

LOS DESAFÍOS DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

The challenges of the Inter-American
Democratic Charter



Rubén M. Perina.^{1*}

■ Resumen

La Carta Democrática Interamericana (CDIA) es el principal instrumento para la promoción y defensa multilateral de la democracia con que cuentan los Estados miembros de Organización de los Estados Americanos (OEA). La Carta incorpora una serie de instrumentos jurídico/diplomáticos interamericanos desarrollados como parte de un esfuerzo que comienza en los años ochenta y noventa cuando la gran mayoría de sus miembros retorna a la gobernanza democrática. Refleja así un histórico consenso y el compromiso colectivo interamericano de promover, defender y ejercer la democracia representativa. Sin embargo, en algunos países de América Latina se observa últimamente una preocupante tendencia a alejarse de este consenso y compromiso, desafiando la validez, utilidad y efectividad no solo de la Carta sino también de históricos instrumentos interamericanos de defensa de los derechos humanos. En el patrón emergente, un gobierno obtiene el poder a través de elecciones democráticas, pero una vez en control del Estado, lo ejerce para denigrar, descalificar y socavar las instituciones, valores y prácticas democráticas contempladas en sus propias constituciones y en la CDIA. En vista de estos desafíos, el artículo evalúa la validez,

¹ *Consultor internacional - rmperina@gmail.com

Recibido el 25 de junio de 2012; aceptado el 13 de septiembre de 2012.

utilidad y efectividad de la Carta para prevenir golpes de Estado o autogolpes, contener el debilitamiento del orden democrático o restablecerlo cuando haya sido interrumpido. Propone además una serie de medidas para aplicar cabalmente sus disposiciones o bien reformarla, a fin de fortalecerla como instrumento multilateral de promoción y defensa de la democracia, y específicamente como herramienta para prevenir el menoscabo del orden democrático. Concluye advirtiendo que estas medidas difícilmente podrán concretarse mientras en el hemisferio persistan las actuales divisiones político/ideológicas.

PALABRAS CLAVE: Democracia, promoción, prevención, debilitamiento, alerta temprana.

■ Abstract

The Inter-American Democratic Charter (IADC) is the Organization of American States' (OAS) principal mechanism for the collective promotion and defense of democracy. It incorporates a series of diplomatic and juridical instruments developed by member states as part of a historical effort which begins in the nineteen eighties and nineties, when the great majority of OAS members returned to democratic governance. The Charter reflects an inter-American consensus and commitment to promote and defend representative democracy. However, in several Latin American countries one can observe a growing and worrisome pattern of moving away from such commitment and consensus --challenging the validity and relevance not only of the Charter but also of the historical inter-American instruments for the protection of human rights. In the emerging pattern, a government achieves power through democratic elections, but once in control of the State, it wields its power to denigrate, dismiss and erode democratic institutions, values and practices established in their own constitutions and in the Democratic Charter. In view of these challenges, this article evaluates its relevance and effectiveness in preventing *coups d'état* or *auto-golpes*, contain the erosion of the democratic order, and restore it when it has been interrupted. It also proposes measures in order to apply the Charter to the fullest and/or reform it, so as to strengthen it as a multilateral mechanism for the promotion and defense of democracy, and specifically for preventing the collapse of the democratic order. It concludes with the caveat that such measures will be difficult to implement while the present hemispheric political and ideological differences and divisions persist.

KEYWORDS: Democracy, promotion, prevention, erosion, early warning.

I. ANTECEDENTES: ORIGEN Y EVOLUCIÓN

La Carta Democrática Interamericana (CDIA) es el resultado de un proceso histórico y del esfuerzo conjunto de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) por hacer que en las Américas prevalezca la democracia representativa como sistema de gobierno. Fue aprobada el 11 de septiembre de 2001 en la Asamblea General de la OEA realizada en Lima, Perú y es hoy el mecanismo principal de que disponen los Estados miembros de la Organización para la promoción y defensa colectiva de la democracia representativa.

La Carta surge tras el retorno de la gran mayoría de los Estados americanos a la gobernanza democrática a partir de principios de los años ochenta. Expresa el consenso y el compromiso individual y colectivo de dichos Estados por promover, defender y ejercer la democracia representativa, y refleja una convicción generalizada entre pueblos y gobernantes de que la democracia es el sistema de gobierno más apropiado para la región.² Esta realidad contrasta significativamente con aquella de los

primeros treinta años de la Organización, cuando convivían en ella regímenes dictatoriales, militares, autoritarios, semidemocráticos y democráticos.

La CDIA incorpora y sintetiza una serie de mecanismos jurídico/diplomáticos que los Estados miembros fueron desarrollando en el sistema interamericano a lo largo de los años, comenzando por la modificación de la Carta Constitutiva de la OEA en 1985, en virtud de la cual se establece que uno de los propósitos fundamentales de la Organización es «promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no-intervención.» La Carta estipula ella también que la «democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.»

Posteriormente, la Resolución «Derechos Humanos y Observación Electoral», aprobada por la Asamblea General en 1989, encomienda al Secretario General que organice observaciones electorales en los países que lo soliciten.³ En 1991, en la Asamblea General realizada en Santiago de Chile, se aprobó la Resolución 1080, «Democracia representativa,» en la cual se reitera el compromiso de actuar colectiva e inmediatamente para proteger la democracia cuando esta se vea ame-

² Esta legitimidad de la democracia se da a partir del fracaso y colapso de (y desilusión con) la alternativa socialista o comunista a fines de los años ochenta. Sin embargo, ello no significa que partidos políticos, legislaturas, políticos, etc. tengan una buena imagen o no sean cuestionados por su actuación. Ver sucesivos informes de *Latinobarómetro*. Sobre la evolución de la democracia en el sistema interamericano, ver Perina (2000).

³ Estos dos nuevos instrumentos abrieron el camino para que la OEA pasara a tener un papel significativo en los procesos de paz y democratización de Centroamérica a finales del decenio de 1980, incluyendo su primera observación electoral integral de las elecciones nicaragüenses de 1990, en que resultó derrotado el sandinismo.

nazada en cualquier Estado miembro. Asimismo, otorga nuevas atribuciones al Secretario General para convocar una reunión del Consejo Permanente de la Organización cuando en un Estado miembro se produzca una «interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional, o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo...».⁴ Es una «*luz roja*» que si se traspasa y se activa puede acarrear serias consecuencias para los transgresores.

