

Alejandro Pastori Fillo 

La obligación democrática en el Sistema Interamericano

The democratic obligation in the inter-american system

A obrigação democrática no sistema interamericano

 Prof. titular de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Udelar.

ORCID: 0000-0001-6189-4245

 alejandropastori@adinet.com.uy

Resumen: *Este artículo menciona los antecedentes del sistema interamericano hasta llegar a la adopción de la Carta Democrática Interamericana, su evolución posterior, su estrecha interrelación con los principios de No Intervención y Autodeterminación de los Pueblos y la aplicación efectiva de los instrumentos referidos a la democracia en casos puntuales a efectos de determinar si efectivamente existe una obligación jurídica democrática en el continente americano.*

Palabras claves: *Democracia, No Intervención, Autodeterminación de los Pueblos, Carta Democrática Interamericana, Obligación democrática.*

Abstract: *This article mentions the background of the inter-American system up to the adoption of the Inter-American Democratic Charter, its subsequent evolution, its close interrelation with the principles of Non-Intervention and Self-determination of Peoples and the effective application of the instruments referred to democracy in some specific cases to establish if there is indeed a democratic legal obligation in the American continent.*

Keywords: *Democracy, Non-intervention, Self-determination, Inter-American Democratic Charter, Democratic Obligation.*

Resumo: *Este artigo menciona os antecedentes do sistema interamericano até a adoção da Carta Democrática Interamericana, sua posterior evolução, sua estreita relação com os princípios de Não Intervenção e Autodeterminação dos Povos e a aplicação efetiva dos instrumentos referiu-se à democracia em casos pontuais para determinar se existe de fato uma obrigação jurídica democrática no continente americano.*

Palavras-chave: *Democracia, Não-intervenção, Autodeterminação dos Povos, Carta Democrática Interamericana. Obrigação democrática.*

Recibido: 28/06/2022

Aceptado: 30/03/2023

Introducción

En este trabajo analizaremos la obligación democrática en el continente americano, que a diferencia de lo que ocurre a nivel multilateral, está expresada formalmente en diferentes textos, ya sean tratados, resoluciones, protocolos y veremos que también, indirectamente, en fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o en sus opiniones consultivas.

Comenzaremos estudiando la Carta de la Organización de Estados Americanos, centrándonos en sus propósitos y principios, buscando encontrar una definición y viendo si la “democracia” como forma de gobierno es efectivamente necesaria para la membresía en dicha organización y qué consecuencias conlleva su no utilización.

Luego veremos el contenido de la Carta Democrática Interamericana, posterior a la Carta, la forma en que fue adoptada y si se considera como obligatoria, además de ver cuáles serían los elementos esenciales de la democracia y cómo debería ser defendida contra posibles amenazas que de allí se pueden desprender.

Nos enfocaremos también en las esenciales relaciones que puede tener la obligación democrática con los principios de No Intervención y de Libre Determinación de los Pueblos que se encuentran a su vez previstos en la Carta de la OEA y con los que es posible que colida.

Luego, consideraremos en qué otros instrumentos interamericanos aparece dicha obligación, como por ejemplo la Declaración de Quebec o la Resolución 1080, entre otras, para finalmente analizar casos emblemáticos de solicitud y empleo de la Carta Democrática como los de Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Honduras, Ecuador, Paraguay, Brasil y Perú a efectos de ver el arraigo que la misma ha tenido en el continente y las consecuencias que ello tiene para la determinación de la existencia de una obligación democrática.

Finalmente esbozaremos algunas conclusiones sobre el tema sobre este aspecto, con fundamento en lo visto en las partes anteriores.

Parte I: Las bases jurídicas para una obligación democrática en el sistema interamericano

1.1 La Carta de la Organización de Estados Americanos

En este instrumento, quizás el más importante que existe a nivel americano, suscripto en la Novena Conferencia Internacional Americana, la democracia aparece tanto en su preámbulo como en su parte dispositiva.

En la parte inicial, se establece que “...la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región” y en el párrafo siguiente que se debe consolidar un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre, dentro del marco de las instituciones democráticas.

Pero, recordemos que, aunque los preámbulos nos permiten interpretar los tratados, conocer los motivos que lo fundamentan, y como dice la Corte Interamericana de Derechos Humanos contienen referencias que nos permiten establecer el objeto y fin del tratado (Opinión Consultiva OC-22/16, 2016), esta parte inicial no es vinculante jurídicamente.

Por eso veremos con más detenimiento la parte dispositiva de este tratado. Ya en el capítulo 1 se menciona como Propósito a la democracia representativa, la cual dice se debe promover y consolidar, haciendo la salvedad que debe ser dentro del respeto al principio de No Intervención, y luego relacionada a la pobreza crítica estableciendo que hay que erradicarla porque ella constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático.

Al referirse en el capítulo 2 a los Principios, dispone que se requiere que la organización política de los Estados americanos sea hecha sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa, para así poder lograr los altos fines de la solidaridad; y se vuelve, pero ahora ya no como Propósito, a la eliminación de la pobreza crítica al ser fundamental para la promoción y consolidación de la democracia representativa.

En el capítulo 3 referido a los miembros de la organización, encontramos que para serlo es necesario que el Estado americano independiente interesado en pertenecer, deba manifestarlo a través de una nota en la que exprese su disposición a fir-

mar y ratificar la Carta aceptando todas las obligaciones que genera, la que debe ser dirigida al Secretario General, pero esto no es suficiente, para que el Secretario General le permita al Estado peticionante firmar, primero lo debe autorizar la Asamblea General a recomendación del Consejo Permanente con las votaciones afirmativas de dos tercios de los Estados miembros. Como vemos no habla de que se requiera que el gobierno sea democrático para unirse, pero, si continuamos con la lectura nos encontramos que si,

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

Entonces, ¿esto quiere decir que no es necesario tener un gobierno democrático para unirse, pero si luego de ser miembro se alcanza un gobierno democrático, y se da el supuesto de que sea derrocado por la fuerza será suspendido? Parece una contradicción no pedirlo como requisito, pero luego si establecer la suspensión cuando sea derribado, esto se debe a que en el texto original de 1949, solo se establecía que será miembro el Estado Americano que ratifique la Carta y luego se agregó el requisito formal de cómo debe ser esta ratificación con el Protocolo de Buenos Aires de 1967, pero fue recién con el Protocolo de Washington de 1992 que se agregó la posibilidad de suspensión cuando sea derrocado un gobierno democrático. Es necesario aclarar que esta suspensión no es inmediata, sino como reza el artículo 9 será ejercida solamente luego de que hayan fracasado las gestiones diplomáticas de la organización con miras al restablecimiento de la democracia representativa y por el voto afirmativo de dos tercios de los Estados miembros en un periodo extraordinario de la Asamblea General y aun así, luego de disponerse tal suspensión la organización continuara intentando vía diplomática que se restablezca la tan deseada democracia. Este artículo es conocido como la cláusula democrática de la Carta de la OEA.

