

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



42

Edición especial sobre democracia,
derechos políticos y participación ciudadana

Julio-Diciembre 2005

REVISTA
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2005, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Segura Hermanos S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse a la Unidad de Información y Servicio Editorial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: uinformacion@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación	7
Los derechos políticos y las realidades de la democracia.....	9
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	
Los derechos políticos en el ámbito interamericano	
La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos civiles y políticos.....	37
<i>Manuel E. Ventura Robles</i>	
La experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos y democracia	87
<i>Santiago A. Canton</i>	
La protección internacional de los derechos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana	105
<i>Diego García-Sayán</i>	
Democracia, sistemas electorales y partidos políticos	
Ética, diálogo y democracia	123
<i>Manuel E. Gándara Carballido</i>	
Las crisis de las democracias en Latinoamérica	145
<i>Edelberto Torres-Rivas</i>	
Abriendo la caja negra... Reforma partidista y dilemas democráticos en América Latina	161
<i>Flavia Freidenberg</i>	
Democratización de los partidos políticos. Retos y desafíos en el ámbito regional	193
<i>Álvaro Artiga-González</i>	

Sistemas electorales en América Latina..... 211
Fernando Tuesta Soldevilla

El voto en el extranjero:
 Un acercamiento al modelo mexicano 227
Daniela Gil Sevilla

Modelo de capacitación electoral centrado en el instructor 259
Raúl Ricardo Zúñiga Silva

Derechos políticos en las realidades nacionales

Ejercicio y límites de los derechos políticos
 en la legislación hondureña 301
Yoleth Emelina Calderón Umanzor

Algunas consideraciones sobre participación
 política indígena en Guatemala 327
Horacio Luis María Lazzari Mathieu

Effective policies and legal strategies for fighting political
 corruption in the funding of political parties and election
 campaigns in Brazil: empowering the ordinary citizen,
 preventing conflicts of interest reaching congressional
 investigations..... 349
Flávio Pimenta de Souza

Ley de cuotas y participación política
 de las mujeres en el Ecuador 377
Aide Peralta Zambrano

Desencuentros entre la participación política tradicional y la
 participación política formal: la participación política del pueblo
 Shipibo Konibo dentro del proceso de la descentralización..... 407
Karina Vargas Hernández

Los derechos políticos en el ámbito interamericano

La protección internacional de los derechos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana

*Diego García-Sayán**

¿Por qué la Carta Democrática Interamericana?

El 11 de setiembre del 2001, la Asamblea General Extraordinaria de la OEA convocada en Lima, adoptó la Carta Democrática Interamericana. En su proceso de elaboración y adopción, la sociedad civil había jugado un papel muy importante a través de un amplio proceso de consultas que contribuyó a enriquecer y mejorar notablemente el proyecto original. En el mismo contexto de la Asamblea General Extraordinaria de Lima, se llevó a cabo una rica sesión de organizaciones no gubernamentales que abrió una dinámica distinta para reuniones como ésta.

La experiencia peruana había sido una suerte de punto de inflexión del sistema interamericano para afrontar situaciones más complejas que las del tradicional golpe militar. En esa experiencia de recuperación de la democracia se pusieron de manifiesto las fortalezas y debilidades del instrumental interamericano para la defensa colectiva de la democracia. Ese exitoso proceso de recuperación democrática fue un interesante caso de laboratorio sobre el papel que puede cumplir el sistema interamericano como complemento y refuerzo de la lucha democrática interna. Sobre esa base surgió en el Perú la idea de proponerles a los países del continente una Carta Democrática Interamericana que sistematizara los principios democráticos fundamentales y que estableciese mecanismos adecuados de prevención y respuesta ante

* Peruano. Abogado con especialidad en Derecho Internacional y Constitucional, Derechos Humanos y Ciencias Políticas. Actualmente es Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Director General de la Comisión Andina de Juristas. Ha sido Ministro de Relaciones Exteriores de su país, así como Ministro de Justicia. Asimismo, ha sido miembro del Congreso de la República del Perú. Hasta el 2004 fue Presidente del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU. Es miembro del Consejo Permanente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad de Ciencias Aplicadas. Ha sido Director de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) 1992-1994.

amenazas a la democracia y que previera situaciones y circunstancias más complejas que las de un golpe militar.

