el Comité Jurídico con la Resolución denominada “Elementos Esenciales y Fundamentales de la Democracia Representativa y su Vinculación con la Acción Colectiva en el Marco de la Carta Democrática Interamericana” presentada al Consejo Permanente y a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la referida organización, aprobada por unanimidad por los miembros del Comité en agosto de 2009, expresó la limitada interpretación que se le ha dado a la democracia representativa, lo cual la considera uno de los principales problemas que manifiesta la Carta:

En los últimos años hemos observado en algunos países la tendencia a asimilar la democracia únicamente a los procesos electorales, restando importancia a las otras reglas de la democracia representativa. Este potencial divorcio entre democracia y Estado de Derecho puede originar nuevos conflictos y distorsionar la gobernabilidad democrática. En ese sentido, nuestra Resolución considera que la mejor forma de prevenir crisis y fragmentaciones en la región es verificar el cumplimiento de procesos electorales transparentes y libres sino también el respeto a los otros componentes esenciales de la democracia señalados en el Art.3 de la Carta y en las diversas Resoluciones de la OEA sobre democracia. Por esa razón, la primera y más importante premisa sobre la que hemos basado nuestra Resolución es que democracia, Estado de Derecho y derechos humanos son los elementos legales esenciales e interdependientes para la existencia y el funcionamiento de un sistema democrático” (CJI/RES. 159 LXXV-0/09).

De lo anterior es importante destacar que, siendo el objeto de protección la democracia representativa, los mecanismos de acceso a ella no debieran estar sólo a disposición del órgano ejecutivo. La Carta Democrática Interamericana no sólo debiera limitarse a la legitimidad del origen de los gobiernos de turno, siendo que la democracia, el Estado de Derecho¹⁷ y los derechos humanos¹⁸ son esenciales para el funcionamiento de todo sistema democrático, es

¹⁷ La doctrina del Estado de Derecho exige que el principio que inspire toda acción estatal consista en la subordinación de todo poder al derecho (...) Las características generales del Estado de Derecho: a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general, se asegura mediante la independencia de los Poderes del Estado y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno. b) Elecciones libres, transparentes y de voto secreto, a cargo de un Órgano Electoral Autónomo. c) Legalidad del gobierno: su regulación por la ley y el control judicial. d) Garantía de Derechos y libertades fundamentales, establecidas en Convenios Internacionales ratificados por los Estados e) La importancia del ejercicio eficaz y transparente de la función judicial en el orden democrático, es necesario fortalecer Poderes Judiciales independientes, provistos de autonomía e integridad, carácter profesional y no partidario y sujetos a un régimen de selección no discriminatorio. f) Libertad de expresión, libertad de prensa y el acceso a la información pública. g) Consenso y disenso: respeto a la oposición política, partidos y minorías. Los sistemas políticos populistas, aunque hayan recibido un apoyo mayoritario en elecciones libres, tienen la tendencia a someter, mediante el uso de la presión popular, la amenaza a través del control de fiscales y órganos judiciales o de la extorsión, a los opositores (Rodríguez, s.f).

¹⁸ “Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos” (ONU, Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos, 2016).

preciso ampliar el objeto de protección y no dejarlo reducido a la manera en que se acceda al gobierno, sino valorar la subordinación del poder al derecho y el respeto de ese gobierno a los derechos humanos de sus ciudadanos.

Es lógico que se planteen algunas limitaciones, como por ejemplo la falta de precisión en los criterios para determinar cuándo y en qué medida se han alterado las instituciones democráticas de un Estado, sino hay una situación de crisis o ruptura; o cómo enfrentar la tensión evidente entre el Principio de la No Intervención y la posibilidad de proteger la democracia mediante mecanismos de acción colectiva. Por otro lado, la invocación de la Carta Democrática Interamericana es a través de un Estado Miembro de la Organización que puede ser el afectado u otro Estado miembro con autorización del afectado y si se entiende por Estado Miembro el Gobierno o sea el Poder Ejecutivo no podría ser invocada por los otros Poderes del Estado, con el objeto de prevenir una amenaza o impedir una ruptura debilitando de esta manera su labor preventiva (Villalta, 2016) anexo 2.

Las críticas más frecuentes aluden a la vaguedad de los términos empleados y a la imprecisión de criterios para definir cuándo y en qué medida se ha alterado la institucionalidad democrática de un país; también se refieren a la aparente tensión entre el principio de no intervención y la posibilidad de proteger la democracia mediante mecanismos colectivos y finalmente mencionan las dificultades de acceso que la Carta plantea a quienes quieren recurrir a sus mecanismos. El primer punto ha sido el origen de varias iniciativas externas a la Organización tendientes a definir con mayor precisión aquellas situaciones que afectan gravemente la institucionalidad democrática (...). Si la Carta no define con claridad en qué consiste la alteración o interrupción del orden institucional, sería adecuado que lo hiciera el Consejo Permanente o la Asamblea General por medio de una definición de este tipo, permitiendo así una mucha mayor certeza de la Carta (...) (Secretario General de la OEA, 2007, p. 10).

En términos generales las limitantes que se han mencionado en esta investigación han sido objeto de estudio de los organismos de la OEA en su función jurídica consultiva y del Secretario General y existen otras que bajo el marco del análisis de la Carta y de los informes ante los Golpes de Estado se han identificado, las cuales se consideran las novedades en cuanto a las limitantes de esta investigación, como lo son que no existe una institucionalidad definida en términos de protección de la democracia a nivel hemisférico, muy por el contrario de los Derechos Humanos, que los órganos de la OEA que tienen la facultad de activar la Carta son de carácter político en ese sentido su actuación no está exenta de intereses políticos cambiantes, por lo que se les debe de reglamentar sus funciones evitando la discrecionalidad en su accionar, así como la protección de la Carta limitada a la democracia representativa, aunque esta relacione a la democracia con los derechos humanos y con el Estado de Derecho.

3.2 Propuestas de mejora del contenido de la Carta Democrática Interamericana

La Carta Democrática Interamericana es el mayor esfuerzo político del Sistema Interamericano para promover la cooperación democrática. A pesar de haberse convertido en el referente hemisférico, la eficacia de los mecanismos aplicados por la organización se ha puesto a prueba en situaciones de crisis existentes en la que se han evidenciado limitaciones en cuanto a su alcance operativo y jurídico. Aunque se contemple un mecanismo de prevención, sólo se aplica en casos de crisis de la democracia. No contiene ninguna indicación de cómo dar seguimiento al proceso democrático en los países miembros, ni da lineamientos en lo relativo al seguimiento y la promoción de los valores de la Carta. La Carta debió ser un

instrumento para prevenir y enfrentar las crisis, además de dar seguimiento y evaluar objetivamente el desarrollo del proceso democrático en los Estados.

Avanzar en la voluntad política es fundamental. Desde el año 2001 se adoptó la Carta, y a lo largo de este tiempo se han venido realizando seminarios, informes, artículos académicos de especialistas en democracia, en los cuales existen muy buenas ideas, pero que sólo quedan en el papel, y que no se pueden materializar si no existe la voluntad política de los Estados miembros de la referida organización de querer hacerlo, así como el compromiso de la organización por dejar de lado la aplicación de la Carta respondiendo a los intereses políticos de los Estados más poderosos. Es necesario que el avance de la democracia que se aborda en los distintos foros se materialice en avances en la práctica, y de aprender de cada situación que se presente que muestre y deje expuesto las limitantes que tiene la Carta para perfeccionarla.

3.2.1 Propuestas del ex Secretario General de la OEA, José Insulza

Se abordan las propuestas de la Carta del Informe del Secretario General porque se está de acuerdo con las propuestas que se destacan a continuación y que están relacionados con las limitantes expuestas.