Siguiendo con la lectura es recién en el capítulo 7 sobre Desarrollo Integral que nos volvemos a encontrar con alguna mención, el artículo 45 reza,

Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: [...]

f) La incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático.

Y en el artículo 47 dice,

Los Estados miembros darán importancia primordial, dentro de sus planes de desarrollo, al estímulo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura orientadas hacia el mejoramiento integral de la persona humana y como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso.

Y la última mención la encontramos en el capítulo 13, relacionado con el anterior, que se refiere al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, que en el artículo 95 establece como una prioridad el fortalecimiento de la conciencia cívica de los ciudadanos americanos, como base para el ejercicio efectivo de la democracia y el cumplimiento de los derechos y deberes de las personas.

Luego de este repaso por la Carta, podemos observar en primer lugar que los firmantes tanto en la original como en las cuatro reformas que le sucedieron se abstuvieron de definir a la democracia, pero, aunque esto no sucedió, ya es un gran avance respecto de lo que sucede a nivel universal que no menciona a la palabra democracia en la Carta de las Naciones Unidas. En nuestro caso la democracia ha sido mencionada, en los propósitos, principios, y cuando es derrocado un gobierno por la fuerza con la facultad a la Asamblea de suspender a dicho Estado americano. Queda claro que, a priori, es la forma gobierno anhelada en el espíritu de la Carta, y se establece como necesaria, además, para la estabilidad, la paz, el desarrollo y el respeto a los Derechos Humanos.

1.2 Carta Democrática Interamericana

El 11 de septiembre del 2001 en el medio de los atentados que estaban ocurriendo en Estados Unidos, en Perú se firmaba la Carta Democrática Interamericana (CDI) a pedido de los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la III Cumbre de las Américas realizada en Quebec, Canadá, en abril del 2001, con el objetivo de reforzar los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa.

Su principal antecedente es la Resolución de la Asamblea General de la OEA 1080 de 1991, denominada “Democracia Representativa”, en ella se habilitó por primera vez a la OEA a que, en caso de interrupción abrupta o irregular del orden institucional o golpe de Estado, tome las medidas y sanciones que considere adecuadas.

Esta Carta es reconocida por ser uno de los instrumentos interamericanos más completos, además de tener la capacidad de sancionar a los Estados Miembros que sufran quiebres institucionales. Fue promulgada para la promoción y fortalecimiento de los principios, cultura y prácticas democráticas. Establece procedimientos para seguir cuando la democracia se ve interrumpida totalmente, como en un golpe de Estado, y aun cuando no se ha llegado a ese extremo, pero el orden democrático se ve seriamente alterado y la democracia corre riesgo.

La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, consultada por el Estado de Colombia, se pronunció sobre la CDI en la Opinión Consultiva OC-28/21, diciendo,

La relación entre derechos humanos, Estado de Derecho y democracia quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana. Este instrumento jurídico es una norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refiere, pues recoge la interpretación que los propios Estados miembros de la OEA, incluyendo a los Estados parte en la Convención, hacen de las normas atinentes a la democracia tanto de la Carta de la OEA como de ésta.

José Miguel Vivanco, director de la División de las Américas de Human Rights Watch, la describió en una entrevista del 2016 como “una verdadera Constitución de las Américas, pues no solo contempla los derechos y libertades fundamentales, sino que cuenta con los mecanismos apropiados para hacer frente ante una crisis, ruptura o alteración del orden constitucional en cualquier país de la región”.

Ingresemos ahora en la letra de la Carta. El preámbulo nos trae los antecedentes en los que se funda este documento, como, la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, la Resolución AG/RES. 1080 (XXI-0/91), la Declaración de Nassau (AG/DEC. 1 (XXII-0/92)), la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/DEC. 4 (XXIII-0/93)) y la Cláusula Democrática adoptada en la Tercer Cumbre de las Américas celebrada en Quebec, además nos menciona, la interdependencia que existe

entre la democracia y el crecimiento económico, el desarrollo social basado en la justicia y la equidad, la relación con la solidaridad, la cooperación, la eliminación de la pobreza crítica, los Derechos Humanos, la educación y el medio ambiente. Y luego se divide en seis capítulos, a saber:

I. La democracia y el sistema interamericano

II. La democracia y los Derechos Humanos

III. Democracia, desarrollo Integral y combate a la pobreza

IV. Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática

V. La democracia y las misiones de observación electoral

VI. Promoción de la cultura democrática

Hay algunos artículos importantes en los que nos debemos detener para una comprensión cabal del texto.

Así el artículo 3 expresa:

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.

Por su parte el 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”.

En la misma línea de lo sucedido con la Carta de la OEA, como ya mencionáramos, no fue dada acá tampoco una definición exacta de los que es la Democracia Representativa -que además de alguna forma podría ser limitativa-, pero gracias a estos artículos podemos acercarnos a un concepto con bastante precisión, al enume-

rarse cuáles son sus elementos y componentes fundamentales.

Otro conjunto de preceptos a destacar están dados en el capítulo IV “Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”, que viene a realizar una suerte de reglamentación de la Carta de la OEA, referida a la asistencia que puede solicitar el gobierno de un Estado miembro en caso de corra peligro su institucionalidad democrática, las medidas que pueden tomarse para resguardar el sistema de gobierno o como va a llevarse a cabo la suspensión de un Estado miembro en caso de ruptura o alteración de su orden democrático. En tal sentido la normativa reza:

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.

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 Quebec, 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.

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 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.

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.

Artículo 22: “Una vez superada la situación que motivó la suspensión, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá proponer a la Asamblea General el levantamiento de la suspensión. Esta decisión se adoptará por el voto de los dos tercios de los Estados Miembros, de acuerdo con la Carta de la OEA”.

Ejemplos de la aplicación de estos artículos se verán en la segunda parte.

Pero, así y todo, la Carta Democrática Interamericana no es un tratado, y no deja de ser una resolución del órgano supremo de la OEA, la Asamblea General, y por tanto no es vinculante jurídicamente en la misma medida. ¿Entonces qué hace que los Estados la respeten y la sigan? Entendemos que esto se debe a que forma parte de otra de las fuentes principales del Derecho Internacional Público. Se ha dado con la CDI lo que sucedió con otros instrumentos valiosos (como por ejemplo la Declaración Universal de Derechos Humanos) que en su momento no eran fuentes por su

forma, debido a que no eran convenciones estrictamente, pero con el paso del tiempo y la aceptación que de estos hicieron los Estados involucrados se convirtió en una fuente consuetudinaria.

El tribunal interamericano en la OC mencionada más arriba dijo que los Estados de la región le han dado un rol primordial a la democracia representativa, al establecer en la Carta Democrática un sistema de garantía colectiva mediante el cual, cuando “se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente [el] orden democrático” de un Estado, otros Estados o el Secretario General podrán solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente, y de constatarse 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.

