

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011****INFORME****LA REGULACIÓN DE LA ACCIÓN COLECTIVA PARA LA DEFENSA DE LA  
DEMOCRACIA EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**  
por **Diego Moreno\***

*Resumen.* El presente informe pretende dar cuenta de la regulación de la acción colectiva para la defensa de la democracia en el marco de la OEA ante situaciones de crisis. Primero, se ofrece una síntesis histórica de la OEA y sus vínculos normativos con la democracia. Seguidamente, se presenta una evolución del proceso tendente a la regulación de la acción colectiva para la defensa de la democracia en contexto de dicha organización, hasta llegar al marco regulatorio vigente. Finalmente, se exponen algunas reflexiones de carácter general sobre el sistema.

*Abstract.* This report intends to offer a description of the framework for collective action in defense of democracy in the context of the OAS in situations of crisis. First, a historical overview of the OAS and its normative ties with democracy is presented. This is followed by a review of the evolution of the process to build a framework for collective action in defense of democracy within the context of this organization, which goes all the way to the current regulatory framework. The report concludes with some general reflections on the system.

**I. Introducción**

La Organización de los Estados Americanos (OEA) y el ideal de la democracia comparten una historia común que se remonta a varias décadas atrás. Sin embargo, una gran parte de los Estados miembros que integran esta Organización han hallado serias dificultades a la hora de hacer realidad las aspiraciones democráticas de sus pueblos durante la mayor parte de esta historia. El presente informe pretende dar cuenta, aunque tan sólo de manera sintética, de las iniciativas normativas que han tenido por objeto poner en funcionamiento un mecanismo de acción colectiva que pudiera contribuir a tornar más eficaz en la práctica el ideal, sobre todo ante situaciones pudieran suponer una amenaza, un debilitamiento grave, o un quiebre del ordenamiento democrático en un país de la región.

En lo que sigue procederemos del siguiente modo. En el apartado II, se brindará una breve noticia histórica sobre la Organización de los Estados Americanos, poniendo al mismo tiempo de manifiesto su temprana asociación con ideales democráticos. Los apartados III y IV estarán dedicados a exponer, de manera sucinta, la evolución de la regulación normativa de la acción colectiva para la defensa de la democracia en la OEA, con lo cual pretendo evidenciar cómo el sistema fue edificándose a través distintas etapas e instrumentos hasta desembocar finalmente en el marco regulatorio vigente. Por ser la Carta Democrática Interamericana el instrumento más reciente y completo con que cuenta la Organización sobre la materia, me detendré en ella con algo más de detalle. En las conclusiones (apartado V), presentaré algunas reflexiones generales y tentativas con relación al contexto más amplio en el que, a mi modo de ver, deben entenderse los esfuerzos de la Organización en su lucha a favor de la defensa de la institucionalidad democrática en la región a través de la acción colectiva de sus Estados miembros en situaciones de crisis.

\* Asesor jurídico del Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA. El presente trabajo es de naturaleza exclusivamente académica. Las opiniones expresadas por el autor son de su exclusiva responsabilidad y no necesariamente coinciden con las de la Secretaría General de la OEA ni en modo alguno comprometen a ésta. El autor es Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, Master en Derecho por la Universidad Columbia de Nueva York, y egresado de la Universidad Católica de Asunción, Paraguay.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

En el transcurso de mi exposición, y por razones de brevedad, me veré obligado a dejar de lado el tratamiento y la profundización de algunas cuestiones que se desprenden del tema central de este informe. Por esta razón, el mismo debe verse más que nada como una introducción al tema sin pretensiones de agotarlo, aunque al mismo tiempo espero ofrecer un panorama general de la cuestión que resulte lo suficientemente ilustrativo. Además, no intentaré aquí realizar una exposición completa de todas las relaciones que puedan haber entre la OEA y la democracia, ni tampoco describiré la totalidad del trabajo que la Organización actualmente lleva a cabo en este ámbito, algo que excede mi cometido<sup>1</sup>.

**II. Una breve noticia sobre la OEA**

La OEA es la organización regional intergubernamental más antigua del mundo. Hunde sus raíces en la primera de una serie de conferencias americanas, que tuvo lugar de octubre de 1889 hasta abril de 1890 en Washington, D.C. A través de estas conferencias, los Estados de las Américas comenzarían a articular un conjunto de normas e instituciones tendentes a facilitar la cooperación internacional entre los Estados del Continente en temas de interés común<sup>2</sup>. De esta forma, irían construyendo, a lo largo de décadas, el entramado de normas e instituciones que hoy conforman lo que se conoce como el “Sistema Interamericano”, cuya institución política central es, precisamente, la Organización de los Estados Americanos.

La Carta de la OEA es básicamente un tratado multilateral que constituye el documento jurídico fundacional de la Organización, y data del 30 de abril de 1948, fecha en la cual el tratado fue suscrito por los Estados en el marco de la 9ª Conferencia Americana que tuvo lugar en Bogotá, Colombia. De todas formas, y conforme a lo dicho previamente, conviene tener presente que la OEA, en tanto que institución, precedió en su existencia al instrumento que la dotó de forma jurídica, aunque es cierto que este instrumento (que luego habría de ser modificado en cuatro ocasiones), contribuyó a perfeccionar la institución que se había ido consolidando a lo largo de las nueve conferencias americanas que tuvieron lugar entre 1889 y 1948.

En sus inicios, formaron parte de la OEA veintiún Estados de las Américas, a saber, los Estados Unidos y todos los países de Latinoamérica<sup>3</sup>. A partir de los años 60, y en la medida en que van cobrando su independencia política, pasan a ser miembros de la OEA los Estados del Caribe anglosajón, y finalmente, en 1990, Canadá se convierte en el último Estado en integrar la OEA. De este modo, hoy en día los 35 Estados libres e independientes que existen en las Américas son miembros de la OEA. En efecto, hasta la fecha, ningún Estado ha denunciado la Carta de la Organización<sup>4</sup>.

1. Para más información sobre el trabajo actual que desarrolla la OEA en temas vinculados a la democracia en la región, véase, a título de ejemplo, el siguiente link: <http://www.oas.org/es/temas/democracia.asp>; así como los informes del Secretario General de la Organización citados en la bibliografía anexa. De otra parte, tampoco abordaremos el papel complementario que pueden llegar a desempeñar en situaciones de crisis democráticas otros agentes, tales como determinados organismos subregionales (Mercosur, Grupo de Río, etc.), los Estados a través de medidas unilaterales, y en supuestos más graves, la propia Organización de las Naciones Unidas, entre otros.

2. O de especial importancia para la agenda de determinados Estados, según una concepción “realista” de las relaciones internacionales.

3. Esto pone de manifiesto que la OEA, desde sus inicios, se decantó por una versión del “panamericanismo” que incluía a los Estados Unidos (lo cual es normal teniendo en cuenta que éste fue uno de sus principales promotores), a diferencia de otras visiones políticas que habían históricamente mantenido otras concepciones alternativas y que continúan hallando manifestaciones contemporáneas de distintas maneras (incluso a través de la formación de nuevas organizaciones regionales restringidas a determinados países de Latinoamérica).