La 1080, como se la conoció informalmente, se aplicó en cuatro casos y en todos ellos se consiguió, tarde o temprano, restaurar la institucionalidad democrática:

En el caso de Haití (1991) el proceso de restablecimiento de la democracia duró tres años e incluyó, en estrecha colaboración con las Naciones Unidas, el no reconocimiento y el aislamiento del gobierno de facto, además de la congelación de activos financieros por algunos países, la suspensión de créditos y de la ayuda internacional, el embargo y finalmente la amenaza del uso de la fuerza.

En los casos de Perú (1992) y Guatemala (1993) la condena y la presión ejercida por la OEA y la comunidad internacional y nacional tuvieron efectos más rápidamente y se retornó al cauce

legal y democrático sin la amenaza o el uso de la fuerza.

En estos casos, la aplicación de la Resolución 1080 fue un claro ejemplo de la determinación colectiva de defender la democracia en el Hemisferio. Pero en definitiva la restauración del orden democrático se debió al fuerte rechazo de la ciudadanía a los golpes de Estado.

En Paraguay, en abril de 1996, se activó la 1080 *para prevenir* una ruptura del proceso democrático tras una amenaza de golpe de Estado por parte de un líder militar. Ello provocó la inmediata reacción del Secretario General y del Consejo Permanente de la OEA (así como la de varios gobiernos de la región, individualmente o a través del Mercosur y el Grupo de Río), en apoyo del gobierno y de las instituciones democráticas del Paraguay, consiguiéndose disuadir de sus intenciones a los posibles golpistas.

En 1992, los Estados miembros enmendaron nuevamente la Carta Constitutiva mediante el Protocolo de Washington, que contempla la posible suspensión de la calidad de miembro en caso de que de un Estado miembro cuyo «gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza.» Este instrumento es otra *luz roja*, y representa un mensaje más fuerte y categórico, que pretende disuadir o prevenir a quienes tuviesen la intención de interrumpir el proceso democrático de un Estado miembro mediante un golpe de Estado tradicional o de un

⁴ Seguidamente, el Consejo podrá convocar una reunión especial de Ministros de Relaciones Exteriores, la que deberá decidir sobre las medidas concretas que tomará la Organización.

autogolpe. Ha sido incorporada como artículo 9 de la Carta Constitutiva.

Complementariamente, los Estados miembros crearon un mecanismo ejecutivo orientado a permitir que la organización promueva, a mediano y largo plazos, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la promoción de valores y prácticas democráticas, también como manera de prevenir interrupciones del orden democrático en sus miembros.

En ese sentido, en la Asamblea General celebrada en Asunción, Paraguay en 1990, mediante la Resolución 1063 (XX-0/90), los países constituyeron la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) y le asignaron el objetivo de responder «con prontitud y eficiencia a los Estados miembros que, en el pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos». Así, la UPD ofreció a los Estados miembros programas de asistencia técnica para el fortalecimiento de partidos políticos, poderes legislativos, gobiernos locales, instituciones electorales; la promoción de valores y prácticas democráticas a través del sistema educativo y de la capacitación de jóvenes líderes (educación para la democracia), y la observación electoral. Esta Unidad fue abolida por las reformas de la Secretaría General de los años 2004 y 2005. En la actualidad, las misiones de observación electoral se realizan bajo las órdenes de la Secretaría de Asuntos Políticos.

En los años posteriores a 1992, las cancillerías americanas, tanto en las sesiones de la Asamblea General como en el Consejo Permanente de la OEA, junto con los Jefes de Estado en las Cumbres de Miami (1994), Santiago (1998) y Quebec (abril 2001) continuaron buscando formas de consolidar y fortalecer la capacidad de la OEA de responder a las amenazas al orden democrático.

A tal efecto, en la Cumbre de Quebec se pidió a los Estados miembros que elaboraran la Carta Democrática a fin de fortalecer los mecanismos existentes para promover y defender la democracia. Al mandato siguieron complejas y arduas negociaciones y debates en torno a principios fundamentales del sistema interamericano, como la soberanía de los Estados y la no-intervención, así como sobre la propia definición de la democracia (esto es, representativa en contraposición a participativa). Bajo el liderazgo de Javier Pérez de Cuéllar, presidente del gobierno provisional del Perú tras la renuncia de Fujimori y del embajador de Colombia ante la OEA, Humberto de la Calle, los Estados miembros finalmente lograron un consenso histórico en la Asamblea General de junio de 2001 realizada en San José, Costa Rica, plasmado en la llamada Declaración de San José, que luego fue adoptada como Carta Democrática Interamericana en una Asamblea General extraordinaria realizada el 11 de septiembre de ese año.

La Carta, en síntesis, integra todos los instrumentos político/jurídicos con-

cebidos y aplicados hasta ese momento como mecanismos *preventivos/disuasivos* contra posibles golpes de Estado, y como *restaurativo*, o de respuesta inmediata para restablecer el orden democrático en caso de su quiebre en un Estado miembro. Asimismo, como veremos más adelante, agrega significativamente una serie de estipulaciones que aumentan los alcances de estos mecanismos, si bien por otra parte revela sus debilidades *para contener* el socavamiento del orden democrático y su ruptura.

II. EL NUEVO CONTEXTO

A pesar de los logros en el ejercicio, promoción y defensa de la democracia de los decenios de 1980 y 1990, últimamente en algunos países de América Latina se observa una preocupante tendencia a alejarse del consenso y del compromiso adquirido a través de la Carta. Se desafía así no solo la validez de la Carta sino también la de históricos mecanismos interamericanos de defensa de los derechos humanos, como son la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En el patrón emergente, un gobierno obtiene el poder en elecciones democráticas, pero una vez en control del Estado ejerce su poder para ignorar, descalificar y debilitar las instituciones, valores y prácticas democráticas contempladas en sus propias constituciones y en la CDIA.