El Informe del 4 de abril de 2007 responde al mandato de la Asamblea General a través de sus resoluciones AG/RES 2154 (XXXV-0/05) y AG/RES2251 (XXXVI-0/06), en las cuales se encargó al Secretario General presentar un informe al Consejo Permanente que informara la manera en que se ha aplicado la Carta Democrática desde su entrada en vigencia, también se le pidió que elaborara las propuestas con el fin de identificar las iniciativas de cooperación para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder de conformidad al capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana, a continuación se destacan las propuestas que se consideran que vendrían a aportar mayor eficacia:

- 1 Fortalecer los mecanismos de seguimiento con que cuenta la Secretaría General, extendiendo las formas de evaluación multilateral a cada uno de los caracteres que la Carta considera esenciales para la existencia y sustentabilidad de la democracia.
- 2 Expandir la capacidad de la Secretaría General para prever y prevenir la crisis que amenacen con alterar gravemente o interrumpir el proceso democrático en los Estados Miembros.
- 3 Alcanzar un consenso político formal, a través de una resolución de la Asamblea General, acerca de las situaciones que pueden ser identificadas como alteraciones graves o interrupciones del proceso democrático.
- 4 Realizar informes periódicos, en lo posible anuales, sobre los principales temas definidos como esenciales para la democracia en la Carta.
- 5 Fortalecer la capacidad de la Secretaría General para asistir a los Estados Miembros en los procesos previos o posteriores a las crisis que abarcan el seguimiento, la negociación, el diálogo y los acuerdos políticos, además de la reconciliación nacional, el fortalecimiento de las instituciones, los partidos y organizaciones políticas, la sociedad civil y la supremacía del poder civil frente al militar.
- 6 Ampliar el acceso a la organización, para solicitar la acción del Consejo, a todos los poderes de los gobiernos miembros.

7 Profundizar la aplicación de la Carta en las cuestiones relativas a la ampliación de la ciudadanía civil, que no han sido tratadas suficientemente y que a todas luces están en el origen de la inestabilidad institucional de los últimos años (Secretario General de la OEA, 2007, p. 14).

Es importante no olvidar el contexto actual en la materia objeto de estudio en cuanto a la existencia de Estados que no creen en la OEA y otros que siguen dándole la confianza en mejorar las herramientas ya existentes para responder de mejor manera a situaciones futuras. Por lo que antes de ser materializadas las propuestas, los Estados deben de otorgar la competencia a los órganos de la OEA para la correcta e igualitaria aplicación de la Carta, a fin de evitar la discrecionalidad, la injerencia de terceros Estados en asuntos internos por medio de la Carta Democrática Interamericana y la manipulación política. Esto únicamente se logrará al adoptar una normativa jurídica que delimite las funciones de los órganos y no se deje a la discrecionalidad sus aspectos operativos.

De las propuestas citadas por Insulza es importante resaltar el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento de los procesos democráticos de la OEA, y ampliar el acceso a los mecanismos de la Carta. En 2007 el Secretario General planteó que el impulso procesal en los casos de amenaza constitucional se le diera a otro de los poderes del Estado. De tal manera que el Congreso, y el Tribunal Constitucional de los Estados miembros frente a situaciones evidentes de amenaza a la democracia puedan activar los mecanismos contemplados en la Carta para que funcionen (Secretario General de la OEA, 2007).

3.2.2 Propuestas de Estados miembros de la OEA

Distintos Estados miembros plantearon, en vísperas de la Asamblea General de Fort Lauderdale (2005) y en el V Aniversario de la suscripción de la Carta (2006), la necesidad de crear mecanismos que permitan evaluar con periodicidad, la situación y calidad de la democracia en la región. Igualmente, en el Seminario Internacional celebrado a 10 años de adopción de la Carta Democrática Interamericana hubo propuestas de embajadores, cancilleres y expertos en el tema, los cuales se señalan a continuación.

Al respecto, Pedro Oyarce, Embajador de Chile en la ONU, señala ciertos puntos a mejorar en la Carta:

1. Utilizar la Carta como instrumento que permita identificar los déficits de la democracia en la región y promover modelos para asistir a los países en el fortalecimiento de los regímenes democráticos.
2. Ampliar la posibilidad de invocar la Carta por otros poderes del Estado
3. Reforzar la capacidad de iniciativa del Secretario General (Oyarce, 2010, p. 161).

Para Jorge Castañeda, ex Secretario de Relaciones Exteriores de México, es necesario modificar las sanciones que contiene la Carta para casos de alteración o ruptura del orden democrático:

Las sanciones no son eficaces. Es necesario establecer sanciones de carácter político económico y jurídico efectivas. Señala que la solución serían sanciones económicas que involucren a organismos internacionales. Son tres aspectos los que hay que incorporar en la Carta para el autor, el establecimiento de un sistema de alerta temprana, ampliar la definición de las causales que activan la aplicación de la

Carta y el establecimiento de sanciones que involucren determinados organismos y puedan funcionar con cierta automaticidad (Informe Seminario Internacional, 2010, p. 18).

Las sanciones actuales contempladas en la Carta Democrática no conllevan a reestructurar la institucionalidad democrática del Estado frente a una ruptura, se necesitan sanciones de carácter económico, político y jurídico, para que sean efectivas, pues en el caso de Honduras se pudo observar que la sanción no provocó el efecto esperado.

Por su parte, Jorge Santiestevan, del Centro Carter y ex defensor del pueblo de Perú, ha propuesto

La creación de un mecanismo para proteger y fomentar la democracia, que tendría la tarea de actuar anticipadamente, un defensor de la democracia, un relator especial que tendría la labor de control y fiscalización garantizando la democracia. La función que cumpliría es estar al tanto para conocer la situación, comenzando a actuar anticipadamente y ver cómo se responden frente a amenazas que puedan ocurrir. Señala además que podría recibir comunicaciones y denuncias, que pueden provenir no sólo de los gobiernos, sino también de otras instancias gubernamentales o incluso de la sociedad civil. (Informe Seminario Internacional, 2010, p. 23).

Al igual que Perú, Canadá propone instalar la figura del relator especial que realice visitas de evaluación a fin de prevenir una ruptura del orden democrático en los Estados miembros, con ello se estaría colaborando para fortalecer la prevención que contempla la Carta.

Se está de acuerdo con la propuesta el relator especial agregando la figura de los Embajadores de los distintos Estados en la OEA para cooperar entre sí a prevenir la ruptura del orden democrático en aspectos técnicos de informar acerca de la realidad sociopolítica del Estado al relator especial para que cuando realice las visitas tenga un avance en cuanto al contexto con el que se va a enfrentar y determine los actores gubernamentales y de la sociedad civil a entrevistar a modo de tener un estudio más profundo del tema.

3.2.3 Modificación respecto al desarrollo normativo y la precisión de conceptos

Resulta necesaria la armonización entre los artículos 9 la Carta de la OEA y el artículo 21 de la Carta Democrática, porque al ser esta el desarrollo de la Carta de la OEA en términos de la democracia, ambos deben de estar armonizados con sus contenidos. Sin embargo, existe una contradicción entre ambos, pues según el artículo 9 de la Carta de la OEA es facultativo el suspender a un Estado miembro de la OEA, mientras que en el artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana la suspensión es obligatoria.

El artículo 9 de la Carta de la OEA establece que:

Cuando un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado (OEA, Carta de la OEA, 1948).

El Artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana contempla:

Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han

sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender ha dicho Estado miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA (...) (OEA, 2001).

De igual manera, es necesario precisar qué se entiende por “alteración que afecte gravemente el orden constitucional” y cómo se define el obstáculo insuperable para la participación de un gobierno en la OEA para aplicar los mecanismos previstos en la Carta y no permitir en ningún momento la discrecionalidad en cuanto a la interpretación que puedan hacer los organismos políticos de la organización.

La Carta al estar relacionada con el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos debe de relacionar en sus informes las opiniones consultivas y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para no reducirse a la normativa que regula la resolución, especialmente porque en caso de que los Estados vulneren derechos humanos se remite a una protección de este sistema.

3.2.4 El fortalecimiento de las atribuciones del Secretario General

El Secretario General, en los casos de amenaza a la democracia, es un funcionario con atribuciones muy limitadas. Hay que recordar que frente a situaciones previas a la ruptura del orden democrático para que éste haga visitas y gestiones, requiere la venia del órgano Ejecutivo de los Estados afectados, y éstos puede que sean los que originen las acciones que van en contra de lo estipulado en la Carta. En cambio, cuando ocurre la ruptura democrática, la Carta sirve porque prevé la convocatoria expedita. Frente a esta limitante, la propuesta a través del tiempo ha sido que el Secretario pueda nombrar un relator ad-hoc cuando exista la amenaza al orden democrático de los Estados que le permita llegar al lugar donde se están dando los conflictos y hacer el respectivo informe de los hechos.