Es por esto que la Corte IDH ha dicho que el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye una obligación jurídica internacional y estos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva (Opinión Consultiva 28-21, 2021).

1.3 Su relación con los principios de No Intervención y Libre Determinación de los Pueblos

Siguiendo a Brotóns podemos definir al principio de No Intervención como “El acto por el que un Estado —o grupo de Estados— se entromete por vía de autoridad en los asuntos que son de la jurisdicción doméstica de otro, imponiéndole un comportamiento determinado” (Brotóns, 2010).

Este principio comenzó a germinar en el Derecho Internacional Americano, cuando en 1823 el presidente de Estados Unidos, James Monroe, declaró en un mensaje al Congreso, la oposición a cualquier intento de intervención de las potencias europeas en el continente americano, aunque los alcances en ese momento fueron tomados de diferente manera por las naciones latinoamericanas y por los Estados Unidos, esta máxima rectora siguió su crecimiento y evolución.

En 1933 en el seno de VII Conferencia Interamericana celebrada en Montevideo se adoptó la Convención sobre derechos y deberes de los Estados (Convención sobre derechos y deberes de los Estados, 1933), que en su artículo 8 reza: “Ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otro”; tres años más tarde en ocasión de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires (1936), se adoptó el Protocolo adicional relativo a la No Intervención (Protocolo adicional relativo a No Intervención, 1936), que declara en su artículo 1º,

Las Altas Partes Contratantes declaran inadmisibles la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquiera otra de las Partes. La violación de las estipulaciones de este artículo dará lugar a una consulta mutua, a fin de cambiar ideas y buscar procedimientos de avenimiento pacífico.

Estos antecedentes allanaron el camino para que en 1948 al adoptarse la Carta de la Organización de Estados Americanos en el marco de la IX conferencia Interamericana celebrada en Bogotá, quedara consagrado este principio, situación que aún estaba muy lejos de suceder en el Derecho Internacional General.

Recordemos que este principio no fue establecido originalmente en la Carta de Naciones Unidas, sino el de No Injerencia (art. 2.7) que prohíbe el entrometimiento de la organización en los asuntos de jurisdicción interna de los Estados, a raíz del cual se dieron amplios debates para esclarecer si se trataba o no del principio de No intervención, y fue recién con la Resolución 2625 (Declaración sobre los Principios del Derecho Internacional) en 1970 que queda plasmada, al reproducir la parte operativa de la Resolución 2131 (Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía), y de haber también fallado la Corte Internacional de Justicia en cuanto a su existencia en el caso del Estrecho de Corfú.

Así reza el antiguo artículo 15 y 16, hoy 19 y 20 de la Carta de la OEA,

Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que

lo constituyen y; ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza.

Respecto al Principio de Libre Determinación de los pueblos, algunos autores también encuentran sus inicios en el Derecho Internacional Americano (Cuenca Tovar y Beltrán, 2019), cuando el Presidente de Estados Unidos de América, Woodrow Wilson, dio un discurso el 8 de enero de 1918 ante el Congreso de los Estados Unidos, conocido como: Fourteen Points o los Catorce Puntos, fue una declaración de principios para alcanzar la paz en las negociaciones tras el fin de la Primera Guerra Mundial, el quinto de estos rezaba:

A free, open-minded, and absolutely impartial adjustment of all colonial claims, based upon a strict observance of the principle that in determining all such questions of sovereignty the interests of the populations concerned must have equal weight with the equitable government whose title is to be determined”.

Lo cierto es que tuvieron que pasar décadas para que sea proclamado como Principio, en la Carta de la ONU aparece la libre determinación de los pueblos en el artículo 1.2. que establece los Propósitos, y en la cláusula 55 como una de las bases del fomento de relaciones de amistad entre las naciones para fortalecer así a la paz universal. Es también la ya mencionada Resolución 2625 con la que queda proclamado como Principio al establecer: “todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural”, luego de un largo camino recorrido por las Resoluciones: 1514 de 1960 (Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales), 1541 adoptada al día siguiente de la anterior (Principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e del Artículo 73 de la Carta), 1654 de 1961 (La situación respecto de la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales) y los Pactos sobre Derechos Humanos de 1966 que establecen en su artículo 1º común: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

Esta máxima que nació para poner fin a la descolonización no se agotó en ella, sino que sigue aún más vigente que antes, pero nos lleva a preguntarnos quienes son

esos pueblos titulares de este derecho, si lo entendemos como el Estado soberano(1), lo podríamos también encontrar en la Carta de la OEA cuando en el artículo 3.e. dice: “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” y en el 17 establece: “Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal”.

Pero entonces, ¿No sería una forma de Intervención, no colisionarían este principio con el derecho de los pueblos a regirse por el sistema político que crean mejor, sin que este tenga que ser obligatoriamente la Democracia Representativa como manda la Carta Democrática Interamericana?

Para dar respuesta a esta pregunta son varios los ítems que debemos analizar.

Primero, debemos tener en cuenta que no es solo la Carta Democrática la que establece la obligatoriedad de la Democracia Representativa como forma de organización política. Con la reforma de Cartagena de Indias en 1985 a la Carta de la OEA, se estableció como propósito en el artículo 1.2. “Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”, esto sumado a las numerosas referencias que hace la Carta respecto de la forma de gobierno que debe adoptarse, nos daría la primera pauta que no existiría necesariamente tal colisión, pero, otro problema surge cuando vemos que la Carta Democrática, va más allá de la norma fundamental de la organización, estableciendo procedimientos para dicha Intervención que podrían ser contrarias a los principios plasmados en la norma primaria, y respecto a este punto tendríamos que plantearnos qué jerarquía se le atribuye a una y otra. Teniendo en cuenta que la última por su naturaleza jurídica no tendría fuerza jurídica vinculante al ser una resolución, a diferencia del Tratado, e igualmente los Estados la aceptaron y respetaron en gran medida intentando poner en práctica su articulado, entonces podríamos concluir que la Carta fue aceptada de forma consuetudinaria y de esta manera tendrían la misma jerarquía como fuentes de Derecho y podría venir a reformarla por ser especial y posterior cronológicamente, o como ha dicho la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-28/21, la Carta Democrática nos sirve de interpretación de la Carta magna de la Organización.

Además así como los Estados son soberanos y tienen la facultad de firmar tratados internacionales, decidir su futuro político, económico y cultural de sus

pueblos, también a raíz de su soberanía aceptan someterse a determinadas obligaciones, y en cuanto a la prohibición de intervenir en los asuntos internos de otros Estados, este principio ve sus límites en, la violación de los Derechos Humanos, en situaciones que el Consejo de Seguridad tipifique como amenazas o quebrantamientos de la paz, y en el ámbito americano cuando haya una ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional. No hay norma que impida esta interpretación soberana, si se comprueba la misma en los hechos. Y los Estados americanos al reconocer en la Carta esta máxima también aceptaron que la organización política que se requería era y es sobre la base del ejercicio efectivo de la Democracia Representativa (antiguo artículo 5.d, hoy 3.d), por lo que en referencia al principio de Autodeterminación no sería tan libre la decisión de la forma de gobierno para los Estados miembros, al menos en relación con el sistema interamericano y para seguir siendo parte de este.