Como se sabe, la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) proclamó en 1948 los derechos fundamentales de la persona, sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo y estipula que respetar los derechos de la persona es uno de los deberes fundamentales de los Estados. Entre los objetivos primigenios de la OEA figuraba el de "... promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención".

El fin de la guerra fría a fines de la década del 80 y principios de la década del 90 trajo, entre otras consecuencias, la reafirmación a nivel global de los valores democráticos. En el caso del continente americano, permitió una nueva ola de desarrollos normativos positivos, entre ellos, las disposiciones aprobadas en las Cumbres hemisféricas, la Resolución 1080 de 1991, el Protocolo de Washington de 1992 y la Resolución 1753 aprobada el año 2000 en relación al caso del Perú. Algunos de estos desarrollos introdujeron acciones preventivas y de promoción a la democracia. La decisión más relevante de la década del 90 fue la resolución 1080 (1991), conocida como "Democracia Representativa".

Esta resolución 1080 establece un procedimiento para defender la democracia cuando sea quebrantada, que incluye una reunión urgente de consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. La verdad de los hechos es que si bien el procedimiento se invocó en tres oportunidades para responder a serios quebrantamientos institucionales en Haití (1991), Perú (1992) y Guatemala (1993), lo cierto es que con excepción de Guatemala, los resultados fueron desalentadores. Por otro lado, el Protocolo de Washington, aprobado en 1992 y que llevó a la modificación de la Carta, estableció que "un Estado miembro de la Organización, cuyo gobierno democráticamente constituido haya sido *derrocado* por la fuerza, puede ser suspendido del derecho de participar en los consejos de la Organización" (subrayado mío). El texto se circunscribe al "derrocamiento", de un gobierno con lo que quedaban fuera de la regulación situaciones como las que de manera emblemática expresó Fujimori con la destrucción del régimen democrático desde dentro. El multilateralismo y sus reglas quedaban, así, desfasados frente a un proyecto autoritario como el que encarnaba y del cual era cabecilla Fujimori.

Había y hay un telón de fondo muy claro. La historia del continente americano está marcada por una disociación entre el plano de los

valores, las normas y la práctica política en materia de defensa de la democracia. La vida política de la región está plagada de golpes de Estado, dictaduras, atropellos y violaciones a los derechos humanos. El resultado final de la recuperación democrática en Perú, no obstante, permitió no sólo terminar con una dictadura corrupta sino fortalecer la institucionalidad del sistema interamericano en su capacidad de defensa de la democracia y los derechos humanos. A ello se llegó como efecto de una gran lucha popular que articuló acciones que la oposición democrática peruana impulsó en el plano internacional. Si bien se actuó en distintos ámbitos geográficos e institucionales, no cabe duda de que se acertó al concentrar la estrategia de trabajo en el continente americano y en la OEA. Esa rica experiencia permitió detectar las debilidades y fortalezas del sistema de lo cual se desprendió, precisamente, la idea de la Carta Democrática Interamericana.

La experiencia peruana de 1992 (año del “autogolpe” de Fujimori) había demostrado las limitaciones del sistema interamericano para hacer frente –de manera oportuna y firme– a una amenaza o ataque a la democracia. Luego del “autogolpe”, los principios democráticos se sometieron a los resultados de transitorios sondeos de opinión y en los hechos se convalidó el atropello antidemocrático con el que se inició el proyecto autoritario. Una misión de la OEA, oscura y contemporizadora –con el golpe de Fujimori, por cierto– dejó para la mayoría la sensación de que una suerte de macabra *realpolitik* era lo que contaba y que los principios de la Carta de la OEA y de tantos otros instrumentos eran un fatuo saludo a la bandera.