Por tanto, resulta necesario fortalecer a la Secretaría en procesos de pre y post crisis que abarquen el seguimiento, la negociación, el diálogo, los acuerdos políticos, la reconciliación nacional, el fortalecimiento de las instituciones, los partidos, las organizaciones políticas y la sociedad civil.

Con ello se concluye que la Carta Democrática Interamericana debe de superar las limitantes y la OEA debe de crear las condiciones de seguridad jurídica en el hemisferio, tratando a todos los Estados por igual y dejando de lado la discrecionalidad de los órganos. Las mejoras no deben ser utilizadas para un intervencionismo injerencista, ni manipulación política en favor de los Estados más poderosos. Hechos como los ocurridos en el año 2016, específicamente al intentar aplicar la Carta a un país que contrasta con los intereses de los más poderosos como lo ocurrido en Venezuela y dejar de intervenir frente a un Golpe de Estado parlamentario en contra de una mandataria suspendida de su cargo como lo ocurrido en Brasil en 2016, ponen en tela de juicio el papel de la organización y deja en evidencia el trato desigual de esta hacia los Estados cuando hay intereses políticos de por medio. Lo anterior provoca que se pierda la credibilidad internacional en la OEA y se cuestione si no se trata de una intervención en los asuntos internos de Venezuela. Esto no significa que no se pueda cambiar y mejorar el sistema.

Al respecto, es importante destacar que las organizaciones internacionales han sido creadas por los Estados para regular sus actuaciones colectivas y, por consiguiente, en ningún

momento se constituyen en actores con poderes superiores de los Estados miembros, al menos que ellos así lo acuerden de manera explícita mediante la creación de instituciones con poderes supranacionales. En el caso de las organizaciones internacionales, los Estados consienten la creación de mecanismos cooperativos en determinados temas, como el de la democracia, pero sin ceder en lo fundamental sus atribuciones soberanas. Es precisamente este el objetivo de haberse concebido una Carta con las medidas de protección pertinentes para la defensa colectiva de la democracia de sus Estados miembros. En tal sentido, es importante que no se pierda su espíritu ni se desnaturalice perdiendo credibilidad con los Estados que le han dado vida y un rol que desempeñar.

Los problemas presentados por la organización pueden ser superados y dotar a la Carta de mecanismos que le permitan ser un instrumento eficaz en defensa de la democracia en la región, porque hay que reconocer que no todo es malo en la organización, la OEA tiene un desarrollo normativo en términos de democracia que ha contribuido para el acervo del derecho internacional.

Conclusiones

Esta investigación ha permitido analizar las limitantes y las propuestas de mejora de la Carta Democrática Interamericana, por medio del estudio de los elementos históricos, políticos y jurídicos a través de la teoría del Liberalismo de las Relaciones Internacionales en los casos de estudio, mediante los cuales se han constatado aspectos que se destacan a lo largo de esta investigación, los cuales se exponen a continuación:

El abordaje de la defensa de la democracia representativa ha sido político, en ese sentido los aplicadores de la Carta son órganos políticos, las sanciones son políticas y en muchas ocasiones sus informes giran en torno a los intereses políticos de la organización, los Estados deben de considerar el abordaje de la protección con mecanismos y sanciones con un carácter jurídico, que permitan abordar procesos bien definidos y que en la práctica se lleven a cabo, que no influyan sobre estos las ideologías políticas de los presidentes de los Estados que sufran un quebrantamiento del orden democrático. Pues no se puede obviar que muchas de las decisiones de los órganos reflejan sus intereses en sus informes, tal como en el caso de Venezuela el asignar al gobernante la responsabilidad del Golpe de Estado en el 2002.

Frente a las nuevas modalidades de los Golpes de Estado en el hemisferio, se encontraron limitantes de la Carta para restaurar el orden democrático en los casos en estudio, dentro de las cuales se encuentran: la imprecisión de los conceptos, la falta de mecanismos de alerta temprana (lo cual impide la prevención), la restricción para iniciar la activación de la Carta de otros poderes distintos al órgano ejecutivo, la discusión sobre la falta de fuerza vinculante de la Resolución, la contradicción entre el ordenamiento jurídico de los Estados con la Carta, el alcance restringido a la protección de la democracia, la activación de los mecanismos de protección de la Carta por parte de órganos políticos de la OEA, y la falta de mecanismos para lograr el reordenamiento de la democracia ante su quebrantamiento.

Es importante señalar que los Golpes de Estado de Honduras y Paraguay son producto de los conflictos entre los poderes del Estado de ambos países. Los golpes de Estado en la actualidad han cambiado su modalidad, pues se desarrollan de manera más sutil, procurando una apariencia de legitimidad y dejando en el pasado los tradicionales cuartelazos militares. Los golpes de Estado tienen como común denominador que los golpistas toman el poder político con fines de perpetuación, manipulando la democracia a su beneficio y el orden legítimo constitucional bajo una apariencia de legalidad. Casos como los golpes de Estado en Honduras y Paraguay, dejan en evidencia esta nueva modalidad justificada en la Constitución que implica para la Carta un desafío de mejora para contemplar estas nuevas modalidades y activar los mecanismos de protección contemplados en ella.

El Golpe de Estado en Honduras se considera como el caso que más ha dejado expuesto la falta de eficacia de la Carta Democrática Interamericana, en su labor de la defensa de la democracia en la región, primero, porque a partir de su adopción en el año 2001, fue el primer Golpe de Estado en el hemisferio, segundo, porque las gestiones de la OEA en pro de la estabilización de la institucionalidad democrática del país no tuvo efectos directos en los resultados y por último, por el desenlace de éste hecho, que terminó en grandes violaciones de derechos humanos.

El Protocolo Democrático de la UNASUR ha superado a la Carta Democrática Interamericana, en el sentido de que el primero no separa el impulso procesal de la posibilidad de activar los mecanismos de la organización en los casos de amenaza o ruptura. La separación entre una amenaza y una ruptura consumada, que existe en la OEA, no existe en la UNASUR.

La Carta no se limita a otorgar legitimidad a quien está en el poder, ni reduce la democracia a una democracia representativa, sino que relaciona la democracia con otras ramas, por lo que su exigencia actual es servir como una herramienta de defensa colectiva de la democracia nivel hemisférico para los poderes del Estado y sus ciudadanos frente a sucesos que sean un peligro para la democracia. La Carta no es un instrumento para la protección de derechos individuales. La defensa de la democracia a nivel colectivo en el Sistema Interamericano corresponde a órganos políticos de la organización y el espacio de protección individual de los derechos humanos compete al Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Es importante destacar que los órganos de la OEA que tienen la competencia para conocer y aplicar los artículos de la Carta en materia de defensa colectiva de la democracia son órganos políticos que responden a intereses y presiones políticas más que a mecanismos jurídicos, es por ello que sus actuaciones se rigen por negociaciones, buenos oficios y gestiones diplomáticas. Lo cual es una diferencia con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que sus opiniones consultivas y resoluciones son conforme al derecho internacional con una institucionalidad y normativa jurídica consolidada.

Ante estas limitantes, son importantes las propuestas que permitan que la Carta sea un instrumento para prevenir la ruptura del orden democrático ante las crisis democráticas en los Estados miembros. Las referidas propuestas son viables, cambiando progresivamente las condiciones hemisféricas existentes, específicamente en el marco de la OEA, es decir, que dicha organización aplique los principios de igualdad de los Estados, sin importar historia, tamaño, régimen o sistema político de los Estados.

Con base al análisis realizado, es posible afirmar, desde el ámbito jurídico, que se puede dejar atrás la aplicación selectiva de la Carta Democrática Interamericana en función de los intereses políticos de los Estados más poderosos, regulando en la normativa todo lo referente a la funcionalidad del organismo, dejando sin efecto la discrecionalidad que actualmente tienen los órganos políticos de actuar. Esto debe efectuarse progresivamente siempre dentro de la norma jurídica, pues con ello se evitan abusos por parte de los funcionarios de la organización basados en intereses políticos escondidos de los Estados miembros más poderosos.

Además es importante destacar los aportes de la OEA y de la Carta en la región:

Primero, el Sistema Interamericano fue el primero que reguló el concepto de democracia representativa con la Carta de la OEA de 1948, que más adelante adoptó el Sistema Universal de Naciones Unidas.