4. A pesar de las suspensiones que se han producido en el marco de la OEA, como las de Cuba en los años 60 y, más recientemente, la de Honduras en el año 2009, lo cierto es que las mismas no implican en modo alguno la expulsión de estos países del seno de la Organización, que continúan siendo Estados miembros. (En el caso de Cuba, la suspensión no se produjo con base en ninguno de los instrumentos que serán expuestos en este trabajo, sino en virtud a las disposiciones del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.)

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

En la actualidad, y superados los constreñimientos que la Guerra Fría impuso a la Organización, muchos consideran que la OEA constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del Continente. En este sentido, se alega que la OEA y sus distintos órganos constituyen un espacio privilegiado para el diálogo político, la cooperación, la negociación, y la construcción de un marco jurídico e institucional común a todos sus Estados miembros. Al margen de otras iniciativas regionales o subregionales que puedan perfectamente coexistir con la Organización, la OEA sigue teniendo, para muchos, un cometido institucional distintivo, único, propio e irrepetible, y en ese sentido, constituye un instrumento para alcanzar, teniendo presente el principio de igualdad jurídica de los Estados (establecido en la Carta de la Organización), los altos fines y objetivos establecidos en su documento fundacional<sup>5</sup>.

La OEA fue establecida, según los términos de la Carta, a fin de lograr un orden de paz y de justicia, fomentar la solidaridad entre sus Estados miembros, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. El preámbulo de la Carta expresa, desde el texto original de 1948, que la democracia representativa es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. Además, como podremos ver en su momento, un protocolo posterior a la Carta introdujo en su preámbulo un párrafo en el que se reafirma la voluntad de los Estados de consolidar en el Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

El instrumento fundacional de la OEA consagra además una serie de propósitos esenciales de la Organización, entre los que destaca el de promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención (artículo 2, inciso b)<sup>6</sup>. A su vez, a través de la Carta, los Estados miembros reafirman su adhesión a un conjunto de principios compartidos, entre ellos, el principio en virtud del cual la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa (artículo 3, inciso b)<sup>7</sup>. Si bien la Carta de la OEA también consagra el principio en función del cual todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, se ha interpretado que este derecho debe ser ejercido dentro de un régimen de democracia representativa<sup>8</sup>.

5. Es cierto que existe una visión menos positiva acerca del valor de la OEA como institución dentro del Continente, pero no podré explayarme aquí sobre ésta. Sólo diré que las críticas con frecuencia desatienden determinados factores, como la naturaleza "intergubernamental" de la Organización y las limitaciones que de ello se derivan; los propósitos y el cometido institucional de la OEA (a veces se le exige cosas para las cuales ésta no está diseñada); las limitaciones propias de cualquier organización internacional en la que coexisten Estados dispares y asimétricos en distintos sentidos; las limitaciones presupuestarias que afronta la Organización; la coexistencia de países con orientaciones políticas diferentes y que no obstante intentan adoptar decisiones por consenso, etc. De otra parte, y como se suele decir, las organizaciones internacionales son, en definitiva, lo que sus Estados miembros (y por ende, los ciudadanos de éstos) quieren que éstas sean (frase atribuida al primer Secretario General de la OEA, Alberto Lleras).

6. Como se verá más abajo, esta disposición fue introducida en la reforma a la Carta del año 1985, a través del "Protocolo de Cartagena de Indias".

7. Estas referencias a la "democracia representativa", incluidas en las disposiciones de la Carta y recogidas luego por prácticamente la totalidad de los instrumentos que serán traídos a colación en este informe, ponen de manifiesto que la OEA siempre se decantó por una forma específica de democracia, a saber, la democracia representativa. Sin embargo, instrumentos posteriores, como la Carta Democrática Interamericana, no se limitan a mencionar la democracia representativa, sino que ponen énfasis además en la dimensión participativa de la democracia. Por ejemplo, en su artículo 2, la Carta Democrática Interamericana establece que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía. Más adelante añade, en su artículo 6, que la participación ciudadana en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad, y que a la vez, constituye una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia, por lo cual el promover y fomentar diversas formas de participación contribuye a su fortalecimiento.

8. Véase, por ejemplo, la opinión del Comité Jurídico Interamericano contenida en el documento CJI/RES. I-3/95, así como otros documentos posteriores de dicho órgano. A su vez, varios juristas defienden la misma tesis, que encuentra antecedentes remotos en los que no podemos explayarnos aquí.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

La Carta de la OEA contiene además varias otras disposiciones que hacen referencia a la democracia y acerca de las cuales no nos extenderemos en este lugar.

### **III. Antecedentes de la regulación de la acción colectiva para la defensa de la democracia en situaciones de crisis en el marco del Sistema Interamericano**

Podemos identificar tres etapas diferentes en lo que se refiere a la evolución de la regulación de la acción colectiva ante situaciones de crisis democráticas en el marco de la OEA. En primer lugar, existen algunos antecedentes remotos que contribuyeron a fijar las bases del sistema actual. En segundo término, existe un periodo al que podemos denominar “intermedio”, que toma lugar entre los años 60 y 80, es decir, en un momento no muy propicio para la democracia en las Américas, dada la situación política que atravesaban varios países del Hemisferio, pero en el que no obstante se introducen iniciativas que habrían de tener una incidencia significativa en la elaboración de instrumentos posteriores sobre la materia. Finalmente, a partir de los 90, entramos en la tercera etapa, en la cual se configuran los perfiles actuales que la regulación de la acción colectiva para la defensa de la democracia adquiere en el marco de la OEA<sup>9</sup>.

#### 1. Desde las conferencias americanas hasta la firma de la Carta de la OEA en 1948

En el año 1936, y al finalizar la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay, se convocó a una Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, la cual tuvo lugar en Buenos Aires, Argentina. Entre otros temas, en dicha conferencia se adoptó la Resolución XXVII “Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas”, donde se afirmaba que la identidad de sus formas democráticas de gobierno, así como otros ideales, constituyen un sistema tendente a la conservación de la paz, y se hacía mención además de la existencia de una “democracia solidaria” en las Américas. Posteriores conferencias americanas también abordarían el tema de la democracia. Así, en la 8ª Conferencia Americana se resolvió promover la enseñanza de la democracia (Lima, 1938), en tanto que en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz (México, 1945), se solicitó al Comité Jurídico Interamericano (un órgano de naturaleza consultiva integrado por juristas independientes expertos en temas de derecho internacional), un estudio sobre la legalidad de la defensa de la democracia frente a la instalación de regímenes antidemocráticos, y el no reconocimiento a los gobiernos de facto<sup>10</sup>.