De este análisis podríamos concluir que, en esa medida, en el sistema interamericano la forma de gobierno es un asunto de la jurisdicción exclusiva de los Estados, pero que se encuentra condicionada en su expresión por los compromisos asumidos en el marco del sistema interamericano. Estos son una obligación internacionalmente aceptada y su cumplimiento, y la exigencia por los demás países de esta, no viola el principio de No Intervención y de Libre Determinación, sino que son el respeto a la norma internacional libremente aceptada.

1.4 Resoluciones relevantes respecto de la Democracia, antes y después de la CDI

Son cuantiosos los instrumentos que abordan el tema de la democracia representativa como la forma de gobierno que deben seguir los Estados Americanos, algunos de los cuales fueron los antecedentes de la CDI, y otros que le han ido sucediendo. Todos son de utilidad a la hora de establecer el carácter consuetudinario de la misma y por ello los mencionamos.

Analizaremos en primer término algunos de estos instrumentos que sentaron las bases a la Carta Democrática.

Aunque la Declaración y la Convención americana no traen expresamente la obligación de un gobierno democrático representativo, fueron mencionadas en los considerandos de la CDI, resaltando que ambas: “Contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia”.

Las dos regulan en sus derechos políticos que todos los ciudadanos tienen el derecho de tomar parte en el gobierno de su país ya sea directamente o por medio de sus representantes y definen que las elecciones deben ser periódicas, auténticas o genuinas, libres, con voto secreto y de sufragio universal e igual por lo que se evidencia que se cumplen algunos elementos esenciales que menciona el artículo 3 de la CDI, para ser una Democracia Representativa, además las dos son fruto de un grupo Estados con un sistema representativo republicano, estableciendo un piso mínimo desde donde se podría ampliar, implantando desde allí el germen.

El artículo XX de la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre establece: “Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

Por su parte, el artículo 23 de la Convención americana sobre derechos humanos:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En 1988 se adoptó el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador" donde se hacen, aunque breves, referencias a las instituciones, régimen y sociedades democráticas.

En Santiago de Chile, en 1991, se reunieron en el vigésimo primer periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea General de la OEA, los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación y aprobaron el Compromiso de Santiago con la

Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, donde declararon: “Su compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región, dentro del respeto a los principios de libre determinación y no intervención”, además establecieron una serie de acciones que debían tener la prioridad en la agenda, donde se incluía el fortalecimiento y consolidación de la Democracia y “su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa, de conformidad con la Carta de la OEA”, aquí vemos cómo se va delineando lo que luego sería la CDI y la necesaria evolución que debía producirse en la relación entre los principios de libre determinación y no intervención y la obligación democrática para que esta última sea efectivamente aplicada como forma de gobierno de forma vinculante.

En esa misma reunión se aprobó también la resolución 1080 “Democracia Representativa” aquí se habilitó por primera vez a la OEA a que, en caso de interrupción abrupta o irregular del orden institucional o golpe de Estado, tome las medidas y sanciones que considere adecuadas, instruyendo al Secretario General en primera medida a que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente.

En 1993 se aprobó la “Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo” AG/DEC .4 en el marco del vigésimo tercer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, que entre otras cuestiones se destaca por establecer que la misión de la OEA no se agota en la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento a sus valores y principios fundamentales sino que requiere sobre todo una labor permanente dirigida a consolidarla y un esfuerzo constante para prevenir y anticipar las causas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno.

En la tercer Cumbre de las Américas celebrada en Quebec en 2001 se forjó la “Declaración de Quebec” que trae consigo una cláusula democrática y el llamado a los Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa, de esta forma expone:

El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en

futuras Cumbres. En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas.

El 5 de junio del 2001 en el seno de las reuniones de la Asamblea General se aprobaba la “Resolución de San José de Costa Rica: Carta Democrática Interamericana” AG/RES. 1838 cumpliendo con el mandato dado a los Ministros de Relaciones Exteriores para que preparen una Carta Democrática Interamericana, que resuelve aceptar el Proyecto de Carta Democrática Interamericana que servirá como el documento de base para su consideración final por los Estados Miembros en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, a celebrarse en la ciudad de Lima, Perú a más tardar el 30 de septiembre de 2001, que como ya sabemos terminó siendo el 11 de ese mes.

Con la Carta Democrática Interamericana aprobada siguieron floreciendo las resoluciones al respecto, aún más que en la época anterior que como vimos ya había sido bastante fructífera, y se da aquí además un seguimiento de la aplicación de la Carta y por ello mencionaremos algunas de estas.

De vuelta en Santiago de Chile, en el trigésimo tercer período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, en 2003 se aprobó la “Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas”, donde se enfatizó en que la CDI constituye el principal referente hemisférico para la promoción y defensa de principios y valores democráticos compartidos en las Américas al inicio del Siglo XXI, y se estableció la necesidad de definir una Agenda de Gobernabilidad que contemple los desafíos políticos, económicos y sociales y permita fomentar la credibilidad y la confianza ciudadanas en las instituciones democráticas.

La Resolución “Fortalecimiento de la democracia” AG/RES. 2931 (XLIX-O/19), aprobada en el 2019 trae consigo un apartado de seguimiento a la CDI donde reafirma la obligación de los Estados Miembros de la OEA de promover y defender la democracia en la región, solicita a la Secretaría General que continúe realizando programas de capacitación para la promoción de los principios, valores y prácticas de la cultura democrática y confirma la vigencia de la Carta Democrática Interamericana como instrumento para la promoción y defensa de los valores y principios de la democracia representativa a nivel nacional y regional y encomienda

al Consejo Permanente que promueva la realización de una sesión extraordinaria como parte de la continuación del diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la CDI en la protección y preservación de la democracia en el continente, y que informe a la Asamblea General, en su quincuagésimo período ordinario de sesiones, sobre los resultados de esa sesión extraordinaria.

El 4 de mayo del 2021, se llevó a cabo la Sesión Conjunta Especial entre la Comisión sobre Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA (CISC) y la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) llamada "Resiliencia Democrática, el Papel de la Carta Democrática Interamericana y el Proceso de Cumbres" que fuera solicitada en la resolución sobre fortalecimiento de la Democracia el año anterior (AG/RES. 2958 (L-O/20) Fortalecimiento de la Democracia, 2020), para que los Estados Miembros de la OEA y expertas/os de la región pudieran intercambiar opiniones, identificar problemas comunes, promover buenas prácticas y considerar estrategias para lograr una resiliencia democrática efectiva a fin de abordar la pandemia de COVID-19.