Segundo, al relacionar el fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática a los derechos humanos civiles y políticos, así como al desarrollo económico y

social de los Estados. La Carta Democrática actualmente es mejorable y es un instrumento al servicio de la diplomacia y de la cooperación en materia de democracia en el hemisferio.

Finalmente es importante expresar, que aplicar la Carta Democrática Interamericana no inhibe a los Estados de apoyarse en otros marcos institucionales existentes. Los Estados pueden acceder a otros organismos a nivel regional que defiendan y promueven la democracia, como los estudiados en el primer capítulo, y a los mecanismos universales del Sistema de Naciones Unidas.

Recomendaciones

Esta investigación ha tratado de analizar las limitantes de la Carta y las propuestas de mejora para dotarla de una mayor eficacia. Una vez concluida la fase de estudio, y de conformidad con los hallazgos encontrados, se efectúan las siguientes recomendaciones:

En primer lugar, es importante ampliar las facultades a otros órganos del Estado y del alcance de la Carta Democrática Interamericana, en virtud de que la democracia no se limita a la manera de cómo el representante de Estado ha llegado al poder, sino que de acuerdo a los elementos y componentes de la democracia comprende elementos del Estado de derecho y del respeto de los derechos humanos, en tal sentido es importante que la Carta deje de tener un alcance restringido, limitando su protección a la legitimidad del origen de los gobiernos.

En segundo lugar, todos los Estados deberían armonizar sus correspondientes ordenamientos jurídicos internos con los componentes y elementos democráticos contemplados a nivel internacional, a fin de eliminar en sus legislaciones prácticas antidemocráticas que dan origen a los golpes de Estado.

En tercer lugar, la Carta debiera actualizarse y contemplar las modalidades sutiles de los golpes de Estado en la actualidad. Para casos como los ocurridos en Honduras en 2009, en donde la autoridad no tenía el requerimiento fiscal para allanar la casa del ex presidente Zelaya y en Paraguay en 2012 en donde se violaron principios procesales fundamentales al ex mandatario Lugo, deben de contemplarse en la Carta.

En cuarto lugar, la Carta debería contemplar la figura del relator especial, como mecanismo de prevención y alerta temprana. De igual manera los embajadores de los Estados miembros en la OEA pueden ayudar a la labor preventiva que pretende la Carta, monitoreando permanentemente actos que amenazan a la democracia y redactando reportes acerca de la condición socio-política de sus Estados e informando a la OEA acerca de los elementos para sostener que la democracia está en peligro.

En quinto lugar, se recomienda establecer en la Carta más sanciones de tipo económico, político y jurídico, para hacer más efectivas las medidas y lograr el restablecimiento democrático ante las rupturas en el hemisferio.

En sexto lugar, es importante precisar los conceptos confusos e indeterminados contemplados en la Carta, como la “grave afectación del orden constitucional”. Esto se trató de precisar en distintas ocasiones mediante los informes del Secretario General, del Comité Jurídico Interamericano, y finalmente mediante un comunicado elaborado por la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la organización denominado “consideraciones para la invocación de la Carta Democrática Interamericana”.

Asimismo se sugiere relacionar el contenido de la Carta Democrática Interamericana con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que tiene una institucionalidad desarrollada con la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y un sistema de protección de derechos desarrollados en la Carta como los derechos humanos.

De igual manera es importante crear un sistema interamericano de la democracia en la región que permita tener una institucionalidad especializada en temas de democracia, que permita fortalecer el contenido de la Carta y la operatividad de sus órganos. Por último, se sugiere regular de manera taxativa los aspectos que determinen la gravedad de la alteración democrática, pues actualmente queda a discrecionalidad del Consejo Permanente, lo que no es objetivo, ni ofrece seguridad jurídica a los Estados, pues a mayor discrecionalidad por parte de los órganos, menor certeza jurídica para los países.

Todo lo anterior son recomendaciones en virtud de defender la institucionalidad democrática de los Estados miembros en forma normada y evitar la ambigüedad de conceptos. Dado que la presente investigación se ha enfocado en un análisis de los casos de Venezuela en 2002, Honduras en 2009 y Paraguay en 2012, se sugiere efectuar un estudio que aborde todos los casos en que se ha activado la Carta, con lo que se podría complementar la investigación.

Bibliografía

- Aguilar Cardoso, L. (s.f). *La protección internacional de la democracia en el Sistema Interamericano: Algunas propuestas de reforma de la Carta Democrática Interamericana*. Comisión Andina de Juristas. Retrieved from Comisión Andina de juristas: <http://www.cajpe.org.pe/>
- Amaya Úbeda de Torres. (2006). *Democracia y Derechos Humanos en Europa y en América, Estudio comparado de los sistemas europeo e interamericano de protección de los derechos humanos*. Retrieved 04 04, 2016, from Colección Jurídica General: [https://books.google.com.sv/books?id=YyY_8bV7UDgC&pg=PA96&lpg=PA96&dq=AG/DEC.+1+\(XXII-O/92\).+Declaraci%C3%B3n+de+Nassau,+1992.+Aprobada+en+la+tercera+sesi%C3%B3n+plenaria,+celebrada+el+19+de+mayo+de+1992&source=bl&ots=htnx77b-Hk&sig=f-mnZvAkslrHN6xQU8u6PK](https://books.google.com.sv/books?id=YyY_8bV7UDgC&pg=PA96&lpg=PA96&dq=AG/DEC.+1+(XXII-O/92).+Declaraci%C3%B3n+de+Nassau,+1992.+Aprobada+en+la+tercera+sesi%C3%B3n+plenaria,+celebrada+el+19+de+mayo+de+1992&source=bl&ots=htnx77b-Hk&sig=f-mnZvAkslrHN6xQU8u6PK)
- Arrighi, J. (s.f). *El papel de la Organización de los Estados Americanos en la defensa de la democracia*. Retrieved 03 01, 2016, from https://www.oas.org/es/democratic-charter/pdf/OEA_en_Defensa_de_la_Democracia_Jean_Michel_Arrighi.pdf
- Asamblea General de la OEA, Resolución 1080. (1991). *Resolución 1080 Democracia Representativa AG/RES 1080 (XXI/0-91)*. Retrieved 03 01, 2016, from Departamento de Derecho Internacional OEA: <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (1983). *Constitución de El Salvador*. Recuperado el 20 de 04 de 2016, de <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>
- Asamblea Nacional Constituyente de Brasil. (1988). *Constitución de la República Federativa de Brasil*. Recuperado el 20 de 04 de 2016, de <http://www.constitution.org/cons/brazil.htm>
- Asociación para el estudio y promoción de la seguridad en Democracia. (06 de 07 de 2009). *Informe Preliminar de la Delegación de Organizaciones de Derechos Humanos de Guatemala en Honduras*. Obtenido de Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Misión Internacional de observación sobre la situación de derechos humanos en Honduras: <http://www.pidhdd.org/content/section/30/165/>

- Balbuena Pérez, D. (2013). El juicio político en la constitución paraguaya y la destitución del presidente Fernando Lugo. *Revista de Derecho Político*, 335-398.
- Batalla, I., & Ferro, L. (2004, Octubre). *El Golpe de Estado en Venezuela de abril de 2002 y su proyección internacional*. Retrieved 10 05, 2016, from Universidad de la República Facultad de Ciencias Sociales Unidad Multidisciplinaria: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/63%20El%20golpe%20de%20estado%20en%20Venezuela%202002.pdf>
- Benítez Manaut, R. (2009, octubre-diciembre). *La crisis de Honduras y el sistema interamericano: el triunfo del realismo sobre los principios*. Retrieved 01 2016, 2016, from Foreign Affairs Latinoamérica: http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5059-001_g.pdf
- Borgonovo Pohl, M. (1973). *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas*. Retrieved 02 01, 2016, from Departamento de Derecho Internacional, OEA: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-42.html#9>.
- Borja, R. (s.f). *Enciclopedia de la política*. Retrieved 03 01, 2016, from <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=d&idind=513&termino=>
- Brewer Carias, A. R. (2008). Los sucesos de abril de 2002 y las consecuencias de la renuncia del presidente Hugo Frías a la presidencia de la República. In *Historia Constitucional de Venezuela* (pp. 329-370). Caracas, Venezuela: Alfa.
- CELAC. (2011, 12 03). *Cumbre de la Comunidad de Estado Latinoamericano y Caribeño*. Retrieved 03 12, 2016, from Declaración de Caracas en el bicentenario de la lucha por la independencia hacia el camino de nuestros libertadores: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/declaraciondecaracas.pdf>
- CELAC. (2011). *Declaración Especial sobre la defensa de la democracia y el orden constitucional en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*.
- Comité Jurídico Interamericano. (1995). *La democracia en el Sistema Interamericano*. Recuperado el 20 de 04 de 2016, de CJI/RES.I-3/95: http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-RES_I-3-95.pdf
- Constitución Política de Colombia. (1991). Obtenido de <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-7/capitulo-7/articulo-217>
- COPREDEH. (2011). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos versión comentada*. Retrieved 02 04, 2016, from

http://www.planv.com.ec/sites/default/files/pacto_internacional_de_derechos_civile_y_politicos_version_comentada.pdf