El menoscabo del orden democrático («golpe en cámara lenta») se consume solapadamente. El gobierno utiliza me-

canismos de la democracia como son las elecciones, los plebiscitos o referendos y mayorías transitorias en el poder legislativo, o en el poder judicial y electoral, para modificar las reglas de juego en su favor. Usa también la remoción de los jueces no alineados políticamente con el ejecutivo, o el desconocimiento de las sentencias de los tribunales o de leyes aprobadas por la legislatura.

El modelo se basa en la acumulación y el monopolio del poder por el poder ejecutivo en detrimento de la autonomía y competencia de los demás poderes -- que invariablemente culmina en *hiper-presidencias*, y se ejerce en nombre de la democracia participativa, la inclusión social, el socialismo o el anti-imperialismo.

El círculo se cierra con la manipulación de los procesos electorales para asegurar la no alternancia en el poder y el continuismo del régimen, y se concreta mediante lo que se podría llamar fraude o distorsión «estructural», que adopta varias formas y se aplica mucho antes del día de las elecciones. Con el control que ejercen algunos gobiernos en la legislatura y el poder judicial y electoral, se manipulan las leyes electorales para cambiar aspectos estructurales del sistema político/electoral en favor del gobierno o régimen de turno y sus candidatos. Esto incluye, entre otros, la modificación de distritos electorales y las fórmulas de representación, los procedimientos para elección de candidatos y los calendarios electorales; la eliminación de limitaciones constitucionales para la reelección; la

aprobación de códigos electorales que amenazan o violan principios de equidad y transparencia; la conformación de instituciones electorales con autoridades parcializadas que no actúan con transparencia.

La distorsión sistémica también incorpora el uso y abuso de los recursos del Estado en favor del candidato del gobierno de turno, incluyendo el financiamiento directo o en especie de la campaña; la distribución paternalista/clientelista de beneficios sociales por razones proselitistas, que solo crean dependencia; el reparto pre-comicios de bienes de consumo doméstico; la inauguración de obras públicas que nunca se finalizan; la adquisición y control de medios de comunicación (mal llamados «públicos») por el gobierno o aliados, que se utilizan para proselitismo electoral y gubernamental, acompañado del amedrentamiento y discriminación de medios independientes, la persecución política de los opositores al régimen, entre otros.

Este patrón de comportamiento termina socavando instituciones, valores y prácticas democráticas como la separación e independencia de poderes, la libertad de expresión, el Estado de derecho, las elecciones libres y justas y el respeto de las minorías o de la oposición, entre otros – todas ellas consagradas en la Carta Democrática Interamericana.

En los últimos tiempos se han utilizado estas prácticas o una combinación de ellas en Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras (bajo Zelaya), Nicaragua, República Dominicana y Venezuela

para asegurar el continuismo del nuevo «modelo» populista-autoritario. Inclusive, varios de ellos, siguiendo el liderazgo venezolano en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), han comenzado a cuestionar la autoridad y legitimidad de la OEA, incluyendo sus instituciones de protección de los derechos humanos, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y las cumbres de Jefes de Estado. Este cuestionamiento refleja la fragmentación y división en que vive hoy el hemisferio.

Paralelamente, y con el falso argumento de que tales instituciones son manipuladas o se encuentran al servicio del «imperialismo» de Estados Unidos (y Canadá), esos países han promovido la creación de entidades subregionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), que obviamente excluyen a ambos países del norte.⁵

⁵ UNASUR inclusive ha creado su propio mecanismo de observación electoral, compuesto de autoridades electorales de los países miembros que «acompañarán» el proceso electoral, lo que hace sospechar que no será una un mecanismo imparcial. Ver tercer encuentro de autoridades electorales de UNASUR. http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=637:venezuela-solicita-acompanamiento-electoral-de-unasur-en-elecciones-generales-en-octubre&catid=66:noticias-unasur. En mayo pasado el canciller venezolano, Nicolás Maduro, en la reunión de Cancilleres de UNASUR, declaró que «es hora de dismantelar instituciones decadentes como la Corte y la Comisión «porque

El argumento es falso porque cualquiera que haya estudiado o servido en una de estas instituciones interamericanas, sabe perfectamente que la dominación de Estados Unidos es una cosa del pasado, como de hecho lo fue hasta el final de la Guerra Fría. Las razones son muchas pero el hecho es que el gobierno estadounidense ya no puede imponer sus deseos en estas instituciones, como no lo puede hacer en sus relaciones bilaterales con la mayoría de los países latinoamericanos. Solo cabe recordar el maltrato de que fueron objeto el Presidente Bush y su propuesta de libre comercio para las Américas en Mar del Plata en 2002; o más recientemente, durante la crisis de Honduras en 2009, cuando Estados Unidos no pudo evitar la suspensión del nuevo gobierno hondureño de la OEA, con su argumento, válido por cierto, de que la suspensión no era necesaria porque ya había comicios programados para la elección de presidente y el retorno de la democracia.

Vivimos en una época diferente y pretender otra cosa es desconocer o tergiversar esta nueva realidad. Uno sospecha que tales denuncias son cortinas de humo para cubrir violaciones de los derechos humanos y los valores

y prácticas democráticas fundamentales establecidas en la CDIA.⁶

En vista de estos inquietantes desarrollos y desafíos, surge la necesidad de evaluar la efectividad de la Carta para confrontarlos, así como proponer una serie de acciones para aplicar a cabalidad sus disposiciones, o reformarla. La idea es fortalecer su efectividad como instrumento multilateral de promoción y defensa de la democracia y específicamente, para prevenir golpes de