Parte II. La aplicación de la obligación democrática. Ejemplos de solicitud y empleo de la carta Democrática

2.1 Los casos de Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Honduras, Ecuador, Paraguay, Brasil y Perú

En este apartado haremos un estudio sucinto de algunos de los casos ocurridos ya con la Carta Democrática en vigor con la finalidad de ver su utilización en la práctica.

Fue en el año 2002 en Venezuela (Actual situación en Venezuela, 2002) que se dio el primer golpe de Estado ocurrido tras la firma de la Carta, contra el presidente Hugo Chávez, quien luego de las protestas y huelgas por parte de la oposición con el apoyo de diversas cámaras de empresarios y una parte de las Fuerzas Armadas consiguieron la renuncia del presidente por dos días, pero al ser interpretado como golpe de Estado y ante la presión internacional sudamericana, nunca fue reconocido y retomó el poder con ayuda del cuerpo militar leal a su persona; en ese momento la OEA condenó inmediatamente el golpe de Estado y reconoció a Chávez como el presidente elegido democráticamente, por lo que no consideró necesario una aplicación mayor, debido a que el propio gobierno de Chávez retomó el poder por sus propios medios en poco tiempo, sin necesidad de la intervención de organizaciones internacionales.

El segundo de los casos se dio en octubre de 2004, en Nicaragua, donde el uso de fondos sin aclarar, una serie de eventos relacionados con la corrupción y el abuso del poder en el país, por parte del presidente Bolaños, abrió la posibilidad al poder legislativo para retirarlo del cargo. En noviembre la Asamblea Nacional aprobó un paquete de reformas a la Constitución de la República, violentando los pilares fundamentales de la democracia, quebrantando el equilibrio entre los poderes del Estado y quitándole al Poder Ejecutivo algunas de sus atribuciones, entre ellas el derecho al veto a leyes emitidas por la Asamblea Nacional. Finalmente, el presidente no renunció, ni fue destituido, pero en noviembre de 2006 se celebraron las elecciones, donde el partido de la oposición ganó, con Daniel Ortega del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), en elecciones donde se solicitó a la OEA a participar a través de una “Misión de Observación Electoral”. En este caso la OEA en un principio envió en octubre de 2004, al presidente del Consejo Permanente y al Secretario General para el diálogo con las autoridades, pero, según el Informe Preliminar CP/doc. 3953/04, dicha visita “no tenía el propósito de brindar apoyo a él o su gobierno, sino a la institucionalidad democrática y que para ello deseábamos conversar con los sectores involucrados directa o indirectamente en los hechos que suscitaron la visita”. En esta ocasión, al no existir ninguna destitución formal del presidente, no fue necesaria una intervención mayor o condenar un golpe de estado que no prosperó, aquí las estrategias se basaron en una visita, con diálogo, baja intervención directa de la OEA en la forma de gestionar el gobierno y finalmente una observación electoral que fue solicitada.

En Bolivia a su vez fueron varias las veces que la OEA tuvo que intervenir, la primera fue en 2003 enviando un comunicado donde se respaldaba al gobierno de turno y exhortaba a que se usaran medidas pacíficas para resolver sus diferencias. En 2005 al continuar la falta de certidumbre respecto de los procesos electorales es que se da el comunicado CP/RES. 885 (1499/05), llamado “Apoyo a la Democracia en Bolivia” que se resolvió “Reiterar la disposición de la Organización de los Estados Americanos para brindar la cooperación técnica apropiada en materia electoral que sea solicitada por las autoridades bolivianas, a fin de facilitar el diálogo como medio para garantizar la preservación de las instituciones democráticas. En este sentido, instruir a la Secretaría General -a través de los mecanismos pertinentes- que, en atención del requerimiento del Gobierno Boliviano, elabore un programa de cooperación electoral”. Es en estas elecciones que resulta ganador Evo Morales, pero en 2008 la OEA va a tener que volver a intervenir de una manera más intensa por la amenaza de un golpe de Estado, ya que ese año se inició el proyecto de una nueva Constitución, lo que trajo aparejado una

violencia extrema presente en la política del país, que quedó demostrada con la masacre de una marcha de simpatizantes oficialistas en el departamento de Pando. El canciller boliviano recurrió al artículo 17 de la Carta Democrática Interamericana, ante esta situación, y el Secretario de Asuntos Políticos presentó a la OEA en mayo un informe sobre la situación política en Bolivia (Buenos Oficios en Bolivia, 2008) y las gestiones realizadas se realizaron para promover el diálogo y evitar la revocación del mandato del presidente. En este caso, la OEA no se presentó ante una destitución consumada del jefe de Estado, sino que se enfrentó a un problema donde se requería algo más que el diálogo, más cercano a los buenos oficios. Una diferencia crucial respecto a los casos anteriores es la masacre ocurrida en Pando, este hecho ponía en evidencia la urgencia de una intervención para conservar el orden democrático, pero también el orden público y el respeto de los derechos humanos por lo que dichos casos fueron remitidos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El siguiente caso fue el de Honduras en el 2009, cuando el presidente José Manuel Zelaya Rosales, fue acusado de querer hacer modificaciones a la ley para poder reelegirse por medio de un plebiscito, por lo cual, la Suprema Corte de Justicia votó en contra en unanimidad, según el documento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Honduras: derechos humanos y golpe de estado” se narran los hechos ocurridos el 28 de junio de 2009:

Se produjo en Honduras el derrocamiento del presidente democráticamente electo y la ruptura del orden democrático y constitucional. A las 5 de la mañana, efectivos del Ejército hondureño, actuando bajo instrucción del jefe del Estado Mayor Conjunto y del Vice Ministro de Defensa, ingresaron a la residencia presidencial, privaron de libertad al presidente José Manuel Zelaya Rosales y lo trasladaron en un avión militar a Costa Rica.

Por estos hechos Roberto Micheletti, quien era presidente del congreso, asumió como presidente interino. Aquí, el mismo día de lo ocurrido, la OEA condenó el golpe de Estado, exhortando a que Zelaya regresara a su cargo de presidente, y declaró que no se reconocería a ningún gobierno que surgiera de esa ruptura inconstitucional. El Consejo Permanente se reunió con carácter de urgencia a petición del Secretario General, José Miguel Insulza y suspendió a Honduras como miembro. La OEA organizó rondas de negociaciones entre Manuel Zelaya y Roberto Micheletti con el Presidente de Costa Rica como mediador, en el llamado “Diálogo de San José” donde se proponía que regresara al poder el presidente Zelaya, pero nunca quisieron ceder en este punto, la salida de la crisis se dio gracias

a las elecciones del 29 de noviembre de ese año, resultando electo Porfirio Lobo por mayoría.