Posteriormente, en 1948 se suscribe la Carta de la OEA, que como hemos visto, emplea expresamente la fórmula “democracia representativa”, que luego sería retomada por algunas de sus sucesivas reformas y por los demás instrumentos de defensa de la democracia del sistema. Cabe señalar que la inclusión de esta fórmula constituyó un esfuerzo pionero en el ámbito del derecho internacional (compárese, por ejemplo, el texto de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, donde no aparece ninguna alusión a la democracia). Sin embargo, la expresión “democracia representativa” no fue definida por la Carta de la OEA en 1948 ni tampoco se establecieron los criterios o estándares a los que debía adecuarse un sistema de gobierno para poder ser considerado como una forma auténtica de “democracia representativa”, con lo cual se corría un cierto riesgo de que, en la práctica, el concepto resultara vaciado de todo contenido.

9. Por razones de espacio, en este informe pretendemos resaltar los instrumentos principales, sin pretender ser exhaustivos. En efecto, existen varios otros instrumentos, en especial, resoluciones anuales de la Asamblea General de la OEA, que han sido importantes en la evolución del proceso del que se da cuenta en este estudio y que en la actualidad continúan ocupándose del tema.

10. Véase la compilación de documentos de este órgano, *La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano (1946-2010)*, OEA, Washington, D.C., 2011 (en preparación).

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

2. Después de la Carta de la OEA: un primer intento por definir los criterios de la democracia y el Protocolo de Cartagena de Indias (1959-1985)

En 1959, tuvo lugar en la ciudad de Santiago de Chile, la quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, órgano previsto en Carta de la OEA a fin de atender temas de carácter urgente y de interés común para los Estados miembros, así como para actuar como cuerpo de consultivo en temas más generales. Este órgano adoptó una Declaración en función de la cual, por primera vez en el marco del Sistema Interamericano, se intentó establecer determinados criterios con la finalidad de proporcionar una orientación sobre el tipo de regímenes que podían calificar como “democráticos”. Independientemente a la valoración de los criterios seleccionados y al contexto histórico que motivó la Declaración (fuertemente influenciado por la Guerra Fría), esta tarea resultaba de suma importancia, pues al ser la “democracia” un término que podía ser empleado con una finalidad de legitimación por cualquier sistema político (piénsese en las dictaduras que se autocalifican de “democráticas” debido al amplio apoyo popular que reciben; o de aquellos regímenes que así se autodesignan en función a la ideología “popular” que en teoría les sirve de sustento, cuando lo cierto es que en la práctica se traducen en regímenes totalitarios), se hacía necesario establecer unos estándares mínimos que permitieran identificar un régimen auténticamente democrático de otro que lo fuera sólo de fachada<sup>11</sup>. Como veremos más adelante, este esfuerzo sería posteriormente retomado por uno de lo más importantes instrumentos actuales sobre la materia.

También cabe mencionar en esta etapa intermedia la reforma de la que fue objeto la Carta de la OEA en 1985, a través del “Protocolo de Cartagena de Indias”, y que acaso fue la medida que actuó de puente entre esta segunda etapa y la fase actual. Esta enmienda añadió, en el preámbulo de la Carta, la mención a la “democracia representativa” a la que hacíamos alusión más arriba, así como el artículo 2, inciso b, que también tuvimos ocasión de ver anteriormente (*supra*, apartado II). A través de estas modificaciones, el instrumento fundacional de la Organización intentaba robustecer su compromiso con la democracia como único sistema de gobierno aceptable para la región.

A pesar de estos incipientes esfuerzos, el tema aún resultaba poco maduro para su introducción y eficacia plena en el Sistema Interamericano, dadas las vicisitudes políticas de la época, signadas principalmente por el contexto de la Guerra Fría, situaciones de conflicto armado (como por ejemplo, en Centroamérica), y la persistencia de regímenes autoritarios y dictatoriales en varios países de la región.

#### **IV. Etapa actual: desde la Resolución 1080 (1991) hasta la Carta Democrática Interamericana (2001)**

Es en la tercera etapa donde en cierta forma se van recogiendo los frutos que habían sido sembrados en las décadas previas. A diferencia de los estadios anteriores, a partir de mediados de los años 80 se produce una apertura democrática en la región, y los países del Hemisferio comienzan a considerar la posibilidad de poner en práctica, a través de la OEA, un mecanismo que permitiera adoptar medidas colectivas para casos de ruptura con el orden democrático de un país (y que luego se extenderían a otros supuestos de

11. Muchos de estos criterios resultan progresistas para la época hasta el punto en que hoy en día mantienen plena actualidad, como por ejemplo, aquel según el cual la perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia representativa, entre varios otros. Según la opinión de algunos juristas, estos principios mantienen aún su vigencia y deben ser complementados con los establecidos por la Carta Democrática Interamericana en 2001. (Véase, por ejemplo, el párrafo resolutivo 3 de la resolución del Comité Jurídico Interamericano CJI/RES. 159 (LXXV-O/09).

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

amenaza para la democracia), otorgando de esta forma un significado calificado a los principios de “no intervención” y de “soberanía”, considerados tradicionalmente como principios fundamentales e incluso pilares básicos del Sistema Interamericano<sup>12</sup>. En consecuencia, a partir de esta tercera etapa, puede realmente comenzar a hablarse de una OEA que interviene más activamente para intentar preservar –probablemente con aciertos y desaciertos de diverso orden– la institucionalidad democrática de los países de la región en situaciones de crisis.

**1. La Resolución 1080 (1991)**

Según la Carta de la OEA, la Asamblea General constituye el órgano supremo de la Organización, y tiene la facultad de decidir, entre otros, la acción y la política generales de la institución. En 1991, este órgano, reunido en sesión ordinaria en la ciudad de Santiago de Chile, adoptó dos resoluciones sobre el tema de la democracia. En primer lugar, el “Compromiso de Santiago con la Democracia y la renovación del Sistema Interamericano”, en el que se expresó, entre otros, “la determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa”. En el contexto de este compromiso, se adoptó al día siguiente la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91), “Democracia Representativa”, en adelante, “Resolución 1080”, la cual, a pesar de su brevedad, habría de tener una enorme gravitación en las crisis desatadas en los años siguientes, poniendo a prueba la capacidad de la Organización de actuar para preservar el incipiente ordenamiento democrático de determinados países del Hemisferio. En sentido estricto, la Resolución 1080 estableció el primer mecanismo regional de acción colectiva para la defensa de la democracia.

Reconociendo que subsistían en la región serios problemas políticos, sociales y económicos que podían amenazar la estabilidad de los gobiernos democráticos, la Resolución 1080 pretendió constituir un mecanismo para hacer eficaz en la práctica el principio de la democracia representativa consagrado en la Carta de la OEA cuando el mismo se viese amenazado por escenarios de crisis políticas. Entre sus puntos resolutive, la resolución facultaba al Secretario General de la Organización a que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una “interrupción abrupta o irregular” del proceso institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros. (De conformidad a la Carta de la OEA, el Consejo Permanente constituye uno de los principales órganos políticos de la Organización, que se encarga de la marcha anual de los trabajos que ésta lleva a cabo, principalmente de conformidad a los mandatos recibidos por la Asamblea General). En estos casos, el Consejo Permanente debía 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. A su vez, estos últimos órganos debían analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que estimasen apropiadas. Como puede apreciarse, la resolución estaba destinada, no a regular in extenso el principio de la democracia en el marco de la OEA, sino a hacer frente de manera colectiva a situaciones específicas de ruptura efectiva del sistema democrático o de interrupción abrupta o irregular del legítimo ejercicio del poder de un gobierno democráticamente elegido.