Cumbre de la Unidad. (2010, 02 23). *Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe*. Retrieved from http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/cancun_declaration_2010_es.pdf

Fernández, L. (2001). *La cláusula democrática en la Cumbre de Quebec*. Obtenido de <http://leonelfernandez.com/articulos/la-clausula-democratica-en-la-cumbre-de-quebec/>

FLACSO. (2012). *Sexto Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Obtenido de http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1342026575.4e5047c350518_la_unidad_latinoamericana.pdf

García Máynez, E. (2002). *Introducción al Estudio del Derecho*. México D.F: Porrúa.

Gonzalez Vides, M. (2014). *La Carta Democrática Interamericana y las nuevas crisis en los regímenes democráticos*. Uruguay: Universidad Sergio Arboleda.

Goodwin Gill, G. (2005). *Elecciones libres y justas*. Ginebra, Suiza: Unión Interparlamentaria.

Gratius, S. (2011, 09). *FRIDE a European think tank for global action*. Retrieved from Policy Brief: http://fride.org/descarga/PB_61_Carta_Democratica_Interamericana.pdf

Guevara Alvarado, R. (2003). *La Integración Centroamericana Realidad y Perspectivas*. Retrieved 03 2016, 10, from El Proceso de Integración Centroamericana y el papel de la Unión Europea: https://eeas.europa.eu/ca/docs/integ_1203_es.pdf

Herdocia, M. (s.f). *Casos americanos recientes ante la Corte Internacional de Justicia y la utilización del Pacto de Bogotá*. Obtenido de Publicaciones OEA: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXVI_curso_derecho_internacional_2009_Mauricio_Herdocia_Sacasa.pdf

Huertas Díaz, O., & Cáceres Tovar, V. (2014). *Los golpes de Estado constitucionales en Latinoamérica: una amenaza emergente para el principio democrático*. Retrieved 03 10, 2016, from Justicia Juris: <http://www.scielo.org.co/pdf/jusju/v10n2/v10n2a04.pdf>

Informe Seminario Internacional. (2010). *La Carta Democrática Interamericana: Realidad y Desafíos a 10 años de su adopción*. Santiago de Chile.

Larraín, H. (2010). *Seminario Internacional: Realidad y desafíos a 10 años de su adopción*. Santiago de Chile.

- Levitt, B. (2006). Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter". *Latin American Politics and Society*, 93-123.
- Muñoz, H. (2000). *Globalización: América Latina y los desafíos del nuevo milenio*. Santiago de Chile.
- ODECA. (1991). *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos*. Retrieved 03 20, 2016, from <http://institucional.us.es/revistas/Araucaria/A%C3%B1o%204%20n%C2%BA7/Rese%C3%B1as%203%20Protocolo%20de%20Tegucigalpa%20a%20la%20carta%20de%20la%20ODECA.pdf>
- ODECA. (1995). *Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Comisión de Seguridad Hemisférica*. Retrieved 02 25, 2016, from Convenciones y tratados relacionados con la seguridad hemisférica: <http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp>
- OEA. (1947). *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*. Retrieved 02 2016, 01, from Tratados Multilaterales, Departamento de Derecho Internacional OEA: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>
- OEA. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Retrieved 04 04, 2016, from <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- OEA. (1969, 11). *Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos*. Retrieved 04 04, 2016, from https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
- OEA. (1982). *Constitución de Honduras*. Recuperado el 25 de 04 de 2016, de https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_Honduras.pdf
- OEA. (1985). *Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Cartagena de Indias"*. Obtenido de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-50_Protocolo_de_Cartagena_de_Indias.htm
- OEA. (20 de 06 de 1992). *Constituciones de los países de América Latina*. Recuperado el 09 de 03 de 2016, de http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm
- OEA. (1992). *Protocolo de Washington*. Obtenido de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington.htm
- OEA. (1993). *Declaración de Managua*. Obtenido de <http://www.ddint.org/pdf/Declaracion%20de%20Managua%20para%20la%20Promocion%20de%20la%20Democracia%20y%20el%20Desarrollo.pdf>

- OEA. (2002, 04 13). *CP RES 811 (1315/02) Situación en Venezuela*. Retrieved 04 20, 2016, from <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res811.asp>
- OEA. (2003). *Informe sobre la labor de Facilitación del Secretario General en Venezuela*. Obtenido de http://www.oas.org/OASpage/eng/Venezuela/Inf_VE_0603s.htm
- OEA. (10 de 07 de 2012). *Comunicado de Prensa*. Recuperado el 20 de 04 de 2016, de Consejo Permanente de la OEA recibió informe del Secretario General y delegación a Paraguay: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-247/12
- OEA, Carta de la OEA. (1948). Retrieved 03 03, 2016, from Tratados Multilaterales, Departamento de Derecho Internacional: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm
- OEA, Carta Democrática Interamericana. (2001, septiembre 11). Retrieved 01 16, 2016, from Documentos OEA: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- OEA, Constitución Nacional de Paraguay. (1992, 06 20). Retrieved 02 12, 2016, from http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm
- OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). Retrieved 02 03, 2016, from suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
- OEA, D. d. (1993). *Declaración de Managua para la promoción de la democracia y el desarrollo*. Obtenido de <http://www.ddint.org/pdf/Declaracion%20de%20Managua%20para%20la%20Promocion%20de%20la%20Democracia%20y%20el%20Desarrollo.pdf>
- OEA, Informe de la Misión del Secretario General de la OEA. (2012, 07 10). *Discursos y otros documentos del Secretario General*. Retrieved 04 20, 2016, from http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=12-0057
- OEA, Protocolo de Washington. (1992). *Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA*. Retrieved 02 23, 2016, from Departamento de Derecho Internacional,OEA: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington.htm
- OEA, Resolución 160. (3,4 de 08 de 2009). *Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana*. Recuperado el 21 de 04 de 2016, de http://www.oas.org/cji/CJI-RES_160_LXXV-O-09_esp.pdf
- OEA, Resolución 821. (14 de 08 de 2002). *Consejo Permanente*. Recuperado el 03 de 05 de 2016, de https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/cpres821_02.pdf

- OEA, Resolución 833. (16 de 12 de 2002). *CP/ Res 833*. Recuperado el 02 de 04 de 2016, de <http://www.oas.org/OASpage/eng/Venezuela/CP10628S01.htm>
- ONU. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Retrieved 02 20, 2016, from <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vii/>
- ONU. (1948). *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado el 05 de 05 de 2016, de <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ABCAnnexessp.pdf>
- ONU. (1965). *Resolución 2131 de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Retrieved 05 04, 2016, from Declaración sobre inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y su soberanía: <http://www.un-documents.net/a20r2131.htm>
- ONU. (16 de 12 de 1966). Recuperado el 24 de 05 de 2016, de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- ONU. (23 de 05 de 1969). *Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados*. Recuperado el 04 de 05 de 2016, de https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Convencion_Viena.pdf
- ONU. (1970). *Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas*. Retrieved 13 04, 2016, from Asamblea General: <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>
- ONU. (1970). *Resoluciones aprobadas sobre la base de los informes de la sexta comisión*. Retrieved 04 15, 2016, from [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTION)
- ONU. (1994, 07 31). *Resolución 940*. Retrieved 02 13, 2016, from Consejo de Seguridad: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/940%20\(1994\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/940%20(1994))
- ONU. (05 de 05 de 2016). *Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos*. Obtenido de <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>
- ONU. (n.d.). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Retrieved 04 25, 2016, from http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml
- Oyarce, P. (2010). La OEA y la cooperación hemisférica. *Revista de Estudios Internacionales*, 158-170.
- Pastorino, A. (14 de 06 de 2016). Análisis de la Carta Democrática Interamericana y las propuestas de reforma. (K. Sánchez, Entrevistador)