En el 2010 le llegó el turno a Ecuador, por los hechos que Insulza describió como una tentativa de golpe de estado, a saber, la huelga de la policía, el cierre del Aeropuerto de Quito por parte de un grupo de las fuerzas armadas, ataques contra el presidente de la República y al Canciller ecuatorianos, la falta de presencia policial en las calles para defender la ley, y las duras expresiones con contenido político que se escucharon en los cuarteles policiales. Es por esto que el 30 de septiembre de 2010, el Consejo Permanente de la OEA repudió los hechos de violencia ocurridos y respaldó al gobierno del presidente Correa (Consejo Permanente de la OEA repudia hechos en Ecuador y respalda al gobierno del Presidente Correa, 2010). En este caso se criticó a la OEA por calificar prontamente los sucesos de Ecuador como golpe de estado.

En 2012 el Senado paraguayo destituyó al presidente Fernando Lugo, del partido de izquierda, Partido Demócrata Cristiano y lo sustituyeron con Federico Franco del Partido Radical Liberal Auténtico, al mandatario se le acusaba de casos de nepotismo y de violencia policial en el caso de Campo Morombí, en Curuguaty, donde hubo asesinatos por parte de la policía, aquí no hubo una postura clara por parte de todos los miembros y finalmente, la OEA negó que se tratase de un golpe de estado, a pesar de las críticas recibidas sobre todo del MERCOSUR, que suspendió a Paraguay como su Miembro, debido a que este organismo también cuenta con una cláusula democrática, ubicada en el Protocolo de Ushuaia de 1998. En la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente, celebrada el 22 de agosto de 2012, nombrada “Consideración de la situación en la República del Paraguay”, se advierte que el propio Secretario General dice en su informe que existe una situación de normalidad política, económica y social que es conveniente preservar, según Insulza la Organización seguía sin aplicar la cláusula democrática porque la adopción por parte de la OEA de unas medidas similares no contribuiría a alcanzar nuestros objetivos y conllevaría altas implicaciones económicas para el país y en su lugar propuso enviar una misión de la OEA a supervisar las próximas elecciones en Paraguay.

En Brasil en el 2016 se inició un proceso impulsado por las Cámaras del Legislativo y aprobado por el Tribunal Supremo por el que se intentaba destituir a la presidente Dilma Rousseff bajo cargos de irregularidades presupuestarias, contratar créditos para el Gobierno con la banca pública y emitir decretos que alteraron los gastos sin autorización del Congreso, aquí es el Partido de los Trabajadores (PT) al

que pertenece, quien presentó el caso ante la OEA, acusando al impeachment de ser un golpe de Estado, pero fue ya con la destitución de Rousseff y la llegada de Temer al poder, que la OEA envió un comunicado al presidente interino solicitando explicaciones al respecto, para saber si calificarlo de golpe o no y pidiendo que fuera suspendido todo juicio político a la presidenta, sin embargo ninguna de estas dos cuestiones ocurrió, y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil emitió un comunicado argumentando que las autoridades competentes estaban trabajando en el caso para hacerse justicia. Sin embargo, se emitió una Declaración del Secretario General de la OEA (Declaración del Secretario General de la OEA, Luis Almagro, tras reunión con la Presidente Constitucional del Brasil, Dilma Rousseff, 2016) donde se sostenía que no existe una acusación de carácter penal contra la presidenta, sino que se la acusa de mala gestión de las cuentas públicas en 2014 y esta es en todo caso una acusación de carácter político, que no amerita un proceso de destitución. Finalmente, la OEA no lo calificó de golpe de Estado.

Fue en el 2017 que Perú volvió a la escena, como protagonista de la carta que impulsó, envuelto el presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK) en un escándalo de corrupción con la constructora brasileña Odebrecht, donde la Fiscalía lo llevaría a enfrentar un proceso de vacancia en el Congreso por incapacidad moral. Días previos al proceso, el secretario general, Luis Almagro, indicó que el mandatario peruano pidió presencia de observadores ante la situación política actual, recurriendo en defensa del orden constitucional, basándose en los artículos 17 y 18 de la Carta Democrática Interamericana (20 de diciembre del 2017. OEA enviará observadores al Perú ante proceso de vacancia a PPK. *La República*). En este sentido, la OEA cumplió con lo solicitado y envió dos observadores para supervisar el proceso en el cual, no se sometió a PPK a la vacancia. No obstante, al inicio del siguiente año, nuevamente se desataría otro escándalo al salir a la luz unos videos que supuestamente revelarían la existencia de intentos de comprar votos en el Congreso para evitar la destitución de Kuczynski, lo que harían que muchos congresistas votaran a favor en un segundo proceso de vacancia, pero antes de que este se llevara a cabo, el presidente presentó su renuncia (Benavides, Ernesto. 21 de marzo del 2018. Pedro Pablo Kuczynski renunció a la Presidencia de Perú. *France 24*). Por lo tanto, el proceso de la OEA se daría por concluido.

Y aún están en tela de juicio otros casos como el de Venezuela(2) y Nicaragua en la actualidad sobre los que hemos escrito.

De todos los casos estudiados puede notarse como en algunos casos la OEA calificó las situaciones de Golpe de Estado y en otros habiéndose incluso desplazado

al presidente de turno no los consideró como tales, quizás por el llamado golpe blanco o no uso de las fuerzas armadas. Esto podría deberse en lo esencial a la forma en que se ha convenido la determinación de la existencia o no, de una democracia formal o sustancial, quedando librada esa cuestión a la decisión política de los socios.

Como ya lo había criticado en otro artículo (Pastori Fillol, Alejandro. 2020), ello “permite la manipulación de la determinación de si hay democracia o no, dependiendo de los apoyos que tenga el gobierno del país cuestionado, dejando cada vez más vacío de contenido real al concepto de democracia”.

En vez de ser una decisión política resultaría más lógico que el encargado de decidir sobre la existencia de la democracia, siguiendo las pautas dadas en las normas interamericanas, fuera un órgano jurisdiccional imparcial, o en su defecto, por el sistema que esté establecido en el tratado para solucionar las controversias. De este modo evitaríamos que los amiguismos políticos interfieran y la decisión esté lo más lejos posible de ser solamente política, si es que eso es realmente posible. En todo caso es seguramente deseable.

2.2. Jurisprudencia americana. La acción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En este caso nos abocaremos al estudio de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) por ser la única que existe a nivel regional. Es difícil encontrar jurisprudencia en este sentido, pero hace poco, el 7 de junio de 2021, este tribunal se pudo expedir en su función consultiva detallando los principios de la democracia ante la consulta realizada por la República de Colombia, el 21 de octubre de 2019, sobre “la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, para poder unificar los criterios existentes en la región sobre esta temática. Lo hizo en la Opinión Consultiva OC-28/21, la cual fue reformulada por la misma Corte para un ejercicio más eficaz, quedando redactada de la siguiente manera:

Teniendo en cuenta los cuatro párrafos no numerados de la parte de considerandos de la resolución de la IX Conferencia Internacional Americana, los seis párrafos no numerados del preámbulo y los artículos XX y XXXIII de la de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; los párrafos primero a quinto y séptimo no numerados del preámbulo, y el artículo 3.d) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; los cinco

párrafos no numerados del preámbulo y los artículos 1, 2, 23, 24, 29 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los párrafos primero, quinto, sexto, octavo, noveno, decimosexto, decimoséptimo, decimonoveno y vigésimo, no numerados del preámbulo, así como los artículos 2 a 7 de la Carta Democrática:

En este sentido la Corte definió a la reelección presidencial indefinida como “la permanencia en el cargo de la persona que ejerza la Presidencia de la República por más de dos períodos consecutivos de duración razonable. Esta duración no podrá ser modificada durante la vigencia del mandato de aquél”.