El curso de la historia, sin embargo, no es inercial y está sujeto a lo que los actores sociales hagan sobre él. Así, en el caso del Perú se pudo conseguir que el sistema interamericano jugase un papel fundamental en el año 2000. Fueron varios los hitos fundamentales en el proceso de recuperación democrática peruana. Destacan una vigorosa Misión de Observación Electoral y, luego, la Asamblea General de la OEA que se llevó a cabo en Windsor, Canadá, en junio del 2000. Finalmente, la denominada “Mesa de Diálogo de la OEA” derivada de las decisiones adoptadas en Windsor.

En la Asamblea General de la OEA en Windsor se creó, en los hechos, un mecanismo *ad hoc* para el Perú, más sustantivo y de proyección que la Resolución 1080. El resultado de la negociación fue la aprobación de la Resolución 1753 que abrió un curso real de acción multilateral positivo y constructivo para la defensa de la democracia en el Perú. Esta resolución y su puesta en práctica sentó un precedente

sumamente importante en defensa de la democracia en el hemisferio por varias razones: a) puso en evidencia formas más sutiles de amenazar a la democracia no contempladas en la Resolución 1080 ni en el Protocolo de Washington de 1992; b) demostró, una vez más, que no existe oposición entre los principios y mecanismos de defensa de la democracia y los derechos humanos y el principio de no intervención; c) incorporó en el proceso de solución de la crisis peruana no sólo al gobierno sino a la oposición democrática y a la sociedad civil, a través de un mecanismo imaginativo y eficaz como fue la Mesa de Diálogo.

La Misión de Alto Nivel, prevista en esa Resolución, integrada por el entonces Canciller canadiense Lloyd Axworthy y por el Secretario General César Gaviria, llevó una propuesta de trabajo, tanto sustantiva como procesal, derivada de consultas previas a “las partes” y que luego de complejas negociaciones fue aceptada por el gobierno y por la oposición democrática. Una propuesta que contenía una agenda sustantiva de 29 puntos a tratar y resolver por consenso, por acuerdos entre los partidos de la oposición democrática y el gobierno. En esos 29 puntos estaban recogidos los temas más cruciales de la agenda democrática peruana. La denominada “Mesa de Diálogo de la OEA” se convirtió en los hechos en una suerte de “gobierno paralelo” con la legitimidad de la que carecía un agonizante régimen surgido de una elección fraudulenta. Allí se dieron pasos fundamentales para avanzar en la democratización del país y para acabar con la dictadura de Fujimori lo que en efecto ocurrió cuando el cabecilla de la misma se fugó al Japón en la tercera semana de noviembre del 2000 dando paso al gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua.

La experiencia peruana fue un punto de inflexión del sistema interamericano para reafirmar y afinar estándares y procedimientos de defensa colectiva de la democracia. Con esos antecedentes, se tomó en el gobierno de transición peruano la decisión de preparar un instrumento que sistematizara los principios democráticos fundamentales y que estableciese mecanismos adecuados de prevención y respuesta frente a amenazas a la democracia. Así surgió la idea de una Carta Democrática Interamericana, que permitiese contar con referentes más precisos de reglas del juego en defensa de la democracia. En el proceso de elaboración y adopción de la Carta, la sociedad civil jugó un papel muy importante a través de un amplio proceso de consultas que contribuyó a enriquecer y mejorar notablemente el proyecto original.

Un día dramático, el 11 de setiembre del 2001, se adoptó por aclamación en Lima la Carta Democrática Interamericana. Acaso la

aprobación de la Carta esa mañana fue la primera y más clara respuesta al grave ataque del terrorismo internacional que venía de producirse por lo que la Carta entraña de sólida afirmación de la democracia, el pluralismo y la tolerancia.