- Pignatta, M. (2013). Multilateralismo y compromiso con la democracia en América Latina: casos, actores y debates. Explorando su devenir en el siglo XXI. V *Encuentro del CERPI y III Jornada del CENSUD " Democracia y Relaciones Internacionales en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de la Plata. Retrieved from Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata.
- Plattner, M., & Diamond, L. (1996). *The global resurgence of democracy*. Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Presidentes de los Estados Miembros del SICA. (16 de octubre de 2004). *Resolución de la Reunión de Presidentes de los Estados Miebros del Sistema de la Integración Centroamericana en apoyo a la Democracia en Nicaragua*. Recuperado el 24 de 02 de 2016, de <http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20141125101844652REUNION%20EXTRAORDINARIA%20Nicaragua%20Resolucion%20Apoyo%20a%20la%20Democracia%20en%20Nicaragua.pdf>
- Ramis, N. (2010, noviembre). *La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: un objetivo en construcción*. Retrieved 03 25, 2016, from Institut Catalá Internacional per la Pau: http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/workingpapers/arxiu/wp10_7_cast.pdf
- Remiro Brotons, A. (2007). *Derecho Internacional*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Riveros Marin, E. (2004). *La Carta Democrática Interamericana y el Desarrollo del Derecho Internacional, Jornadas de Derecho Internacional*. Santiago de Chile.
- Rodríguez, J. (s.f). *Estado de Derecho y Democracia*. Obtenido de Cuadernos de divulgación de la cultura democrática: http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/estado_de_derecho_y_democracia.htm
- Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA. (5 de 05 de 2016). *Consideraciones para la invocación de la Carta Democrática Interamericana*. Recuperado el 06 de 05 de 2016, de http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-009/16
- Secretaría General de la OEA. (2011). *Paz Democracia y Resolución de conflictos*. Washington DC.
- Secretaría General de UNASUR. (2014). *Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia*. Retrieved 04 04, 2016, from <http://www.unasur.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Protocolo-Adicional-al-Tratado-Constitutivo-de-UNASUR-sobre-Compromiso-con-la-Democracia-opt.pdf>

- Secretario General de la OEA. (2007). *Informe Anual del Secretario General*. Washington: OEA.
- UNAM. (1997). *El papel del Derecho Internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional*. México D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Retrieved from Universidad Autónoma de México.
- UNAM. (enero- diciembre de 2016). *UNAM Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. Recuperado el 01 de 02 de 2016, de Instituto de Investigaciones Jurídicas: <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/122/184>
- UNASUR. (2014, 03 19). *Protocolo Adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia*. Retrieved 04 26, 2016, from <http://www.unasur.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Protocolo-Adicional-al-Tratado-Constitutivo-de-UNASUR-sobre-Compromiso-con-la-Democracia-opt.pdf>
- Urueña, R. (s.f). *Colombia se retira del Pacto de Bogotá: causas y efectos*. Retrieved 2016, from http://www.udp.cl/descargas/facultades_carreras/derecho/pdf/anuario/2013/023_Urena.pdf
- Villalta Vizcarra, A. (s.f). *La Carta Democrática Interamericana y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. Retrieved 04 6, 2016, from http://www.oas.org/dil/esp/XXXVIII_Curso_Derecho_Internacional_descripcion_curso_Elizabeth_Villalta_carta_democratica_tratado_seguridad.pdf
- Villalta, E. M. (20 de julio de 2016). Análisis de la Carta Democrática Interamericana. (K. Sánchez, Entrevistador)
- Vío. (1,2 de 12 de 2010). *Seminario Internacional " La Carta Democrática Interamericana: Realidad y desafíos a 10 años de su adopción"*. Recuperado el 03 de 03 de 2016

Anexos

Anexo 1

GUIA DE ENTREVISTA a MSC.PASTORINO

1. ¿Cuáles son sus percepciones respecto a la efectividad de la Carta Democrática Interamericana frente los conflictos sucedidos de alteración o ruptura democrática en la región, para el caso concreto con Venezuela en 2002, Honduras en el año 2009 y Paraguay en 2012?

El caso de **Venezuela** 2002, con el Golpe de Estado contra Chávez, fue la primera vez que se aplicó la Carta Democrática. El Consejo Permanente (CP) aprobó -el 13 de abril- una resolución (Res. 811, “Situación en Venezuela”) en la que se condena el golpe y se decide conformar una Misión encabezada por el Secretario General (SG) para investigar los hechos acaecidos en el país, así como para iniciar gestiones diplomáticas para recomponer la situación. Vuelto Chávez a la presidencia, el SG presentó el informe de la misión ante la Asamblea General (AG), adoptándose la Resolución 1, “Apoyo a la Democracia en Venezuela”, en sesión extraordinaria.

En su informe se destaca la separación de los actores que protagonizaron las manifestaciones -oposición política y organizaciones sociales- respecto a quienes impulsaron el golpe, así como los reclamos recibidos de distintos sectores, sobre la violación de derechos humanos. Así, por ejemplo, se destacó la gran cantidad de quejas sobre la violación del derecho de libertad de prensa y expresión. En el transcurso de la Misión se pudo verificar la gran polarización reinante en Venezuela, por lo cual resultaba imperativo instalar un diálogo democrático y alcanzar acuerdos para lograr la pacificación social. La Mesa de Diálogo establecida en 2003 sirvió de base para convocar al referendun revocatorio, que luego de una accidentada recolección de firmas, se llevaría a cabo el 15 de agosto de 2004, con la confirmación en el cargo de Chávez, por un 59,1%.

El rol de la OEA en este caso, en primera instancia, se enfocó en el art. 20 de la Carta Democrática Interamericana, y luego del fallido golpe las acciones se encaminaron a dar apoyo al gobierno de Chávez para, en una tercera etapa establecer los mecanismos de diálogo para el acercamiento de las partes. Se considera que en este primer caso la aplicación resultó efectiva por coadyuvar a la solución negociada para fijar el revocatorio.

En **Honduras**, en el año 2009, el presidente Manuel Zelaya inició una campaña para que la ciudadanía se pronunciara sobre la posibilidad de instalar una Asamblea Nacional Constituyente para introducir cambios a la Constitución y que fuera visto desde la oposición

como una pretensión de reelección. Consultadas la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Electoral, quienes concluyeron que la iniciativa presidencial resultaba ilegal la consulta. Al negarse el Jefe del Estado Mayor a distribuir las papeletas para la convocatoria a la Constituyente, Zelaya procedió a cesarlo en su cargo -procedimiento declarado inconstitucional por la Corte-, hecho que ocasionó la renuncia de los comandantes de las tres fuerzas y del Ministro de Defensa. La Corte Suprema de Justicia procedería a acusar al presidente Zelaya de 18 cargos, siendo apresado deportado a Costa Rica, retornando más adelante y refugiándose en la Embajada de Brasil. Por resolución de la AG de julio se decidió la suspensión -previo un ultimatum de 72 horas- de Honduras con efecto inmediato, luego del viaje del SG al país, en el cual no se previó reuniones con el gobierno de Micheletti. La readmisión se verificaría en junio de 2011, con el único voto en contra de Ecuador.

En este caso, la invocación fue realizada por el presidente Zelaya (art. 17) y los pasos dados en el seno de la OEA fueron apresurados, dando lugar a una suspensión del país, claro está que con una rotunda mayoría de sus Estados miembros, al igual que ocurriría en otros foros regionales e internacionales. Se nota en este caso, fallos tanto en la etapa preventiva como en las acciones realizadas luego de la expulsión del primer mandatario. Entre los últimos, no enviar una Misión de Observación Electoral. Al descontento popular, se sumó en Honduras, las actuaciones del Poder Legislativo y del Poder Judicial. Es de destacar que el involucramiento militar surge desde el propio gobierno de Zelaya.