⁶ Vale la pena agregar que en repetidas ocasiones la CIDH ha organizado audiencias públicas sobre los prisioneros acusados de terroristas y detenidos en Guantánamo; ha solicitado a Estados Unidos que adopte medidas urgentes para que un tribunal competente juzgue a dichos prisioneros y le ha intimado que cierre tales campos de detención. Por otro lado también ha criticado al gobierno norteamericano por sus prácticas de detención de inmigrantes ilegales. Paradójicamente, los ataques contra la Comisión y la Corte y la OEA en general, son similares a los que realizan en Estados Unidos algunos legisladores y altos funcionarios del Departamento de Estado... que piensan que la OEA no sirve para nada porque está dominada por gobiernos populistas y anti-norteamericanos. Ambos tienen el efecto de menoscabar la credibilidad y la efectividad de estas valiosas instituciones interamericanas, que después de todo son un logro histórico de la diplomacia latinoamericana en sus esfuerzos en pro de la defensa de los derechos humanos y la democracia, y *no una imposición* norteamericana. Extrañamente también Argentina cuya gente se ha beneficiado de los trabajos de la Comisión y la Corte en defensa de los derechos humanos en el país, particularmente durante la dictadura militar, no se ha pronunciado en defensa de ambos.

están al servicio del Departamento de Estado» e intervienen en «nuestros» asuntos internos. El Presidente Correa, por otro lado, comentó que la OEA y la Comisión están «totalmente dominadas por la influencia de Estados Unidos...» (*Telesur*, 9 de Mayo, 2012).

Estado o el quebrantamiento del orden democrático.⁷

III. EL VALOR AGREGADO DE LA CARTA DEMOCRÁTICA

La Carta tiene validez histórica porque recoge y refleja los intereses, valores y esfuerzos de la comunidad interamericana para promover, ejercer y defender la democracia representativa. Es un instrumento mediante el cual se ha logrado reunir a todos los países del continente en un acuerdo sin precedentes sobre la naturaleza y contenido de la democracia representativa y sobre su valor como sistema de gobierno preferido e indispensable en las Américas. Además es un instrumento que se puede utilizar adecuadamente para promover y defender colectivamente la democracia, y ha demostrado ser eficaz para estos propósitos, particularmente cuando hay que restablecer el orden democrático

o prevenir su ruptura en ciertos y limitados casos.

En su *función preventiva*, la Carta actúa como *una luz roja*, que si no se respeta puede tener serias consecuencias para los transgresores y el país de que se trate. Su efectividad depende de la evaluación de riesgo que hagan los posibles infractores o inclusive del conocimiento o no que estos tengan de las disposiciones de la Carta. Su utilidad y efectividad también se ha demostrado para *prevenir rupturas* de la institucionalidad democrática de algunos Estados miembros, aunque solo a solicitud de su poder ejecutivo, como veremos más adelante.

Ambos atributos también se observan en su función *restaurativa*. La Carta permite al Secretario General y a los Estados miembros reaccionar de manera inmediata y sostenida para restablecer el orden democrático cuando se haya interrumpido inconstitucionalmente en un Estado miembro. La reacción colectiva incluye la condena de los hechos, seguida posiblemente de medidas que van desde misiones de buenos oficios hasta sanciones diplomáticas, comerciales, financieras e inclusive la suspensión de la calidad de miembro del gobierno involucrado, como ha ocurrido que se señalan más adelante.

Más específicamente, la Carta no solo incorpora los mecanismos históricos ya identificados, sino que los perfecciona con avances significativos de sus alcances, al menos en cinco áreas:

⁷ De hecho, ha habido recientes llamados en esta dirección desde la academia y de altos funcionarios de los Estados miembros y de organización. Ver discurso del Presidente de El Salvador, Mauricio Funes, en la Asamblea General del 6 de Junio de 2011 (Funes, 2011). En el mismo sentido, el Secretario General, José Miguel Insulsa, expresó en una conferencia sobre democracia en Centroamérica, que «una actualización de la Carta es necesaria frente a los desafíos y riesgos que amenazan la consolidación y la esencia misma de la democracia.» *El Universal*, Caracas, Venezuela, 12 de Mayo de 2011.

1. Democracia: Derecho de los pueblos y obligación de los Estados Miembros

En primer lugar, la Carta marca el consenso y el compromiso individual y colectivo sin precedentes de los Estados miembros de que la democracia es un derecho de los pueblos y de que los gobiernos tienen «la obligación de promoverla y defenderla» (Art. 1). También expresa una clara *preferencia por la democracia* representativa como sistema de gobierno ---aunque en la Carta Constitutiva se estipula que los Estados miembros «tienen el derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y a organizarse en la forma que más le convenga (Arts. 3 y 19).

2. Definición de la democracia representativa

Los Estados miembros acuerdan por primera vez una definición mínima de la democracia representativa, sus instituciones, valores y prácticas fundamentales, incluyendo las libertades fundamentales, el respecto al Estado de derecho y los derechos humanos, la celebración de elecciones periódicas, libres y justas, el régimen de pluralidad de partidos, la separación e independencia de poderes (Art. 3); la transparencia y la probidad en las actividades gubernamentales, la responsabilidad en la gestión pública, la libertad de expresión y de prensa (art4); la participación ciudadana; el

respeto y tolerancia de la diversidad étnica, cultural y religiosa (art 9).

3. Incremento de las atribuciones del Secretario General y los Estados miembros.

La Carta permite ahora que el Secretario General o cualquier Estado miembro pueda invocar la Carta y «solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las medidas que estime conveniente,» en caso de que en un «Estado Miembro se produzca una alteración al orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático.» (Art. 20).

Lo anterior fortalece la función «restaurativa» de la Carta y fue un importante logro y avance respecto del hasta entonces inamovible principio de no-intervención, porque de alguna manera levanta las restricciones o límites que tenían el Secretario General o un Estado miembro que no fuera el afectado para actuar por su propia iniciativa o incluso pronunciarse sobre temas internos de un Estado miembro.

4. La preservación del orden democrático

La Carta fortalece, aunque no del todo, el rol de la OEA *en la prevención* de la ruptura institucional. El Art. 17 permite ahora que el gobierno de un Estado miembro pida la asistencia del Secretario General o del Consejo Permanente para preservar la democracia,

cuando considera que la institucionalidad democrática o el legítimo ejercicio del poder están en peligro. En ese caso el Art. 18 también permite una visita del Secretario General para analizar la situación, pero *solo con el previo consentimiento del gobierno afectado*.