La democracia y los derechos fundamentales

En los instrumentos fundamentales de la OEA, la democracia y el respeto a los derechos humanos están concebidos de manera interdependiente. Esta vinculación está explícitamente presente, por ejemplo, en el Preámbulo de la Carta, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Declaración de Santiago de 1959 perfiló más aún esta unidad conceptual entre derechos humanos y democracia, al definir los estándares democráticos interamericanos. Menos lejana en el tiempo, la Resolución 991, “Derechos y democracia”, establece que los miembros de la OEA deben afianzar sus sistemas democráticos a través del pleno respeto de los derechos humanos.

Es en la colosal distancia entre la norma internacional y la realidad que nace la percepción de que los principios y las normas de la OEA eran básicamente retóricos. La historia de nuestro continente da cuenta de la imperiosa necesidad de traducir en herramientas reales, provistas de recursos y procedimientos concretos, de cara a prevenir las alteraciones al orden democrático o para poder reaccionar oportuna y apropiadamente frente a ellos.

La Carta Democrática Interamericana es el instrumento concebido para ese propósito siendo evidente, por cierto, que como cualquier instrumento jurídico, debe su operatividad a las decisiones que se adopten –o no– por los órganos o autoridades encargados de hacerlo en función de las situaciones específicas en las que sus disposiciones pudiesen resultar aplicables.

Destaca en la Carta Democrática Interamericana, primero, una definición integral de democracia que no se agota en aspectos esenciales como las elecciones libres o la libertad de expresión y que incorpora, más bien, el conjunto de desarrollos conceptuales de las últimas décadas.

Así, “elementos esenciales” y “componentes fundamentales” de la democracia representativa son enumerados en los artículos 3 y 4 de la Carta dando cuenta de la multiplicidad de aspectos que integran

la democracia a la luz de las evoluciones producidas en los últimos lustros. En primerísimo lugar, entre los elementos esenciales destacan “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales” para ser seguido de todos los ingredientes que le hacen al acceso democrático al poder: elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos¹.

Pero así como la democracia requiere no sólo legitimidad “de origen” sino también legitimidad “de ejercicio”, en la Carta Democrática Interamericana se destaca los componentes fundamentales de ésta: transparencia de las actividades gubernamentales, probidad responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. También se pone énfasis en un asunto fundamental como 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 democracia².

La Carta Democrática, por su parte, pone énfasis también en aspectos esenciales de la vida ciudadana en lo que se suele categorizar como “derechos económicos y sociales” como ingredientes fundamentales de la democracia. En ese orden de ideas, se expresa claramente que “la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente”³. También se pone

¹ Artículo 3. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

² Artículo 4. Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

³ Artículo 11. La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

énfasis en el carácter "...universal, indivisible e interdependiente"⁴ de las libertades fundamentales y los derechos humanos.

Se destaca, asimismo, con precisión que "la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia"⁵. La educación⁶ y la protección del medio ambiente⁷ son señaladas, por otro lado, como elementos estrechamente imbricados con la democracia. También se establece que la eliminación de la discriminación así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes contribuyen al fortalecimiento de la

⁴ Artículo 7. La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

⁵ Artículo 12. La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Los Estados Miembros de la OEA se comprometen a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del Hemisferio. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia.

⁶ Artículo 16. La educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías.

⁷ Artículo 15. El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.

democracia y la participación ciudadana⁸. Todo ello poniendo de relieve, finalmente, el pleno ejercicio los derechos de los trabajadores⁹.

Las amenazas a la democracia y su defensa colectiva

Con esos elementos conceptuales fundamentales, que dan cuenta de una definición comprehensiva de la democracia, la Carta Democrática Interamericano establece diversos procedimientos de acción del sistema en función de distintas situaciones de amenaza o afectación de la democracia. Es decir, el diseño de la defensa colectiva de la democracia para lo cual se plantean diferentes grados de amenaza o afectación a la democracia y, luego, los mecanismos de acción y respuesta por parte del sistema interamericano.

En la Carta se plantean esencialmente tres tipo de situaciones de “amenazas a la democracia”: a) “riesgo en el proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder” (Arts. 17 y 18)¹⁰; b) “alteración del orden constitucional” (Art. 20)¹¹, y;

⁸ Artículo 9. La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

⁹ Artículo 10. La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio.