Al respecto, la Corte advierte que la solicitud planteada por Colombia solo se refiere a la reelección presidencial indefinida y no en general a la figura de la reelección presidencial. Además, de la solicitud se infiere que las preguntas de Colombia se relacionan con la figura de la reelección presidencial indefinida en un sistema presidencial. Por tanto, las consideraciones que realiza el Tribunal en esta Opinión Consultiva se circunscriben a la posibilidad de reelección presidencial indefinida en un sistema presidencial. En este tipo de sistema, la duración del mandato del presidente no está condicionada al apoyo de otro poder del Estado, sino que depende del tiempo que la ley establezca como período del mandato. En este sentido, la Opinión Consultiva no se refiere a sistemas parlamentarios.

La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales. En este sentido, existen límites a lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un control de convencionalidad, que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no solo del Poder Judicial.

Si bien el principio democrático implica que los gobernantes serán electos por la mayoría, uno de los objetivos principales de una democracia debe ser el respeto de los derechos de las minorías. Este respeto se garantiza mediante la protección del Estado de Derecho y de los derechos humanos.

La interdependencia entre democracia, Estado de Derecho y protección de los derechos humanos es la base de todo el sistema del que la Convención forma parte.

El Tribunal determinó que los elementos y los componentes esenciales de la democracia representativa, reconocidos en los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana, definen las características básicas de una democracia representativa, sin las cuales un sistema político dejaría de tener tal carácter, ellos son: el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho, la obligación de realizar elecciones periódicas, la periodicidad de las elecciones, el acceso y ejercicio del poder con sujeción al Estado de Derecho y al imperio de la ley, y la separación de poderes.

En seguimiento de lo anterior, el Tribunal consideró que los principios de la democracia representativa incluyen, además de la periodicidad de las elecciones y el pluralismo político, las obligaciones de evitar que una persona se perpetúe en el poder, y de garantizar la alternancia en el poder y la separación de poderes.

Para responder la primera pregunta de Colombia, la Corte abordó dos temas principales: A) si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano autónomo, y B) si la prohibición de la misma constituye una restricción de los derechos políticos contraria a la Convención Americana.

Sobre el primer eje la Corte concluyó que la reelección presidencial indefinida no es un derecho humano autónomo pues no cuenta con reconocimiento normativo en la Convención ni en la Declaración Americana, y de forma general, en el corpus iuris del derecho internacional de los derechos humanos, en otros tratados internacionales, en la costumbre regional, ni en los principios generales de derecho.

En tanto al segundo, la Corte reconoció, que la prohibición de la reelección presidencial indefinida constituye una restricción al derecho a ser electo, recordó que la facultad con la que cuentan los Estados de regular o restringir los derechos políticos no es discrecional. Por lo contrario, un derecho puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Consideró también que la prohibición de la reelección presidencial indefinida tiene un fin que concuerda con el artículo 32 de la Convención Americana, al buscar garantizar la democracia representativa, sirviendo como salvaguardia de los elementos esenciales de la democracia, en tanto

dicha prohibición busca evitar que una persona se perpetúe en el poder, y, de este modo, asegurar el pluralismo político, la alternancia en el poder, y protege el sistema de frenos y contrapesos que aseguran la separación de poderes.

En relación con la potencial afectación al derecho de los demás ciudadanos, la Corte advirtió que el derecho a votar no supone el derecho a tener opciones ilimitadas de candidatos a la Presidencia y de acuerdo al artículo 32 de la Convención, “los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común”. En este sentido, las exigencias del bien común requieren que se establezcan salvaguardas a la democracia, como lo es la prohibición de la reelección presidencial indefinida. Por tanto, el Tribunal consideró que esta limitación es menor cuando se compara con los beneficios que trae para la sociedad la prohibición de la reelección presidencial indefinida.

Por todo esto, la Corte concluyó que “la prohibición de la reelección indefinida es compatible con la Convención Americana, la Declaración Americana y la Carta Democrática Interamericana”.

Por último, la Corte analizó si la reelección presidencial indefinida era acorde con la Convención Americana y al respecto, repitió que los Estados americanos asumieron la obligación de garantizar el ejercicio efectivo de la democracia dentro de sus Estados, lo que los compromete a realizar elecciones periódicas genuinas, y tomar las medidas necesarias para garantizar “la separación de poderes, el Estado de Derecho, el pluralismo político, la alternancia en el poder y evitar que una misma persona se perpetúe en el poder”. El Tribunal advirtió que la permanencia en funciones de un mismo gobernante en la Presidencia de la República por un largo período de tiempo tiene efectos perjudiciales en el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, característico de una democracia representativa, porque favorece el predominio en el poder de ciertos sectores o ideologías.

Además, resaltó que la supresión de los límites para la reelección presidencial indefinida no debería ser decidida por mayorías ni sus representantes para su propio beneficio.

La Corte concluyó que la habilitación de la reelección presidencial indefinida es “contraria a los principios de una democracia representativa, y, por ende, a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”.

Conclusiones

Luego de este recorrido, observando los antecedentes, la Carta de la Organización de Estados Americanos, la Carta Democrática Interamericana, las resoluciones que le han ido sucediendo, los casos en los que se ha aplicado o no la misma, y como hemos visto, la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que habla del tema, podemos observar como hoy en día existe a nivel americano una verdadera obligación de seguir un sistema democrático de gobierno, con sus respectivas consecuencias en caso de incumplimiento, como por ejemplo la suspensión en los órganos de la Organización y de las Cumbres de las Américas.

Tal vez aun no contamos con una definición cabal y eso puede llegar a ser un arma de doble filo, por un lado, no lo encorsetamos, pero por el otro lo dejamos librado a las voluntades políticas al establecer cuando hay o no una ruptura o amenaza del orden democrático, y esto como pudimos ver en los casos mencionados, muchas veces se define por la afinidad de los gobiernos de turno, al no contar para ello con un órgano imparcial que lo determine, única debilidad notoria del sistema.