Tres de las principales observaciones que suelen señalarse con relación a este instrumento son las siguientes. Primero, el mismo estaba destinado a aplicarse a situaciones

12. No podemos extendernos aquí en la importancia histórica de estos principios, defendidos principalmente por los países latinoamericanos para hacer frente, por un lado, a eventuales amenazas de potencias europeas (sobre todo a principios del siglo XX), y por otro lado, tomando en cuenta el contexto de un Continente integrado por países asimétricos en cuanto poderío militar, económico, etc.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

en las que ya se había consumado una situación de ruptura del orden democrático o de interrupción abrupta o irregular del legítimo ejercicio del poder, pero no contenía disposiciones preventivas que pudieran contribuir a evitar el acontecimiento de este tipo de hechos. En segundo término, la Resolución 1080 no especificaba concretamente el tipo de decisiones puntuales que los órganos involucrados podían adoptar, es decir, el tipo de medidas a ser aplicadas en caso de producirse una ruptura o una interrupción abrupta o irregular del ejercicio legítimo del poder. Finalmente, el instrumento en cuestión constituía una resolución de la Asamblea General. Como es sabido, las resoluciones de las organizaciones intergubernamentales no establecen obligaciones jurídicas para los Estados, por lo cual la Resolución 1080 carecía de la fuerza normativa que otorgaría, por ejemplo, un tratado de naturaleza vinculante.

La Resolución 1080 fue invocada, con resultados mixtos que pueden ser evaluados desde distintas perspectivas, en cuatro ocasiones de crisis democráticas desatadas en la región, concretamente, en los casos de Haití (1990-1994), Perú (1992), Guatemala (1993) y Paraguay (1996).

## 2. El Protocolo de Washington, D.C. (1992)

Al año siguiente a la adopción de la Resolución 1080, es decir, en 1992, se adoptó un Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA (“Protocolo de Washington”), el cual entró en vigor en 1997. El Protocolo incorporó a la Carta el actual artículo 9, el cual dispone que un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido en el ejercicio del derecho de participación en las actividades que realicen distintos órganos y cuerpos de la OEA. De esta forma, se consagró en la propia Carta de la Organización la sanción de la “suspensión”, que no había sido expresamente prevista de manera concreta entre las genéricas disposiciones de la Resolución 1080<sup>13</sup>. El artículo 9 también se refiere a las gestiones diplomáticas que deben haberse intentado previo a la medida de suspensión; las condiciones y el órgano facultado para proceder a la suspensión, es decir, la Asamblea General (en sesión extraordinaria), por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros; y la necesidad de insistir en gestiones diplomáticas para restablecer la democracia representativa mientras dure la suspensión.

Pueden señalarse aquí tres insuficiencias con relación al Protocolo de Washington. En primer lugar, el mismo no ha sido ratificado por todos Estados, por lo cual sus disposiciones sólo obligan a aquellos que sean partes del Protocolo, situación que puede ocasionar evidentes problemas de aplicación práctica a la hora de adoptar medidas colectivas<sup>14</sup>. En segundo lugar, el lenguaje empleado por el Protocolo parecía referirse a los típicos casos de golpes de estado, revoluciones, cuartelazos, etc., pero como se verá en breve, pronto comenzarían a emerger en determinados países de la región nuevas

13. Cabe poner de relieve que la sanción no es la “expulsión”, sino únicamente la “suspensión”, pues el objetivo perseguido por estas disposiciones es la restauración del orden democrático y la posterior normalización del estado de cosas, no la desmembración de la OEA.

14. Existe un debate en torno a las ventajas y desventajas de adoptar un instrumento de naturaleza vinculante para regular estas cuestiones, en oposición, por ejemplo, a la adopción de una resolución de la Asamblea General. Debido al sistema de ratificaciones previsto en la Carta de la OEA, no todos los Estados son partes del Protocolo de 1992, y en consecuencia, estas reformas no vinculan a todos los Estados miembros. En efecto, el artículo 140 de la Carta de la OEA dispone que ésta entrará en vigor cuando 2 tercios de los Estados signatarios hayan depositado sus ratificaciones, y en cuanto al resto, entrará en vigor en el orden en que depositen sus ratificaciones. Esto quiere decir que determinadas enmiendas a la Carta, como las establecidas por el protocolo en cuestión, pueden obligar a determinados Estados pero no a otros. En contrapartida, si se opta por la adopción de una resolución de la Asamblea General, como es el caso de la Resolución 1080, a pesar de que las resoluciones no vinculan jurídicamente a los Estados, cuando menos se logra poner en marcha el mecanismo de defensa previsto en la resolución, el cual sí resulta obligatorio para los órganos de la OEA, que en definitiva son los órganos destinados a activar el proceso en caso de situaciones de crisis.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

modalidades que de diversas maneras podían llegar a erosionar el orden democrático y para las cuales el Protocolo no parecía estar diseñado. Finalmente, al igual que la Resolución 1080, el Protocolo de Washington no contenía medidas preventivas destinadas a evitar que se produjese “el derrocamiento por la fuerza” al que aludía este instrumento.

Cabe mencionar que el protocolo en cuestión no ha sido aplicado hasta la fecha, ya que desde su entrada en vigor en el año 1997, no se ha producido ningún derrocamiento de un gobierno democráticamente electo en la región (con la excepción de Honduras en el 2009, ocasión en la que se aplicó, como veremos, otro instrumento posterior), aunque sí hubo varios casos en los que se puso en peligro el régimen democrático de distintos países (por ejemplo, Ecuador en 1997 y 2000; Paraguay en 1999; y Bolivia en 2003). Sin embargo, estos intentos fueron finalmente infructuosos, o bien, fueron solucionados por otras vías. Si bien la OEA se interesó en todos estos casos, no necesariamente aplicó los mecanismos de acción colectiva para la protección de la democracia entonces vigentes.

### 3. La Carta Democrática Interamericana (2001)

En la actualidad, la Carta Democrática Interamericana (en adelante, “CDI”), constituye el último estadio de este proceso evolutivo que hemos venido describiendo, y es a la vez el documento más comprensivo sobre la democracia en el Sistema Interamericano<sup>15</sup>. Como se verá enseguida, sus disposiciones no se limitan a regular supuestos de crisis democráticas, sino que pretenden abordar además varias otras cuestiones relativas a la consolidación de un orden democrático sólido en las Américas<sup>16</sup>.