¹⁰ Artículo 17. Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.

Artículo 18. Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

¹¹ Artículo 20. 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

c) “ruptura del orden democrático” (Art. 21)¹². Como es natural, el significado concreto de cada una de estas situaciones se debe ir dando a través de lo que podríamos llamar “definiciones operacionales” que correspondía ir produciendo, en función de cada situación, a las autoridades concernidas y, en especial, a los órganos competentes de la OEA, en particular el Consejo Permanente. Ha sido la falta de decisión política de recurrir al instrumental de la Carta Democrática Interamericana lo que ha impedido que cada uno de estos conceptos sea desarrollado y afinado.

Es evidente, sin embargo, que se está ante tres situaciones que –gruesamente– dan cuenta de grados distintos de deterioro de la democracia. Desde el simple “riesgo” hasta la “ruptura del orden constitucional” pasando por la más amplia y compleja situación de “alteración del orden constitucional”. Si bien el “riesgo” es una categoría más bien vaga y amplia, que se refiere a “situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder”, es claro que cuando se habla de “ruptura

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.

12 Artículo 21. 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.

del orden constitucional” se está haciendo referencia al golpe de Estado; desde el clásico “golpe militar” hasta el “autogolpe” tipo Fujimori.

Es la categoría de “alteración del orden constitucional” la que requiere un trabajo especial en su precisión para recoger dentro de ella una serie de situaciones complejas y de difícil manejo que se están viendo con lamentable frecuencia en varios países de la región. Los contextos son, por lo general, confusos y llenos de zonas grises por lo que cualquier intento de categorización o “definición” corre el riesgo de quedar siempre corta frente a la dinámica de la realidad.

En una conferencia efectuada en el 2002 en la Universidad de British Columbia (Vancouver, Canadá) se avanzó en esbozar lo que podrían ser componentes de la “alteración”: finalización ilegal o arbitraria de funcionarios electos por la acción de funcionarios no electos; nombramiento o remoción arbitraria o ilegal o interferencia en la designación o deliberaciones de miembros del poder judicial o de los cuerpos electorales; interferencia de funcionarios no electos en la jurisdicción de funcionarios electos; uso de la función pública para atacar o interrumpir las actividades normales y legales de la oposición política, la prensa o la sociedad civil.

En cualquier caso, el instrumental se irá afinando y precisando en la medida en que se vaya desarrollando lo que podríamos llamar “jurisprudencia” de la Carta Democrática. Hasta el momento eso no se ha producido por la evidente inacción de los órganos que estaban llamados a actuar en situaciones de crisis democrática en nuestra región.

Ante cada una de esas tres situaciones la Carta Democrática Interamericana plantea también formas y grados diferentes de acción del sistema como manifestación de la defensa colectiva de la democracia. Frente a la hipótesis de “riesgo en el proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder”, la Carta pone el foco de la acción en la iniciativa del gobierno concernido (el que puede recurrir a la Organización de Estados Americanos conforme al artículo 17). No se descarta una iniciativa de la OEA, en la medida en que para su prosecución se cuente con el consentimiento del gobierno concernido (Art. 18). El manejo de esta crisis se daría a través de *visitas y buenos oficios*.

En lo que respecta a la “alteración del orden constitucional”, la Carta 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”¹³. El Consejo Permanente puede disponer gestiones diplomáticas, incluidos los buenos oficios. 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. La Carta establece que cuando se presenten casos de “alteración” o de “ruptura” ello constituye, “mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización”¹⁴.

Finalmente, al plantearse una hipótesis de “ruptura del orden constitucional”, debe convocarse a la Asamblea General a un período extraordinario de sesiones. Si en dicha Asamblea se constata “que se ha producido la ruptura del orden democrático (...) 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”¹⁵.

Límites en la utilización de la Carta Democrática Interamericana

La Carta Democrática Interamericana se elaboró en la perspectiva de la unidad conceptual y normativa entre la democracia y los derechos

¹³ Artículo 20.