Hemos visto el paso que se ha dado en torno a la obligatoriedad de la Carta Democrática Interamericana, que nació como una resolución en el seno de la Asamblea General y poco a poco se ha ganado un espacio como fuente principal al lado de la Carta de la OEA, pero a diferencia de ésta con respaldo en la costumbre. Y cómo se fueron resolviendo las contradicciones que se podrían haber generado en torno a los principios de No Intervención y Libre Determinación de los Pueblos, con la obligatoriedad de la Democracia Representativa, concluyendo que en el continente americano esta forma de gobierno es una obligación internacionalmente aceptada y su cumplimiento, y la exigencia por los demás países de esta, no viola estos principios, más bien es el respeto a la norma internacional libremente adoptada.

La democracia es un propósito, un principio y un derecho en este hemisferio, que busca no solo un régimen democrático sino también que sus instituciones y su sociedad también lo sean.

Aún queda mucho camino por recorrer, y los resultados son imperfectos en la práctica, pero se cuenta con un marco apropiado y desarrollado que nos deja, en el plano jurídico al menos, un paso por encima de lo que ocurre con este tema en el incierto panorama que existe para la democracia a nivel multilateral.

Está en otro campo, que no es el jurídico, hacer que las normas y la realidad se armonicen apropiadamente, dándole un sentido tangible a los valores propios del sistema democrático como se han establecido en las Américas, para que así su implementación sea efectivamente la base para una mayor felicidad de los pueblos del continente.

Referencias

- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (1991). Resolución 1080 Democracia Representativa. <https://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>
- Asamblea General de Naciones Unidas. (1970). Resolución 2625. <https://www.dipublico.org/3975/resolucion-2131-xx-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-declaracion-sobre-la-inadmisibilidad-de-la-intervencion-en-lo-asuntos-inter%C2%ADnos-de-los-estados-y-proteccion-de-su-inde%C2%AD/>
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (2019). Resolución 2931 Fortalecimiento de la democracia https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2931_XLIX-O-19.pdf
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (2020). Resolución 2958 Fortalecimiento de la Democracia. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG_RES_2958_L-O-20_ESP.pdf
- Benavides E. (21 de marzo de 2018). Pedro Pablo Kuczynski renunció a la Presidencia de Perú. France 24. <https://www.france24.com/es/20180321-peru-pedro-pablo-kuczynski-renuncia-presidencia>
- Brotóns, A. R. (2010). Derecho Internacional, Curso General. Tirant Lo Blanch
- Carta de la Organización de los Estados Americanos. Texto original (1948). <https://www.uv.mx/uge/files/2014/05/Carta-de-la-Organizacion-de-los-Estados-Americanos.pdf>
- Carta de la Organización de los Estados Americanos. Reformado por el Protocolo de Buenos Aires (1967). <https://www.resdal.org/atlas/oea-protocolo-bs-as.htm>
- Carta de la Organización de los Estados Americanos. Reformado por el Protocolo de Washington (1992). <https://www.resdal.org/atlas/oea-protocolo-washington.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Honduras: derechos humanos y golpe de estado. <http://www.cidh.org/countryrep/honduras09sp/indice.htm>

- Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano. (1991). <https://biblioteca.iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/documentos-en-espanol/legislacion-internacional/sistema-interamericano/instrumentos-declarativos/2115-compromiso-de-santiago-con-la-democracia-y-la-renovacion-del-sistema-interamericano-santiago-1991/file>
- Comunicado de prensa. (2010). Consejo Permanente de la OEA repudia hechos en Ecuador y respalda al gobierno del Presidente Correa. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-360/10
- Comunicado de prensa. (2016). Declaración del Secretario General de la OEA, Luis Almagro, tras reunión con la Presidente Constitucional del Brasil, Dilma Rousseff https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-044/16
- Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. (2005). Resolución 885 Apoyo a la democracia en Bolivia. <https://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res885.asp>
- Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. (2012). Consideración de la situación en la República del Paraguay <https://www.oas.org/consejo/sp/actas/acta1865.pdf>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Convención sobre derechos y deberes de los Estados. (1933). <https://www.dipublico.org/14602/convencion-sobre-derechos-y-deberes-de-los-estados-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2016). Opinión Consultiva 22/16 https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_22_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Opinión Consultiva 28/21. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf

- Cuenca Tovar, R. E. y Beltrán Ramírez, J. P. (2019). El Derecho a la autodeterminación de los pueblos y los movimientos independentistas. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/5576/5239>
- Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre. (1948). <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp#:~:text=Todos%20los%20hombres%20nacen%20libres,exigencia%20del%20derecho%20de%20todos.>
- Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las américas. (2003). http://www.oas.org/xxxiiiiga/spanish/docs/agdoc4224_03rev3.pdf
- OEA enviará observadores al Perú ante proceso de vacancia a PPK. (20 de diciembre de 2017). La República. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/oea-enviara-observadores-al-peru-ante-proceso-de-vacancia-a-ppk-2583670>
- Documento presentado por la Delegación de Venezuela en la sesión del Consejo Permanente. (2002). Actual situación en Venezuela. https://www.oas.org/XXXIIGA/espanol/documentos/docs_esp/CPdoc3616_02.htm
- Informe preliminar de la visita de la Misión del Consejo Permanente a Nicaragua. (2004). <http://www.oas.org/consejo/sp/actas/acta1453.pdf>
- Pastori Fillol, A. (2020). La democracia determinada políticamente debe terminarse. AUEI <http://www.auei.uy/columnistas-single.php?id=22#>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights> y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1966). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Protocolo adicional relativo a No Intervención. (1936). <https://www.dipublico.org/14936/protocolo-adicional-relativo-a-no-intervencion-conferencia-interamericana-de-consolidacion-de-la-paz-buenos-aires-1936/>

Ramos, S. y Pastori Fillol, A. (2020). La crisis venezolana (2016-2020) a la luz del Derecho Internacional Público. Dialnet <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7751963>

Resolución de San José de Costa Rica:

Carta Democrática Interamericana. (2001) http://www.oas.org/juridico/spanish/ag01/agres_1838.htm

Secretaría de Asuntos Políticos. (2008). Buenos Oficios en Bolivia. <https://www.oas.org/es/sap/secretaria/Bolivia.asp>

Sesión Especial Conjunta CISC-CAJP. (2021). Resiliencia Democrática, el Papel de la Carta Democrática Interamericana y el Proceso de Cumbres http://www.summit-americas.org/carta_democratica.html

Tercer Cumbre de las Américas. (2001). Declaración de Quebec. https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/CumbreAmericasQuebec_Declaracion.pdf

Woodrow, W. (1918). Los Catorce Puntos. https://dhpedia.wikis.cc/wiki/Catorce_Puntos

Notas

(1) Siguiendo a Brotóns cuando se refiere que es al Estado soberano al que se refiere la Carta de NU en el preámbulo cuando habla de “Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas”.

(2) Para más información sobre el tema: Ramos, Sebastián y Pastori Fillol, Alejandro. 2020. La crisis venezolana (2016-2020) a la luz del Derecho Internacional Público.