En ese marco, a solicitud de los gobiernos de Nicaragua (2005), Ecuador (2005) y Bolivia (2005 y 2008), el Consejo Permanente y el Secretario General actuaron con diligencia y eficacia mediante una Misión de buenos oficios que logró que las crisis políticas no llegaran a la ruptura institucional. Las consecuencias fueron diferentes en Honduras en 2009.

Cabe observar, sin embargo, que en los casos en que es el poder ejecutivo el que pide asistencia, nadie piensa en injerencia externa, aunque otros poderes del Estado podrían considerarlo así --como en los casos de Ecuador en 1997 y Honduras en 2009. En ninguna de estas oportunidades se prestó atención adecuada a las inquietudes o demandas de *otros* poderes del Estado, como el legislativo, y la «intervención» de la OEA no impidió que el presidente fuese destituido irregularmente.

En el caso de Ecuador, en febrero de 1997 el Presidente Abdala Bucaram pidió el apoyo de la OEA ante la creciente protesta social en su contra y los pedidos de que renunciara. Sin embargo, al llegar a Quito el Secretario General de la OEA, Cesar Gaviria, líderes parlamentarios y los medios de comunicación rechazaron su visita en apoyo de Bucaram y la denunciaron como una

intromisión en los asuntos internos del país. Inmediatamente después de que abandonó el país el Congreso destituyó a Bucaram y nombró Presidente de Ecuador al presidente⁸

En Honduras, en junio de 2009, a solicitud del Presidente Zelaya, el Secretario General, José Miguel Insulza, envió un representante a fin de que concertara los planes para «observar» un propuesto referendo sobre una asamblea constituyente destinada a reformar la Constitución de manera que permitiera la reelección presidencial. El Congreso Nacional, la Corte Suprema y el propio partido del Presidente ya habían rechazado este ejercicio electoral por inconstitucional. En vista de tal oposición, el emisario sugirió públicamente que el referendo no fuera vinculante y que se tratara solo de una «encuesta». Los opositores interpretaron la sugerencia como la convalidación de un proceso que luego sería utilizado por el Presidente para arreglar su reelección, y como una injerencia en las cuestiones internas del país. El Congreso hondureño exigió oficialmente al observador que se retirara del país.⁹ Al insistir el Presidente en llevar a cabo la «encues-

⁸ Gaviria llevó a cabo esta misión en el marco de la Resolución 1080, que extrañamente no se invocó después de la destitución de Bucaram --básicamente porque ella se ejecutó tras un velo constitucional. Cabe preguntarse si, de acuerdo con la Carta, hoy ello no sería causa de suspensión de la OEA.

⁹ *La Tribuna*, «Congreso pide a la OEA retirar misión.» 24 de junio de 2009.

ta», fuerzas militares lo destituyeron y lo condujeron al exterior.

5. Del golpe de Estado a la alteración del orden democrático

Por último, la Carta introduce un sutil avance en la conceptualización de lo que es la ruptura del orden democrático; o sea, que esta ya no solo corresponde a un golpe de Estado tradicional, sino que puede ser «la alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático...» (Arts. 19 y 20).

El concepto de alteración inconstitucional es un concepto amplio que ciertamente incluye (o debería incluir) al menos elecciones fraudulentas o un desafío ilegal proveniente del poder legislativo o judicial, o del poder militar contra el legítimo ejercicio del poder por parte del gobierno debidamente constituido. Estas alteraciones son relativamente fáciles de condenar colectivamente, en particular si es el poder ejecutivo el que se siente amenazado y solicita la solidaridad y apoyo de la OEA.

En algunas oportunidades el poder legislativo puede llegar a ser el transgresor y amenazar o violentar la continuidad del orden constitucional democrático, como sucedió en Ecuador en 1997 contra el Presidente Bucarám, en 2005 contra el Presidente Gutiérrez; en Nicaragua, contra el Presidente Bolaños en 2005; o en Honduras en 2009—contra el Presidente Zelaya.

Por otra parte la destitución del Presidente Lugo en Paraguay el 22 de

junio de 2012 por el poder legislativo constituye un caso controvertido y difícil de categorizar. Para algunos fue un golpe de Estado «parlamentario», ya que no se dio al Presidente tiempo suficiente para una defensa adecuada en el Senado, violando el principio del debido proceso; mientras que para otros fue un rápido juicio político ajustado a la normativa constitucional, que superó ampliamente el requisito constitucional de mayoría calificada (dos tercios) en ambas cámaras --que constituye la garantía o protección que tiene el ejecutivo contra el posible abuso del poder político por parte de mayorías parlamentarias opositoras ocasionales. El hecho es que ambos bandos sabían perfectamente desde hacía bastante tiempo cuales eran las acusaciones contra el presidente: cuatro (¡) intentos parlamentarios previos de destitución que no lograron la mayoría calificada. Por otro lado, Lugo decidió aceptar el juicio político hasta las «últimas consecuencias» y no invocar la CDIA, a pesar de las sugerencias del Secretario General y de su propio embajador en la OEA.¹⁰

¹⁰ De haberlo hecho (con referencia al Art. 17) probablemente habría abierto un espacio que le habría permitido negociar con sus aliados políticos (el Partido Liberal Radical Aauténtico —PLRA) al menos por un mayor tiempo para preparar su defensa en el Senado o aplicar una estrategia política que evitase su destitución. Es posible que Lugo no invocara la CDIA porque pensó que sus aliados no lo desertarían en el Congreso, o porque recibió una fuerte presión brasileña/venezolana para no involucrar a la OEA y así mantener a Estados Unidos y Canadá

El 29 de junio, Argentina, Brasil y Uruguay se reunieron en Mendoza, Argentina, y decidieron sumariamente suspender al Paraguay de las actividades del Mercosur, aplicando la cláusula democrática del bloque. La UNASUR se adhirió a la decisión.¹¹

fuera de la cuestión y de una posible solución a la crisis. Sin embargo, un día antes llegaron a Asunción desde Río de Janeiro los cancilleres de UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), liderados por Itamaraty, para presionar a los legisladores paraguayos contra la remoción. Inclusive el canciller venezolano, Nicolás Maduro, arregó a los militares paraguayos para que salieran a la calle en defensa de Lugo. Ello irritó sobremanera a los congresistas paraguayos y tuvo más bien el efecto de acelerar el juicio para prevenir la injerencia extranjera en el proceso. El Congreso Nacional enjuició al Presidente Lugo, alegando incumplimiento de funciones, entre otros cargos, y lo destituyó en menos de 48 horas. Para algunos observadores y gobiernos de la región el hecho no contó con el debido proceso y consistió esencialmente en un golpe de Estado «parlamentario.» Ver diarios *ABC* y *Ultima Hora*. Asunción, Paraguay, 22 y 23 de junio de 2012