¹⁴ Artículo 19. Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Québec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.

¹⁵ Subrayado añadido. Artículo 21. 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

humanos. En ella, la democracia es el modelo en el que los derechos humanos se articulan como ingrediente esencial. Es decir, no hay democracia sin derechos humanos vigentes y sin compromiso estatal de respeto de los mismos.

Al mismo tiempo, la Carta Democrática Interamericana tiene como núcleo central una redefinición y ampliación de los mecanismos de acción para preservar y defender la institucionalidad democrática:

- a. En primer lugar, aquellos que se activan para obtener la cooperación de la OEA, en los casos en que los propios gobiernos democráticamente electos puedan recurrir a la organización para obtener acciones e buenos oficios frente a situaciones que amenacen con afectar la vigencia del Estado de Derecho y la vida democrática.
- b. En segundo lugar, los casos en los que se afecten el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, las llamadas “alteraciones del orden democrático” en las que se activan el Consejo Permanente o la Asamblea General.
- c. En tercer lugar, los casos de acción colectiva en la hipótesis de ruptura del orden democrático. En situaciones como éstas, de no prosperar las gestiones diplomáticas o los buenos oficios, la acción de defensa colectiva de la democracia puede llegar a las sanciones diplomáticas a los gobiernos que hayan usurpado el poder legítimo o que, habiendo accedido al poder por elecciones libres y justas, afecten la institucionalidad democrática en el ejercicio arbitrario de ese poder.

El tema de la defensa colectiva de la democracia en el hemisferio es de honda gravitación y más aún en un contexto en el que la democracia sufre en muchos casos los embates de la ingobernabilidad, la incompetencia gubernamental y el descontento social. A tenor de su importancia, es que nace la interrogante de cómo hacerla cumplir en un

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.

contexto en el que el sistema interamericano no ha hecho lo suficiente en los casi cuatro años transcurridos desde la aprobación de la Carta Democrática Interamericana.

Es bueno precisar que como cualquier instrumento jurídico, la vitalidad y eficacia de la Carta Democrática Interamericana está en función de cómo se aplique e interprete. Y ello depende, ante todo, de quienes tienen las facultades de aplicarla e interpretarla. Estos son, en primer lugar, los Estados miembros de la OEA y la propia secretaría de la organización. Y aquí hay un asunto que podríamos llamar estructural que expresa los límites de las organizaciones multilaterales cuando estamos hablando de temas políticos. En este caso tenemos al menos tres limitantes importantes.

Es evidente que si los Estados no analizan su propia situación o la de los demás Estados a la luz de la Carta Democrática Interamericana, el Consejo Permanente no hará uso de la Carta ya que se encuentra integrado precisamente por los representantes de esos Estados, igualmente, si el Secretario General no hace uso de las facultades de iniciativa que le confiere la Carta. Esta es, pues, una primera limitante que le hace al conjunto de organizaciones multilaterales en las que muchas veces se opta por una lógica de “no pisarse la cola” en sensibles asuntos políticas.

Adicionalmente, la OEA tiene lo que se constituye en un aspecto “estructural” específico que es una segunda limitante evidente de esta organización: la asimetría a su interior. El hecho que un país –precisamente la gran potencia global– sea miembro de la organización hace que si bien la regla de “un país-un voto” establece formalmente las relaciones entre los países miembros, en la que todos los Estados son iguales, hay de hecho uno que es “más igual” que los demás. Y es, además, el que financia aproximadamente el 60% del presupuesto ordinario de la OEA con lo cual la asimetría conceptual se expresa en la muy concreta gestión interna de la organización. Toda esta situación de asimetría, acompañada de la tortuosa historia de la región, alimenta en algunos, enfoques y percepciones de recelo y sospecha sobre la “injerencia” de la organización en asuntos considerados soberanos.