A pesar de que su denominación pudiera inducir a error, la CDI no constituye un tratado propiamente dicho, sino que, al igual que la Resolución 1080, se trata de una resolución de la Asamblea General de la OEA, adoptada el 11 de setiembre del año 2001 (el mismo día en el que se produjeron los atentados terroristas que tuvieron lugar en los Estados Unidos). De todas maneras, algunos juristas han pretendido dotar a la CDI de una naturaleza jurídica especial que la hace, de alguna forma, superior a una resolución ordinaria<sup>17</sup>. Sea como esto fuere, lo cierto es que la CDI no posee el mismo rango legal que un tratado internacional, más allá de la percepción que sobre su obligatoriedad puedan tener distintos actores.

La CDI está dividida en seis capítulos (o partes o secciones), a saber, una parte introductoria sobre la democracia y el Sistema Interamericano que contiene principios de carácter general (entre ellos, el de que los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla); una sección sobre la democracia y los derechos humanos donde se describen ciertos aspectos de las

15. En opinión de algunos, los instrumentos que datan de una fecha posterior no necesariamente suplantán a los instrumentos anteriores, los cuales mantienen su vigencia. Si esto es en efecto así, el empleo de un determinado instrumento (o de un conjunto de ellos), dependerá de la situación concreta y de la apreciación de los Estados sobre cuáles son los medios más idóneos para ser empleados en cada caso, lo cual si bien otorga una cierta flexibilidad que acaso constituya una virtud del sistema, también puede prestarse a la manipulación en determinadas circunstancias.

16. La CDI, tiene como antecedente directo la Declaración de Québec, adoptada en el marco de la 3ª Cumbre de las Américas. El Proceso de Cumbres de las Américas comienza a desarrollarse a partir de los 90 y reúne periódicamente a los Jefes de Estados y de Gobierno de la región, a fin de discutir temas relativos a la agenda hemisférica. A pesar de no constituir un órgano de la OEA, a veces los documentos que emanan de las Cumbres contienen disposiciones dirigidas a la OEA y/o a sus órganos, como ocurrió en este caso, en el que los Jefes Estado y de Gobierno instruyeron a sus Ministros de Relaciones Exteriores a que preparen una CDI con el fin de reforzar los instrumentos de la OEA que ya existían en materia de defensa de la democracia representativa.

17. El punto de partida para estas elaboraciones doctrinarias suele ser el último párrafo preambular de la CDI, que alude al “desarrollo progresivo” del derecho internacional, así como a la conveniencia de “precisar” las disposiciones contenidas en la Carta de la OEA y otros instrumentos básicos concordantes sobre la materia.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

interrelaciones entre estos componentes; un capítulo sobre la democracia, el desarrollo integral y el combate a la pobreza, en el que también se afirma la interdependencia de estos elementos; una sección dedicada al mecanismo de acción colectiva para supuestos de crisis, en la que nos detendremos más abajo; una sección dedicada a las misiones de observaciones electoral (que recogen una práctica que la Organización viene llevando a cabo desde finales de los 80 y que tienen un gran impacto en la legitimidad de los procesos electorales de la región); y finalmente, una parte dedicada a la promoción de la cultura democrática en el Hemisferio. Por razones de espacio, no será posible aquí realizar un análisis exhaustivo del documento (que consta, aparte del preámbulo, de un total de 28 artículos), sino que me limitaré a llamar la atención sobre algunos aspectos que considero fundamentales de cara al objeto específico del presente informe.

En primer término, y de manera similar al espíritu que animó a la quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de 1959, la CDI define los elementos esenciales de la democracia representativa, en una lista meramente enunciativa que incluye, como mínimo, lo siguiente: el respeto a los derechos humanos y a 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 (artículo 3)<sup>18</sup>. Es evidente que en la práctica puede resultar difícil en ciertos casos determinar cuándo estamos o no en presencia de una “democracia representativa” de conformidad a estos parámetros o de un régimen que se ha apartado en mayor o menor grado del ideal. Sin embargo, y más allá de esta dificultad, es importante resaltar este esfuerzo de la CDI, el cual tenía una finalidad doble. En primer lugar, el establecimiento de estos criterios estaba dirigido a evitar, como se mencionó anteriormente, que cualquier régimen pudiera pasar por una “democracia representativa”, al proporcionar cuando menos unos estándares con los cuales podría contrastarse el funcionamiento real de las instituciones de un Estado determinado. En segundo lugar, y esto conecta ya directamente con el tema principal de este informe, esta enumeración de criterios podría dar lugar, en caso de que se estime que algún Estado se aparte de los mismos, a la puesta en marcha del mecanismo en defensa de la democracia previsto en la CDI.

A su vez, el artículo 4 de la CDI especifica lo que denomina como “componentes fundamentales del ejercicio de la democracia”, identificando, entre otros, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública y la libertad de expresión y de prensa. Además, el segundo párrafo de este artículo establece que 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. De este modo, y en sintonía con lo que habíamos señalado anteriormente, la CDI pretendía velar no sólo por el acceso democrático al poder, sino que se preocupaba además por que los gobernantes democráticamente electos ejercieran el poder de conformidad a determinadas pautas consideradas como fundamentales (más allá de que su enumeración pudiera resultar insuficiente o perfectible).

En cuanto al mecanismo de defensa de la democracia propiamente dicho, el mismo se halla previsto en el capítulo IV de la CDI. Acaso la disposición fundamental dentro de este capítulo sea la denominada “cláusula democrática”, comprendida en el artículo 19, la cual establece que “la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático” de un Estado miembro constituye,

18. Puede sostenerse, siguiendo a los filósofos del lenguaje, que a través de la especificación de estos criterios, la CDI no establece un *concepto*, sino más bien una *concepción* específica de la democracia.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las actividades de la Organización. Al parecer, esta cláusula expresa ante todo un principio general, en tanto que las demás disposiciones del capítulo IV están destinadas a especificar distintos escenarios posibles que podrían dar lugar a la activación del mecanismo de defensa y a regular los correspondientes procedimientos a seguir en cada caso, los cuales resultan diferenciados para permitir una respuesta proporcional y adecuada a cada circunstancia<sup>19</sup>. El artículo 19 deja en claro entonces que la democracia como sistema de gobierno constituye un requisito ineludible para participar de la Organización.

Los artículos 17 y 18 prevén la hipótesis del riesgo para el proceso político institucional democrático de un país o el legítimo ejercicio de poder. Más allá de una ligera variación terminológica, la diferencia principal entre los artículos 17 y 18 parece radicar en el hecho de que, en el primer caso, es un Estado miembro, y más concretamente, “el gobierno” de un Estado miembro –expresión que se ha entendido en el sentido de “poder ejecutivo”, algo que acarrea consecuencias importantes, como veremos más abajo– el que realiza la apreciación del peligro para la institucionalidad democrática. En consecuencia, “los gobiernos” tienen la facultad de recurrir al Secretario General de la Organización o a su Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática<sup>20</sup>. En el segundo caso (artículo 18), el énfasis se pone en la actuación por iniciativa propia que pudiera corresponder al Secretario General o al Consejo Permanente, los cuales, con el consentimiento previo “del gobierno” afectado, podrán disponer visitas y otras gestiones para realizar un análisis de la situación. El Consejo Permanente tiene además la facultad de realizar una apreciación colectiva de la situación y, en su caso, adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

A través del contenido de estos dos artículos, podemos apreciar cómo, a diferencia del Protocolo de 1992 o su antecedente, la Resolución 1080, la CDI ha intentado atacar además –con mayor o menor fortuna– supuestos que podrían darse previo a la ruptura del orden democrático<sup>21</sup>, lo cual constituye un avance importante, ya que estas previsiones implican que el Estado afectado o la propia Organización no necesariamente deben resignarse a esperar a que se produzca una situación de quiebre del sistema democrático, sino que, ante situaciones que pongan en riesgo o afecten el proceso político institucional de un país o el legítimo ejercicio del poder, pueden actuar proactivamente empleando los medios previstos para evitar que la situación adquiriera proporciones más graves. En efecto, impedir una ruptura del orden democrático acaso sea más importante que remediarla<sup>22</sup>.