¹¹ Paradójicamente, estos países tampoco respetaron el «debido proceso» al suspender al Paraguay sin permitir siquiera su presencia en la reunión para defender su posición, y al mismo tiempo admitir *de facto* a Venezuela como miembro pleno del bloque regional –incorporación que el Senado paraguayo había rechazado repetidamente. En ambos casos prevaleció el criterio político sobre el jurídico --lo que debilita significativamente la institucionalidad del bloque.

La suspensión también puede verse como un castigo contra la oposición política paraguaya por su resistencia a aceptar a Venezuela en el bloque y por destituir a un

En la OEA, por otro lado, se convocó a una reunión extraordinaria del Consejo Permanente el 29 de junio, en el marco de la CDIA, para realizar una apreciación colectiva de la situación paraguaya. Pero dados el pluralismo «ideológico» existente en la organización y la ausencia de consenso sobre la naturaleza misma de los eventos ocurridos, ni siquiera se logró una condena institucional al Paraguay, aunque varios países catalogaron los eventos en ese país como un golpe de Estado «parlamentario» contra un presidente democráticamente electo.

Sin embargo, el Secretario General, a solicitud del Presidente del Consejo Permanente, en compañía de varios embajadores realizó una visita a Asunción para conocer *in situ* las perspectivas de todos los protagonistas de la crisis. En su informe del 10 de julio al Consejo señaló que «existe una situación de normalidad política, social y económica que es conveniente preservar», y advirtió que suspender al Paraguay de la organización tendría consecuencias negativas para el bienestar de la población, no contribuiría a fortalecer la democracia y excluiría a la OEA de la posibilidad de colaborar con ese proceso. Asimismo, propuso el envío de una misión especial para

miembro del club de presidentes ideológicamente afines. Igualmente, la crisis representó una clara oportunidad para acceder al mercado venezolano que importa casi todo lo que consume, a su petróleo subsidiado y a los petrodólares que Chávez distribuye personalmente sin control alguno.

apoyar la gobernabilidad democrática y asegurar la integridad de las elecciones generales de abril de 2013.¹²

Los Estados miembros tuvieron hasta el 22 de agosto para analizar el informe y decidir sobre una posición común sobre la situación paraguaya. La reunión especial del Consejo Permanente de esa fecha concluyó nuevamente sin consenso y sin un pronunciamiento institucional sobre el tema. En vista de ello, y en el marco de sus facultades y de la CDIA, el Secretario General anunció, tras solicitud del gobierno paraguayo, que constituiría una misión especial de largo plazo para observar y colaborar en lo que fuese necesario con el proceso electoral paraguayo.

Sin bien la rapidez con que el poder legislativo depuso a Lugo reveló que en cierta forma el proceso había sido irregular, resulta difícil plantear categóricamente la destitución como una alteración inconstitucional del orden democrático, o como un golpe de Estado parlamentario. Por ello, la virulencia y hostilidad con que algunos países latinoamericanos han reaccionado contra el juicio político practicado en Paraguay resulta casi incomprensible, salvo que tras ello existan intereses ideológicos o mercantilistas.

Lo que sí debería causar alarma y motivar algún tipo de reacción oficial en los gobiernos de países miembros de la OEA que se consideran promotores

y defensores de la democracia, es la «alteración» institucional que lenta pero efectivamente menoscaba los principios, valores y prácticas consagradas en la CDIA (golpes en «cámara lenta»), que ocurre en la actualidad en varios países latinoamericanos, de la manera descrita más arriba. Por lo menos, tales gobiernos podrían convocar una reunión del Consejo Permanente, en el marco de la CDIA, para hacer un análisis colectivo de la situación de la democracia en el continente.

IV. LOS NUEVOS DESAFÍOS: APLICACIÓN DE LA CARTA Y SU REFORMA

A pesar del importante progreso en la promoción y defensa colectiva de la democracia que se refleja en la Carta y su aplicación, esta todavía enfrenta importantes desafíos. Ellos deben enfrentarse con creatividad y firmeza, para que la Carta y la propia OEA se mantengan y se fortalezcan como instrumentos idóneos y eficaces.

Una vez quebrado el orden democrático institucional por golpe de Estado o autogolpe, los Estados miembros tienen bastante claro cómo proceder y poseen los mecanismos jurídico/diplomáticos para condenar el hecho, enviar una misión de buenos oficios, imponer sanciones, y finalmente suspender al gobierno de facto de la organización. Aunque restablecer a un gobierno derrocado tampoco es fácil si no existe apoyo popular o institucional, como

¹² http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-247/12

en los casos de Ecuador en 1997 y Honduras en 2009.

Sin embargo, cuando se trata de *prevenir* la ruptura del orden democrático por golpe de Estado o alteración de las instituciones de la democracia, como hemos visto, la Carta *padece de ciertas debilidades o limitaciones* que cohiben o restringen la posibilidad de aplicarla de los Estados miembros y del Secretario General. O sea, ha demostrado *no ser* un instrumento útil y efectivo para *contener el debilitamiento del orden democrático y prevenir su colapso*.

Pero hay al menos *dos caminos* para superar esta debilidad o deficiencia: uno de ellos es *utilizar a cabalidad*, y en toda su extensión posible las facultades o atribuciones establecidas en la Carta, lo que no requiere modificarla; el otro es *lograr las reformas* que se requerirían para hacer de la Carta un instrumento más eficaz para la defensa y promoción de la democracia.