En el año 2012, y luego de los sucesos en Curuguaty, en donde murieron 17 personas, la Cámara de Diputados de **Paraguay**, propuso someter a juicio político al presidente Fernando Lugo. En lo que respecta a la actuación de la OEA, cabe destacar que el 22 de junio se llevó a cabo una sesión extraordinaria del Consejo Permanente, a fin de analizar e informar sobre lo que estaba ocurriendo en ese país. Pocos días después, el 26 de junio, el Consejo se reunió nuevamente. En esta ocasión, el Secretario General informó sobre los últimos acontecimientos ocurridos, y el Representante Permanente de Paraguay realizó una exposición sobre el proceso de juicio político y acerca de la situación en su país, luego de la destitución de Lugo.

En su informe al Consejo Permanente, el Secretario destacó la total independencia con la que se desarrolló la misión, y la actitud del gobierno y el pueblo paraguayo en facilitar su tarea. Resalta, además, la ausencia de medidas en contra de Lugo y sus allegados, la situación general de seguridad en el país, así como el de subordinación institucional de las Fuerzas Armadas en todo el proceso. Posteriormente, y a solicitud del sucesor de Lugo en la presidencia de Paraguay, el ex vicepresidente Federico Franco, se comenzó a trabajar en el establecimiento -de acuerdo a la Carta Democrática Interamericana-, de una misión de observación de la OEA, para las elecciones generales a realizarse en abril de 2013, las que, efectivamente, se llevaron a cabo el día 21, resultando electo Horacio Cartes. De los tres ámbitos en que la destitución de Lugo fue tratada, el proceso desarrollado en la OEA aparece como el más acertado.

En todos los casos hay que tener en cuenta que la aplicación de la Carta Democrática Interamericana depende fuertemente de órganos políticos de la OEA y que de su actuación depende su efectividad.

2¿Considera que hay limitantes para la efectiva aplicación de la Carta? De ser así, ¿Cuál considera que es la principal limitante de la Carta Democrática?

En cuanto al instrumento en sí, hay una importante limitación, y que pudo verse claramente en el caso de Honduras, que es la referida a los actores que pueden invocarla. Debería abrirse tanto a otros agentes gubernamentales como a organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte sería importante ajustar las hipótesis de activación de la Carta Democrática Interamericana a la nueva realidad latinoamericana, en las que las alteraciones al sistema democrático dejaron de ser los golpes de Estado militares de los que comenzó a salir la región a partir de los años 80 del siglo pasado.

Respecto a su aplicación deberían mejorarse los mecanismos preventivos antes de proceder a rápidas definiciones de las situaciones que se suscitan en los países miembros.

3 ¿Considera que la Carta Democrática Interamericana trae en su naturaleza jurídica una debilidad para ser aplicada por ser una Resolución?

No se considera que el modo de elaboración de la CDI sea óbice para su correcta aplicación. Más allá de tratarse de una resolución, hay que considerar que desde su adopción por la Asamblea General, presentó características especiales como su aprobación unánime. También, hay que tener en cuenta los años de vigencia que lleva aplicándose y el desarrollo progresivo del Derecho internacional, al que se hace referencia en el preámbulo de la Carta: " y **TENIENDO EN CUENTA** el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida".

Debe tenerse en cuenta además, las referencias que vienen siendo realizadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la CDI, entre las que se encuentra el caso Gelman vs Uruguay (p.238).

4¿Cree que la Carta admite mejoras o es mejor su derogación ante la existencia de otros marcos institucionales como el Protocolo Adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre el compromiso con la democracia?

Sin dudas, la CDI admite mejoras pero no se considera que el Protocolo Adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sea una alternativa válida, tanto por el alcance subjetivo más restringido como por las sanciones que dicho texto establece (art.4). De igual manera, debe recordarse el papel jugado por la UNASUR en el caso del juicio político al Presidente Lugo de Paraguay. Se envió a Paraguay una misión de Cancilleres y al Secretario General. De acuerdo a lo informado por dicha comitiva, se decidió, el 29 de junio, condenar, lo que se consideró como una "ruptura del orden democrático", y, en consecuencia, se adoptó "la decisión política basada en el Tratado Constitutivo de UNASUR, de suspender a la República del Paraguay de

participar en los órganos e instancias de la Unión, hasta tanto este Consejo revoque la suspensión”.

Al encontrarse el gobierno paraguayo en el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de la organización, se dio por finalizada la misma, y se puso a cargo de la República de Perú. Otras medidas adoptadas en la referida Decisión, fueron las de propulsar, en otras instancias regionales, medidas de suspensión para el Estado “infractor” y, mediante la creación de un grupo instalado a esos efectos, realizar un seguimiento de la situación paraguaya.

Aunque el Protocolo Adicional no se encontraba en vigor, implícitamente (no se menciona en la decisión), se aplicaron sus cláusulas al caso de Paraguay. Muestra de ello fueron las medidas operativas aplicadas por la UNASUR, que no tenían un correlato con los instrumentos entonces vigentes.

5 ¿Cuáles son sus propuestas para mejorar la efectividad de la Carta?

Como se señalara anteriormente, sería conveniente abrir la invocación de la Carta a otros actores diferentes a los ejecutivos (más allá de las interpretaciones que se puedan hacer a la disposición actual) y a agentes de la sociedad civil.

Más que convertir la Carta en un instrumento convencional, con los riesgos que este camino pudiera instalar en el sistema interamericano de promoción de la democracia que ya ha tenido -más allá de sus falencias- considerables logros y consolidación suficiente; sería conveniente crear una instancia despolitizada de evaluación de los eventuales sucesos, a efectos de evitar la ideologización de los órganos políticos involucrados en la protección interamericana de la democracia. Una posibilidad en este sentido surge de la propuesta por el gobierno canadiense, de instalar la figura del relator especial para apoyar al SG y realizar visitas a los países con problemas.

Por otra parte, y teniendo en cuenta los cuestionamientos sobre la destitución de Lugo en Paraguay, y las inexplicables medidas adoptadas en el seno de UNASUR y MERCOSUR contra dicho país, se deberían incluir disposiciones específicas sobre el instituto del juicio político -que más allá de su controvertida inserción en los sistemas presidencialistas imperantes en la región- se encuentra consagrado constitucionalmente en muchos países. Tal el caso de Paraguay, que en la reforma constitucional de 1992, lo introdujo luego de 35 años de dictadura, justamente, como mecanismo de defensa de la democracia.

Por último habría que profundizar en la interrelación entre democracia y Derechos Humanos y aprovechar el interés de la Corte en la materia y las referencias de la CDI al respecto, explorando asimismo la potencialidad de la competencia consultiva en esta temática, permitiendo un mecanismo más ágil para obtener la opinión de la CIDH sobre determinadas situaciones, con más agilidad que en un proceso contencioso.

A través de la presente yo, Ana María Pastorino Castro doy fe que he colaborado con esta guía de entrevista para el trabajo de investigación “Análisis de Carta Democrática Interamericana y las propuestas de Reforma”, el cual está siendo realizado por Karen Verónica Sánchez Reyes,

egresada de la Maestría en Diplomacia del Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática, IEESFORD, a quien autorizo para que pueda hacer uso de esta información para fines académicos.

Y para tal efecto, firmo la presente a los 20 días del mes de junio del año 2016.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Juan M. Castellón", is written over a faint, light-colored grid background.

Anexo 2

ENTREVISTA A ANA ELIZABETH VILLALTA VIZCARRA, MIEMBRO DEL COMITE JURIDICO INTERAMERICANO

1- La Carta Democrática Interamericana, para los anales de la historia se invocó por primera vez en Venezuela en el 2002, para considerar los graves acontecimientos que ocurrieron, así como la alteración del orden constitucional ya que el Presidente Hugo Chávez fue derrocado a través de un Golpe de Estado llevado a cabo por los militares y a su vez detenido por éstos, nombrando un Presidente de Facto o de Hecho al señor Hugo Carmona, quien disolvió el Congreso y el Tribunal Supremo de Justicia por lo que el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos OEA en una sesión convocada para el análisis de este caso resolvió la aplicación por primera vez de la Carta Democrática Interamericana, a escaso tiempo de su adopción con el objeto de promover la más pronta normalización de la institucionalidad democrática en Venezuela y decidiendo además el envío de una Misión al más alto nivel a la cabeza del Secretario General, de la Presidenta del Consejo Permanente y de la Representante Permanente de Belice y portavoz del CARICOM, a raíz del informe de esta Misión la Asamblea General de la OEA adoptó la Resolución titulada “apoyo a la Democracia en Venezuela”, mediante la cual los Estados miembros respaldaron el restablecimiento del orden en Venezuela y brindar el apoyo y la ayuda de la OEA que el Gobierno de Venezuela requiera para la consolidación de su proceso democrático.