Los artículos subsiguientes se refieren ya a escenarios de “ruptura” del orden democrático o de “alteraciones” del orden constitucional que afecten “gravemente” el orden democrático<sup>23</sup>. A diferencia del Protocolo de Washington, el lenguaje más flexible de

19. De todas maneras, la redacción de esta disposición y su ubicación ha contribuido a generar no pocas confusiones.

20. Algunos comentaristas han puesto en duda que los gobiernos estén dispuestos a emplear este recurso, ya que ello podría hacerles aparecer como débiles ante las fuerzas que amenazan al régimen o ante la propia comunidad internacional.

21. Quizás uno de los antecedentes más relevantes aquí fue la denominada “Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo” (AG/DEC.4 XXIII-O/93), adoptada por la Asamblea General de la OEA en 1993, la cual se refería a la necesidad de prevenir y anticipar las causas que pueden poner en riesgo a la democracia (aunque ciertamente existen otros instrumentos con exhortaciones similares).

22. A lo largo de la CDI, existen además otras disposiciones que podrían considerarse como “preventivas”, aunque aparezcan fuera del capítulo dedicado al mecanismo de acción colectiva para casos de crisis.

23. Esta última expresión deja en claro que la intención no es la de reaccionar ante cualquier eventualidad que pudiera suponer una violación de la constitución de un país (algo que podría traducirse en una intromisión frecuente en sus asuntos internos), sino solamente ocuparse de aquellas que pudieran llegar a afectar “gravemente” su sistema democrático.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

la CDI hace suponer que estas situaciones pueden ser provocadas tanto por el propio gobierno como por fuerzas políticas ajenas a éste. En otras palabras, la intención parece haber sido la de trascender el paradigma tradicional de los golpes de estado para atender a otras manifestaciones que pudieran poner en entredicho la democracia. El artículo 20, empleando la fórmula “alteración del orden constitucional que afecte gravemente” el orden democrático, prevé que cualquier Estado miembro o el Secretario General podrá solicitar en estos casos la convocatoria del Consejo Permanente para considerar la cuestión, el cual podrá disponer la realización de gestiones diplomáticas, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática. En caso de que las gestiones diplomáticas resulten infructuosas, el Consejo Permanente deberá convocar a una Asamblea General extraordinaria para que adopte las medidas que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas.

Seguidamente, el artículo 21 dispone que cuando la Asamblea General extraordinaria constate la “ruptura” del orden democrático, deberá aplicar la sanción de la suspensión del Estado afectado del ejercicio de su derecho a participar en las actividades de la OEA, con el voto afirmativo de dos tercios de los Estados miembros, y previa constatación de que las gestiones diplomáticas previstas en la CDI han resultado infructuosas<sup>24</sup>. Pero otras medidas, como el uso de la fuerza, no están contempladas en la CDI, y sólo podrían ser empleadas a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en caso de que la situación sea considerada como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales<sup>25</sup>. Al igual que el Protocolo de Washington, la CDI prevé que, a pesar de la suspensión, la OEA mantendrá las gestiones diplomáticas del caso para el restablecimiento de la democracia, con el objetivo de lograr la normalización institucional de la situación. Por último, los Estados suspendidos deberán continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como Estados miembros, en particular en materia de derechos humanos.

Diversos actores han dado cuenta de algunos defectos de los que padecería el mecanismo establecido en la CDI, y algunos incluso han propuesto la reforma del sistema, por lo cual es posible que el proceso evolutivo que hemos venido describiendo no haya llegado a su fin con la adopción de dicho instrumento<sup>26</sup>. Un análisis detenido de esta cuestión merecería un estudio aparte. Me limitaré a mencionar brevemente un par de

24. Algunos comentaristas pretenden distinguir entre las situaciones previstas en los artículos 20 y 21 (“alteración” que afecte “gravemente” el orden democrático / “ruptura” del orden democrático), señalando que la última constituye un supuesto más grave. Sin embargo, se trata de elaboraciones doctrinarias que no siempre resultan convincentes, y que además, no se compadecen con el texto del artículo 19, el cual, al parecer, pone a ambas situaciones en un mismo nivel, o al menos, no las distingue en función a su mayor o menor gravedad. En consecuencia, una interpretación alternativa podría ser la de que la diferenciación de términos obedece al simple hecho de que el artículo 21 reserva la expresión “ruptura” para las situaciones en las que el procedimiento previsto en el artículo 20 (que alude a una “alteración” que afecte “gravemente” el orden democrático) no ha desembocado en una solución satisfactoria a la crisis, por lo cual, dándole continuidad al procedimiento previsto por la secuencia de artículos de la CDI, se acude al artículo 21, donde se emplea ya la expresión “ruptura”, y se establece la sanción correspondiente. En un sentido similar, el Comité Jurídico Interamericano había sugerido, en sus comentarios al proyecto de CDI, que se considere la posibilidad de unificar la terminología en cuestión, con lo cual parecía dar a entender, implícitamente, que no existía una diferencia conceptual. En un estudio posterior, el Comité parece sugerir que el lenguaje responde más que nada a la necesidad de incorporar nuevas manifestaciones antidemocráticas que desbordan el paradigma tradicional del golpe de estado, pero no hace alusión a que uno de los supuestos sea más grave que el otro (CJI/doc.317/09corr.1). De todas maneras, debe advertirse que la CDI está redactada de conformidad a un lenguaje que obedece más a las necesidades de la negociación diplomática que a los rigores de lógica jurídica, lo cual a veces complica la labor de análisis normativo. De allí que existan tantas incertidumbres y posiciones encontradas entre los comentaristas sobre cómo entender y aplicar adecuadamente distintas disposiciones contenidas en este instrumento, algo que sólo la práctica y la construcción de consensos entre diversos actores podrá ir decantando en el futuro.