1. El desafío de utilizar los mecanismos contemplados por la Carta

En situaciones de menoscabo institucional paulatino y creciente crisis e ingobernabilidad política que amenazan el orden democrático y desafíen la relevancia de la Carta y de la OEA, es posible realizar las siguientes acciones preventivas:

a) *Institucionalizar y fortalecer las Misiones políticas de buenos oficios*

Cuando un gobierno solicita la asistencia de la OEA y de la Secretaría General por considerar amenazada su institucionalidad democrática o su derecho al «legítimo ejercicio del poder» (Art. 18), normalmente el organismo instruye al Secretario General que envíe una Misión política para analizar la situación y ofrecer sus buenos oficios, para fortalecer y preservar la institucionalidad democrática (Bolivia 2005 y 2008, Ecuador 2005, Nicaragua 2005 y 2008, Guatemala 2009 y Honduras 2009).

La función de estas misiones es actuar como factor disuasivo de una mayor polarización entre las fuerzas políticas en pugna, así como promover y facilitar el diálogo, la negociación, la construcción de consensos y el logro de acuerdos. Seguidamente, la misión deberá darle seguimiento al cumplimiento de esos acuerdos para preservar o restaurar el orden democrático.

Sin embargo, estas misiones no pueden ser un simple apaga fuego. Deben ser misiones de observación y facilitación política de largo aliento, para poder generar la confianza de los protagonistas y un proceso de negociación legítimo. Hasta ahora estas misiones han sido de corto plazo y han carecido de capacidad técnica para cumplir su cometido. Por lo general, su éxito depende de cambios substanciales en las prácticas políticas de los protagonistas, y ello no se consigue de un día para otro. Se requiere por lo tanto

permanencia *in situ*, perseverancia y un equipo de expertos con capacidad técnica/política en negociación y mediación, conocimiento de la naturaleza e historia del sistema interamericano, así como un liderazgo genuino. La misión de la OEA en apoyo al Presidente Zelaya en Honduras antes del golpe de Estado fracasó precisamente porque carecía de estas características.¹³

b) *Invocar el Art 20 de la Carta y provocar una alerta temprana*

Otra manera de prevenir la ruptura institucional y proteger la democracia en el marco de los mandatos de la Carta es utilizar cabalmente su Art. 20, que dispone que en caso de que en un «Estado Miembro se produzca una *alteración al orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático*,» el Secretario General o cualquier Estado miembro podrá «solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las medidas que estime conveniente.»

Estas situaciones con frecuencia incluyen descontento cívico e inestabilidad política, conflictos interinstitucionales, así como crisis de gobernabilidad y posible ruptura institucional, y

también pueden repercutir en la política interna de países vecinos y en las relaciones interamericanas. El caso de Honduras es ilustrativo en ese sentido.

Correspondería entonces al Secretario General o a cualquier Estado miembro *utilizar a cabalidad esta facultad* que les otorga la Carta cuando se observa tal situación en uno de sus miembros.

Por supuesto que dada la falta de consenso sobre el concepto de «alteración institucional» una acción de esta naturaleza será controvertida; pero es un mandato claro e inequívoco y es razonable pensar que en estos casos el Secretario General o cualquier Estado miembro deberían convocar al Consejo Permanente, *sin tener necesariamente el consentimiento del gobierno afectado*, para examinar colectivamente la situación.

Este mandato es particularmente pertinente en los casos en que el propio poder ejecutivo de un Estado miembro constituye la causa del deterioro de la institucionalidad democrática o la alteración del orden democrático --concentrando y abusando el poder, y creyendo que por haber ganado elecciones tienen derecho a no respetar la separación e independencia de poderes, restringir las libertades fundamentales, violentar el Estado de derecho, manipular los procesos electorales, o descalificar y perseguir a los opositores, entre otros. Hay casos de abusos y distorsiones que ameritan un análisis colectivo sobre el estado de la democracia, algo que no puede considerarse intervencionista: en

¹³ Estas misiones deberían ser lideradas por personalidades hemisféricas prestigiosas o funcionarios genuinos de alto nivel de la propia OEA, que conocen debidamente el sistema interamericano y el funcionamiento de la Organización, respetan sus reglas de juego o aquellas de las misiones, y no tienen agendas personales.

Ecuador, el Presidente Correa expresó recientemente que como él es el Jefe de Estado, también preside los otros poderes del Estado; mientras que en Venezuela, el Presidente Chávez, actúa como si *él fuese* el Estado. Pero, claro, ¿quién «le pone el cascabel al gato»?

En casos de manifiesta alteración del orden institucional democrático, un análisis colectivo en el Consejo Permanente, en el marco del Art. 20, clarificaría la situación y proveería el punto de partida para un proceso de diálogo, negociación y construcción de consenso entre el gobierno y la oposición o entre los contendientes de una crisis o pugna política que estuviese afectando el orden democrático. Esto podría a su vez prevenir una escalada del conflicto y la eventual ruptura de la institucionalidad democrática -- lo que no se pudo evitar en Honduras.¹⁴

Pero para que este ejercicio sea realmente efectivo y preventivo, particularmente si la crisis es interinstitucional, la *convocatoria debe incluir* la presencia y voz de los principales protagonistas (por ejemplo, poder legislativo o judicial) de la crisis, y no solo al poder ejecutivo, como ha ocurrido hasta ahora. Solo con la inclusión de los principales contendientes de la crisis podrá la OEA servir como foro y facilitador del diálogo y la

negociación para prevenir el quiebre institucional. ¿No es la OEA acaso un foro de democracias que, en teoría, respetan el principio de la separación, igualdad e independencia de los poderes? En Honduras, la presencia de estos poderes en las reuniones del Consejo Permanente *antes* del golpe de Estado, podría haber servido de *alerta temprana* e impedido el quiebre institucional.