Finalmente, hay un asunto que podríamos llamar de contexto. Ese mismo 11 de setiembre de 2001, mientras en Lima se aprobaba solemnemente la Carta Democrática Interamericana, el terrorismo internacional atacaba en Nueva York y Washington. Se abría una etapa

en la que la prioridad de importantes actores internacionales pasó a ser la seguridad desplazando a la democracia y los derechos humanos.

El poco oxígeno que la OEA y sus países miembros le han dado a la Carta Democrática para que ésta pueda vivir y aplicarse, es resultante directa de todas estas limitaciones y circunstancias. Así, pasaron las crisis de varios países sin que la Carta fuese invocada ni aplicada pese a que había y hay razones poderosas para hacer uso de ella casi cada mes.

Sin embargo, en la región hay condiciones que deberían apuntar a que las cosas se orienten en un rumbo diferente. La reiteración de crisis políticas en varios países de la región dan cuenta que se está en una fase de nuestra historia política y social que va más allá de la simple suma de crisis locales. Hay elementos comunes en todas ellas y es de interés de la región y de los pueblos que la integran que la salida de esta crisis se de a través de una profundización y ampliación de la democracia y no de opciones autoritarias de distinto signo y características. Hay, además, pueblos que han dado cuenta de manera reiterada de su capacidad de hacer frente a crisis diversas y de poderlas superar positivamente.

Lo que es claro es que la OEA requiere una redefinición de sus prioridades, asunto sobre el cual el nuevo Secretario General, José Miguel Insulza, ha hecho ya reiterados planteamientos. Sin duda, parecería que en las áreas de democracia, derechos humanos y seguridad, la OEA podría tener un trípode sustentatorio para una estrategia institucional adecuada. Ésa es una clara línea de prioridades y de asignación presupuestal. Seguir pretendiendo que la OEA puede jugar un papel protagónico en programas de desarrollo, cuando existen el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o la Corporación Andina de Fomento, es perder el tiempo y recursos escasos. O pretender que la OEA pueda desempeñar un papel especial en áreas como las del comercio, las telecomunicaciones o la ciencia y la tecnología. Entonces, pues, a lo que es esencial: a lo que otros no hacen y que la OEA puede hacer.

Sobre la base de esas definiciones sustantivas se debe dar la reestructuración presupuestal que debe suponer el aumento de las cuotas por parte de los países latinoamericanos. Si se quiere que la organización tenga una dinámica propia como ente multilateral y que no esté atada a las decisiones de un país, los países miembros tienen que asumir las responsabilidades históricas que demanda la hora presente, en lo político y en lo presupuestal. Sólo en ese rumbo podrá manejarse

el déficit presupuestal y equilibrar mejor el origen de los recursos ordinarios de la organización.

Se actúa con excesiva cautela no procediendo cuando es evidente que se requiere dar pasos concretos. Ese ha sido el caso de varias crisis políticas en la región en los últimos tres años. Una suerte de “coalición” informal de países promotores de la democracia dentro de la OEA, puede jugar un papel impulsor de ciertos debates e iniciativas. Lo mismo una Secretaría General remozada en medio de una situación institucional que sigue siendo difícil, puede adoptar iniciativas e impulsar gestiones y buenos oficios dentro de lo que son sus propias atribuciones. No se trata, por cierto, de “intervenir” ni de imponer cánones y estándares democráticos sino de promover salidas institucionales y democráticas a las crisis que seguramente vendrán.

En este proceso le toca a la sociedad civil jugar un papel fundamental. Promoviendo la difusión de análisis e información e, incluso, iniciativas concretas como la Red Andina Democrática que viene impulsando la Comisión Andina de Juristas. Este es un aspecto fundamental que no requiere de formalización previa para actuar; es su propia dinámica la que debe ir generando espacios, poniendo temas en agenda y produciendo ciertos resultados y acciones. También corresponde a la sociedad civil fiscalizar a sus representantes y sus líneas de acción política a nivel nacional y en los foros internacionales a fin de que éstas últimas reflejen la voluntad y el interés del pueblo soberano.