25. Ello de conformidad al Capítulo VIII de la Carta de la ONU.

26. Otros, conscientes de la dificultad que presenta la coyuntura política actual de la región para alcanzar el consenso, no llegan a promover reformas sino más bien interpretaciones más flexibles de la CDI, o en otros casos, el empleo de medios complementarios para afrontar los defectos que diagnostican.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

argumentos con el fin de ofrecer una idea general del tenor de algunas de estas críticas. En primer lugar, se ha insinuado que se debería precisar con mayor detalle los términos empleados por la CDI acerca de los distintos supuestos que darían lugar a la activación del mecanismo de defensa, pues se alega que las formulaciones actuales son vagas e imprecisas, en especial, las contenidas en los artículos 19, 20 y 21 (“ruptura del orden democrático” y “alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático”), lo cual dificulta la aplicación de la CDI<sup>27</sup>. En segundo término, se ha objetado que el mecanismo otorga una cierta preponderancia a “los gobiernos” (en especial, en sus artículos 17 y 18), expresión ésta que se ha interpretado en su acepción estricta de “poder ejecutivo”. Además, y siempre según este argumento, el mecanismo en sus instancias decisivas acaba involucrando a órganos políticos de la OEA (como el Consejo Permanente o la Asamblea General), los cuales responden ante todo a los poderes ejecutivos los Estados<sup>28</sup>. En este sentido, y habida cuenta las nuevas formas de erosión del sistema democrático que pueden ser provocadas por los propios poderes ejecutivos, se ha sugerido que otros órganos del Estado, como el legislativo o judicial (e incluso otros agentes estatales y hasta la sociedad civil), también deberían contar con herramientas que les permitan en cierta forma involucrarse más activamente en el mecanismo colectivo de defensa de la democracia<sup>29</sup>.

A la fecha, la CDI fue aplicada, entre otros, en los casos de las crisis producidas en Venezuela (2002-2003), Ecuador (2005), Nicaragua (2005), y en la más reciente crisis de Honduras (2009). Sobre todo en este último caso, sus delicadas aristas políticas pusieron a prueba la eficacia de la CDI y contribuyeron a generar opiniones encontradas sobre la actuación de la Organización, algo que acaso haya sido inevitable habida cuenta la polarización política e ideológica que envolvía al caso. Lo cierto es que Honduras ha sido el primer país en ser suspendido de conformidad a las disposiciones de la CDI.

**V. Conclusiones (tentativas)**

Desde temprano, y a lo largo de un extenso proceso evolutivo, la OEA ha exteriorizado un compromiso con la idea de la democracia en las Américas. Como dejamos entrever en

27. Como sugiere este argumento, es cierto que no siempre puede resultar fácil discernir con exactitud, por ejemplo, situaciones que den lugar a una “alteración del orden constitucional” que afecte “gravemente” el orden democrático. De todas maneras, resulta dudoso que puedan establecerse criterios más precisos, a pesar de algunos esfuerzos que acaso resulten redundantes, pues no hacen sino reformular o hacer explícitos componentes que ya se hallan comprendidos o que están claramente implícitos en los artículos 3 y 4 que establecen los elementos esenciales de la democracia y los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, y que son los que deberían servir de parámetros. De modo que, en el fondo, se trataría no tanto de un problema de “afinar” o de “precisar” términos, sino más bien de una cuestión de apreciación y de valoración que deberá ser realizada caso por caso por parte los actores facultados a activar el mecanismo de defensa, es decir, el Secretario General y los Estados. Esto demuestra que la CDI constituye un instrumento con un componente político ineludible, cuyo empleo adecuado dependerá de la prudencia con la cual los actores clave actúen en cada situación que pudiera presentarse y de la genuina intención de los Estados de defender la democracia de conformidad a los criterios establecidos en la CDI.

28. En efecto, de conformidad al derecho internacional y también al derecho interno de los Estados, la representación de éstos ante la comunidad internacional y la dirección de su política exterior recae normalmente sobre el poder ejecutivo.

29. Piénsese, por ejemplo, en el caso de un gobierno, electo democráticamente, que decida disolver el congreso o destituir arbitrariamente a los miembros de un alto tribunal sin que éstos puedan invocar el mecanismo para defender la institucionalidad democrática. Por otro lado, esta última objeción pone de manifiesto además otras posibles dificultades. Por ejemplo, en la práctica, la CDI corre el riesgo de ser desvirtuada en determinados contextos en los que se busque primordialmente la protección de determinados “gobiernos” (lo cual puede ocurrir sobre todo cuando se trata de gobiernos con los cuales se guarda una cierta afinidad política) y no tanto la defensa de los regímenes democráticos de sus países. De verificarse este extremo en la práctica de manera recurrente, ello sin duda conducirá al descrédito del sistema. En segundo lugar, en el caso del artículo 18, es poco probable que si es el ejecutivo el agente que provoca la situación de deterioro, el mismo esté dispuesto a prestar su consentimiento, como exige el artículo en cuestión, para poner en marcha el mecanismo.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

la introducción, esto puede resultar paradójico cuando constatamos el registro histórico que presentan varios países de la región en esta materia, y la explicación de esta brecha y de la fragilidad que siguen presentando las democracias contemporáneas en determinados países de las Américas constituye sin duda un desafío que debe ser abordado en otro lugar. De todas formas, y sin caer en la creencia de que con bellas proclamas se solucionarán todos los problemas de gobernabilidad democrática que aquejan a la región, no debe soslayarse el hecho de que, más allá de las vicisitudes de la historia, la OEA y sus Estados miembros han intentado recoger el ideal de la democracia como aspiración regional, y con el correr del tiempo, han procurado idear mecanismos para hacerlo operativo en la práctica.

Al margen de las imperfecciones que pudieran señalarse, los instrumentos de la OEA para la acción colectiva en situaciones que amenacen, erosionen o provoquen la ruptura del orden democrático han ido evolucionando para establecer normas que cuando menos pretenden dotar a los Estados miembros de la OEA de herramientas concretas que les permitan intentar prevenir o reaccionar ante situaciones de este tipo con la finalidad de preservar la institucionalidad democrática, siempre que exista la voluntad política para hacerlo<sup>30</sup>. El que se haga un uso adecuado del sistema vigente (o incluso el que se lleguen a introducir las reformas que pudieran resultar necesarias para su mejoramiento), dependerá, en última instancia, de los Estados miembros, así como de lo que los ciudadanos de los países democráticos de las Américas puedan, a su vez, exigir de sus propios Estados.

Por lo demás, no debe perderse de vista que la responsabilidad primordial en el cuidado de la democracia corresponde a la propia *polis*, es decir, a los ciudadanos de cada país. A pesar del énfasis laudatorio que se percibe en los comentarios de algunos juristas, lo cierto es que los instrumentos de la OEA para enfrentar supuestos de crisis serán siempre subsidiarios, poseen limitaciones de diverso orden, y no pueden garantizar una solución inmediata y satisfactoria en todos los casos<sup>31</sup>. En este sentido, en el contexto de cualquier análisis sobre la eficacia de los instrumentos regionales de acción colectiva para la defensa de la democracia, no puede perderse de vista que si la intención es defender cabalmente la democracia en la región, debe prestarse una mayor atención a la manera en la cual los Estados, en el ámbito interno, intentan poner en práctica sus compromisos adquiridos en el plano internacional, sobre todos aquellos previstos en la CDI y que van más allá de los mecanismos de defensa colectiva para situaciones de crisis<sup>32</sup>. Como acertadamente se ha señalado, muchas veces lo que falla acaso no sean las

30. Algo que no siempre resultará sencillo, habida cuenta las diferencias políticas e ideológicas entre los países de la región y que en no pocas ocasiones se trasladan al seno de la OEA, lo cual podría dificultar el consenso en torno al curso de acción a seguir en situaciones concretas.