De esta manera la Asamblea General de la Organización reiteró su determinación de continuar actuando bajo el marco de la Carta Democrática Interamericana, así como brindar todo su apoyo a un diálogo nacional en aras de profundizar la reconciliación nacional.

En mi opinión en esta ocasión la Carta Democrática Interamericana se aplicó con total efectividad.

En el 2009 se aplica en Honduras como resultado del Golpe de Estado en contra del Gobierno legítimamente electo que produjo la alteración inconstitucional del orden democrático, lo que provoca que la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su Trigésimo Séptimo Período Ordinario de Extraordinario de Sesiones emitiera la Resolución AG/RES:2(XXXVII-E/09) denominada: “Suspensión del derecho de Honduras de participar en la Organización de los Estados Americanos”, en la que resolvió: Suspender al Estado de Honduras del ejercicio de sus derecho de participación en la Organización de los Estados Americanos de conformidad con el artículo 21 de la Carta Democrática, la suspensión tendrá efecto de inmediato.

Por lo que en mi opinión hubo una aplicación efectiva de la Carta Democrática Interamericana en Honduras, posteriormente al legitimarse el Gobierno de Facto de Honduras se levantó la suspensión por parte de la OEA a Honduras.

En Paraguay la situación se dio de diferente manera en el 2012 ya que se dio un juicio político contra el Presidente Fernando Lugo por la Cámara de Diputados del Paraguay (algunos lo llamarón Golpe Parlamentario) y por una mayoría de los parlamentario se decidió destituirlo de su cargo invocando el artículo 225 de la Constitución del Paraguay.

La región del continente americano se dividió algunos países estuvieron a favor de la destitución del Presidente Lugo y otros se manifestaron expresamente en contra de la destitución. A raíz de estos sucesos el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se reunió el 22 de agosto del 2012 y no pudo obtener un acuerdo sobre la situación grave del Paraguay, ya que pedían sanción ocho países y veintiséis la rechazaban, por lo que la OEA en aplicación de la Carta Democrática Interamericana decidió enviar una Misión de Alto Nivel para evaluar los graves sucesos ocurridos en el Paraguay.

En razón de lo anterior, soy de la opinión que la Carta Democrática Interamericana ha contribuido en dotar a la Organización de los Estados Americanos de ciertos procedimientos y mecanismos para enfrentar situaciones de riesgo o de efectiva alteración o quebrantamiento democrático en el hemisferio y de la misma manera facilitar a los gobiernos la disposición de mecanismos idóneos para solicitar a la OEA su gestión o su mediación ante la eventual amenaza a sus instituciones democráticas, tal como lo establece el artículo 17 de la Carta Democrática Interamericana, que literalmente expresa: “cuando el gobierno de un Estado miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente, a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”.

Con la puesta en marcha de la Carta Democrática Interamericana y de los instrumentos interamericanos relacionados con la Democracia Representativa, la Organización cuenta con una normativa a seguir desde los procedimientos preventivos (Diplomacia Preventiva) hasta la suspensión de un Estado Miembro de la OEA.

- 2- Hay que recordar que la Carta Democrática Interamericana fue adoptada inmediatamente después de los atentados a las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, estando la reunión de Cancilleres de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reunida en Lima, Perú con el propósito de analizar la Carta Democrática Interamericana, pero los graves acontecimientos acaecidos en Nueva York y Washington D.C hicieron que los Ministros de Relaciones Exteriores la adoptarán por aclamación.

Esta situación impidió que se hiciera una revisión exhaustiva de la Carta Democrática Interamericana y que se determinará si se dan limitantes para la efectiva aplicación de

la Carta. No obstante lo anterior, se hace necesario el fortalecimiento de la Carta Democrática Interamericana ya que en los casos prácticos de aplicación de la misma se determinará si son suficientes los mecanismos y procedimientos establecidos por la Carta o si será necesario adaptarlos a las nuevas realidades que se presenten, lo importante es contar en estos momentos con un sistema normativo que nos permita a los americanos, defender la institucionalidad democrática en forma normada y no arbitraria.

Es lógico que se planteen algunas limitaciones, como por ejemplo la falta de precisión en los criterios para determinar cuándo y en qué medida se han alterado las instituciones democráticas de un Estado, sino hay una situación de crisis o ruptura; o como enfrentar la tensión evidente entre el Principio de la No Intervención y la posibilidad de proteger la democracia mediante mecanismos de acción colectiva. Por otro lado, la invocación de la Carta Democrática Interamericana es a través de un Estado Miembro de la Organización que puede ser el afectado u otro Estado miembro con autorización del afectado y si se entiende por Estado Miembro el Gobierno o sea el Poder Ejecutivo no podría ser invocada por los otros Poderes del Estado, con el objeto de prevenir una amenaza o impedir una ruptura debilitando de esta manera su labor preventiva.

- 3- La Carta Democrática Interamericana va más allá de los demás Instrumentos relativos a la Democracia Representativa en la OEA, ya que no solamente se aplica cuando hay ruptura inconstitucional del régimen democrático sino que cuando “un Estado miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, o bien cuando exista la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático de un Estado miembro y constituye mientras persista un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización (OEA) y de las Conferencias Especializadas, de las Comisiones, Grupos de Trabajo y demás Órganos de la organización “, esta última situación se fundamenta en la Cláusula Democrática contenida en la Declaración de Quebec de 2001. En este sentido, la Carta Democrática Interamericana es instrumento al servicio de la diplomacia preventiva y de la solidaridad democrática, constituyendo de esta manera un mecanismo efectivo para la prevención de crisis.

Uno de los aportes más valiosos de la Carta Democrática Interamericana es haber vinculado el fortalecimiento y preservación de la Institucionalidad Democrática no sólo a los derechos humanos , civiles y políticos, sino también al desarrollo económico y social y al lucha contra la pobreza, es de esta manera, que la Carta Democrática se ha vuelto un instrumento novedoso y ágil para fortalecer la democracia en la región, siendo tarea de todos los Estados americanos estar comprometidos con la defensa de la democracia representativa.

La Carta Democrática Interamericana es un instrumento al servicio de la diplomacia preventiva y de la solidaridad diplomática, que permite subsanar un vacío en cuanto a la reacción de los Estados Miembros en conjunto frente a las amenazas y rupturas al orden democrático en un Estado en particular y que dentro de ese marco respeta el Principio de la No Intervención en los asuntos internos de los Estados. La Carta tiene la característica de aplicarse gradualmente, significando además un importante desarrollo del derecho internacional al establecer que la Democracia es un Derecho y un Deber. Si bien es cierto no es un Tratado o una Convención sino que su naturaleza jurídica es la de una Resolución, es el Instrumento Internacional más importante en materia de democracia en el ordenamiento jurídico de las Américas.

- 4- La Carta Democrática Interamericana como ya se ha manifestado es el Instrumento Interamericano más importante en materia de Democracia y desde el 2002 se ha aplicado de manera efectiva en muchos Estados del Continente americano, por lo que derogarlo sería un grave error.

Lo que sí es importante es su fortalecimiento, ya que la aplicación efectiva de la Carta Democrática Interamericana permitirá al Sistema Interamericano determinar si son suficientes los mecanismos y procedimientos establecidos por la misma, o si será necesario adaptarlos a las nuevas realidades que se presenten, lo que es importante es contar en estos momentos con un sistema normativo efectivo que nos permita a los ciudadanos americanos, defender la institucionalidad democrática de forma normada y no arbitraria.

La Carta Democrática Interamericana como todo instrumento internacional es perfectible y además se somete al desarrollo progresivo del derecho internacional, en ese sentido sin duda alguna la Carta admite mejoras en cuanto a la invocación de la misma por cualquiera de los Poderes u Órganos del Estado.

De igual manera, sería conveniente analizar si una violación sistemática de los derechos humanos en un Estado, o no garantizar el desarrollo integral de los pueblos significaría una alteración al orden democrático de los Estados.