31. Algunos comentaristas, al relatar las situaciones en las que se invocaron los instrumentos, no se detienen a explicar cómo es que en sus propias crónicas vuelven a aparecer, apenas unos años después, los mismos países reincidiendo en crisis democráticas; en tanto que en otros casos omiten pronunciarse sobre el hecho de que la aplicación de los instrumentos interamericanos no necesariamente condujo a una mejora cualitativa del sistema democrático del país afectado ni a dotarlo de una mayor estabilidad democrática. En otros casos, parecen atribuir la solución de las crisis al mecanismo de acción colectiva y desatienden por completo la acción de los movimientos de resistencia ciudadana como factor determinante para restablecer el orden democrático. De otra parte, algunos críticos también alegan que el sistema se habría empleado más activamente en casos de gobiernos depuestos por la fuerza, no así cuando se exigía salvaguardar el régimen democrático erosionado por esos mismos gobiernos (tanto previo a su derrocamiento como con posterioridad a su restauración). Finalmente, se debe tomar en cuenta el efecto, a mediano y/o a largo plazo, que las diversas sanciones que la comunidad internacional decida aplicar puedan llegar a tener sobre un régimen político (por no hablar ya del efecto de éstas sobre sus ciudadanos), y si muchas veces dichas sanciones pueden provocar un efecto resaca o de "backlash". Por éstas y otras razones, cualquier juicio sobre la eficacia del mecanismo de defensa colectivo debe ser, cuando menos, cauteloso y consciente de las limitaciones de las posibilidades de actuación de la comunidad internacional.

32. Razón por la cual la OEA, a través de su Secretaría General, intenta llevar a cabo diversas acciones de asistencia a los Estados para consolidar la democracia en la región de conformidad a los instrumentos vigentes, intentando minimizar así la posibilidad de que se produzcan crisis.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

disposiciones del plano internacional (o al menos no exclusivamente), sino ante todo la voluntad de llevarlas a la práctica en el ámbito interno de los países (lo cual nuevamente remite a la idea de que el cuidado de la democracia es una responsabilidad primordial de sus propios ciudadanos).

Finalmente, y más allá de que el mecanismo de acción colectiva pueda constituir un factor coadyuvante, con un cierto poder disuasivo y de presión en situaciones de crisis, lo cierto es que quizás resulte más prudente asumir que el mecanismo no está previsto para “salvar” a la democracia en la región (creencia de la cual pueden derivar falsas expectativas y un sentimiento de frustración cuando no se alcanzan los resultados deseados), sino que tiene una finalidad más modesta, a saber, la de intentar hallar una solución coyuntural, por medios diplomáticos, a situaciones patológicas. Pero no debemos olvidar que la consolidación de una cultura democrática sólida en las Américas va mucho más allá del mecanismo de acción colectiva previsto para momentos de crisis.

**Bibliografía:**

Doctrina: Aguiar, Asdrúbal, *El derecho a la democracia. La democracia en el derecho y la jurisprudencia interamericanos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008; Alice, Mauricio, “La democracia como un derecho en el Sistema Interamericano”, *Jornadas de Derecho Internacional*, OEA, Washington, D.C., 2004; Alice, Mauricio, “La democracia en el sistema interamericano”, *XXXII Curso de Derecho Internacional*, OEA, Washington, D.C., 2005; Arrighi, Jean-Michel, OEA (versión en español en poder del autor, en especial, el capítulo 4; pero véase una versión en portugués publicada de esta obra: Arrighi, Jean-Michel, *Organizacao dos Estados Americanos*, Manole, Sao Paulo, 2004); Arrighi, Jean-Michel, “El Sistema Interamericano y la defensa de la democracia”, *Agenda Internacional*, Año XVI, No. 27, 2009; Ayala Corao, Carlos y Nikken Bellshaw-Hogg, Pedro, *Defensa Colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismo*, Carter Center/Comisión Andina de Juristas, 2006; De la Calle, Humberto, *Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones*, OEA, Washington, D.C., 2003; De San Félix, Julieta y Corrado, Aníbal, “Promoción y defensa de la democracia en las Américas: principales normas y acciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA)”, en Fontana, Andrés y Pereyra, Darío M. (comps.), *La OEA y la agenda interamericana*, Prometeo/Universidad Nacional de la Matanza, San Justo, 2009; Ferrero Costa, Eduardo, “La Carta Democrática y el sistema interamericano”, *Jornadas de Derecho Internacional*, OEA, Washington, D.C., 2002; Gómez-Robledo V., Juan Manuel, “La Carta Democrática Interamericana”, *Jornadas de Derecho Internacional*, OEA, Washington, D.C., 2001; Herdocia Sacasa, Mauricio, “El aporte del Comité Jurídico Interamericano y del Sistema Interamericano a la democracia representativa”, *XXXIII Curso de Derecho Internacional*, OEA, Washington, D.C., 2006; Insulza, José Miguel, “Palabras de inauguración del XXXIV Curso de Derecho Internacional”, *XXXIX Curso de Derecho Internacional*, OEA, Washington, D.C., 2007; Ramacciotti, Beatriz M., “La Internacionalización de la Democracia en el Sistema Interamericano”, *Universia*, vol. 2, 2008; Ramacciotti, Beatriz M., *Democracia y derecho internacional en las Américas*, Lerner, Córdoba, 2009; Stoetzer, O. Carlos, *The Organization of American States*, 2ª ed., Praeger, Westport/London, 1993; Tickner, Arlene B. (comp.), *Sistema Interamericano y democracia. Antecedentes históricos y tendencias futuras*, CEI, UNIANDES, OEA, Bogotá, 2000.

Documentos de la OEA: Informes del Secretario General: a) Informe del Secretario General sobre cumplimiento del resolutive 3 de la resolución AG/RES 2480 (XXXIX-O/09) “Promoción y fortalecimiento de la democracia: seguimiento de la Carta Democrática Interamericana” (CP/doc. 4487/10); b) La Carta Democrática Interamericana [Informe del Secretario General en cumplimiento de las resoluciones AG/RES.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

---

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA**

---

**ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06)] (CP/doc. 4184/07). Resoluciones del Comité Jurídico Interamericano: a) “Elementos esenciales y fundamentales de la democracia representativa y su vinculación con la acción colectiva en el marco de la Carta Democrática Interamericana” (CJI/RES. 159 (LXXV-O/09)); b) “Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana” (CJI/RES. 160 (LXXV-O/09)); c) “La democracia en el Sistema Interamericano” (CJI/RES-3/95). En general, véase además: *La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano (1946-2010)*, OEA, Washington, D.C., 2011 (en preparación). ■