El examen multilateral de una situación crítica en un Estado miembro no debería considerarse como intervención en sus asuntos internos, puesto que todos se comprometieron voluntariamente a promover y defender la democracia. Por otro lado, un análisis colectivo debería ser imperativo e inevitable en situaciones en que la amenaza a la democracia en un miembro significa una amenaza a la democracia del país vecino y de la región. Por ejemplo, si un grupo guerrillero estuviese a punto de derrocar un gobierno democrático de la región ¿permanecerían sus vecinos complacientes y paralizados por no violar el principio de la no-intervención. O verían esa posibilidad como una amenaza a su propia democracia y seguridad, y reaccionarían inclusive militarmente, para prevenir el colapso de la democracia del vecino?

c) Apoyar efectivamente programas de fortalecimiento institucional y promoción de valores y prácticas democráticas (Arts. 26 y 27)

El Secretario General y los Estados miembros deberían *restituir* los pro-

¹⁴ En Honduras, los opositores al referendo entendían y afirmaban que Presidente Zelaya manipulaba los medios públicos, no respetaba el Estado de derecho y descalificaba a la oposición --socavando principios fundamentales de la democracia y conteniendo suficiente razón para su derrocarlo.

gramas de mediano y largo plazo que ejecutaba la Unidad para la Promoción de la Democracia, que fueron eliminados, ignorados o desatendidos a partir de 2005.

Lo anterior implica, por un lado, prestar apoyo político y financiero a programas de fortalecimiento de instituciones gubernamentales, legislativas, electorales, locales y partidos políticos y, por el otro, a programas de promoción de valores y prácticas de la cultura política democrática consagrados en la Carta, incluyendo programas para fortalecer la educación para la democracia en el sistema educativo y la formación de jóvenes líderes.

Lamentablemente, por su naturaleza estas actividades de mediano y largo plazo no tienen siempre la visibilidad o el «impacto político» que muchas veces exigen los organismos donantes, los funcionarios políticos de organismos internacionales o los propios líderes políticos, en su obsesión por mostrar «logros» inmediatos en su gestión. Sin embargo, estos programas son, en realidad, la *acción preventiva más segura y eficaz contra el quiebre del orden democrático*, ya sea por golpes de Estado, por gobernanza no democrática o por debilitamiento institucional. Lo son porque, en última instancia, es a través de ellos que se pueden realmente generar los valores y hábitos de una cultura política democrática. La cultura política no se cambia de un día para otro: requiere un largo y complejo proceso de socialización, aprendizaje y práctica.

d) *Utilizar los Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

Otra manera, más controvertida sí, de mejorar la efectividad de la Carta sin reformarla, sería *usar los informes* de la CIDH para provocar una evaluación colectiva de violaciones a principios fundamentales de la Carta relacionados con los derechos humanos, ocurran donde ocurran.

En ese contexto y en el marco del Art. 20 de la Carta el Secretario General o cualquier Estado miembro, coordinadamente y sin violentar la autonomía de la CIDH, podría *proponer que el Consejo realice un análisis colectivo de los informes* de la CIDH y de la relatoría sobre la libertad de expresión. De esta manera podrían expresar públicamente su preocupación en los casos en que se estén violando derechos políticos o libertades fundamentales como resultado de la alteración del régimen constitucional en un Estado miembro.

Esta práctica no sería extraordinaria, puesto que según el Art.91 (f) de la Carta Constitutiva de la OEA, corresponde al Consejo Permanente «considerar los informes de la Comisión... y presentar a la Asamblea General las observaciones y recomendaciones que estime del caso».

A lo largo de los años, los informes de la Comisión han observado tales violaciones en varios miembros y han explicitado la conexión directa entre la observancia de los derechos humanos y la democracia.¹⁵ Pero el problema es que

¹⁵ Ver, por ejemplo, los informes sobre de Honduras, 2009 y 2010; Venezuela, 2009;

por lo general el Consejo no considera o analiza estos informes con la profundidad y rigurosidad que se merecen.

Los detallados informes de la CIDH sobre violaciones de derechos y libertades políticas fundamentales ocurridos en Estados miembros que así lo ameritan son de la máxima pertinencia para la *alerta temprana* sobre situaciones que podrían terminar en una ruptura institucional. Los informes sobre Honduras, 2009 y 2010; Venezuela, 2009; Bolivia, 2009; Perú, 2000, Haití, 1991-1993, y Nicaragua, 1978, muestran una relación explícita entre democracia y la vigencia o no de derechos humanos. En los casos de Perú, Haití y Nicaragua fueron determinantes en la caída del régimen autoritario del momento.

En breve, por su prestigio e independencia, la CIDH, con sus audiencias públicas, sus visitas *in situ*, sus medidas cautelares y sus informes puede ser un vehículo sumamente eficaz para promover y defender las instituciones, los valores y las prácticas democráticas. Además, como partes en la Convención Interamericana de De-

rechos Humanos, los Estados miembros tienen la obligación jurídica de respetar sus decisiones. Este compromiso fue reafirmado en el Art. 8 de la Carta Democrática, donde «reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para consolidar la democracia en el Hemisferio».

e) *Evitar la participación de Cuba en actividades de la OEA*

Finalmente, los Estados miembros deberían aplicar y respetar la CDIA en toda su extensión, al igual que los compromisos con la democracia y los derechos humanos de las Cumbres de 2001 y 2009, y la Resolución aprobada en la Asamblea General realizada en Honduras, para prevenir la participación del actual gobierno de Cuba en las actividades de la organización y en las Cumbres, *al menos* que las autoridades cubanas estén dispuestas a aceptar y respetar las disposiciones de la Carta.

En otras palabras, Cuba sería bienvenida a las reuniones interamericanas, pero *solamente como un Estado democrático*. El hecho de que el ejercicio de la democracia y la protección de los derechos humanos sea un requisito para tal participación es el resultado de propuestas y de las aspiraciones históricas latinoamericanas de un hemisferio democrático y pacífico--particularmente de aquellos que debieron soportar brutales dictaduras en largos períodos de su historia. Democracia y derechos

Bolivia, 2009; Perú, 2000, Haití, 1991-1993, y Nicaragua, 1978. Los criterios que se usan para determinar si ocurren violaciones de los derechos humanos en un Estado miembro se encuentran en la introducción al Capítulo IV del informe anual de la Comisión. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010eng/TOC.htm>. Ver también Goldman, R. K. (2009) History and Action: The Inter-American Human Rights system and the role of the Inter-American Commission on Human Rights. *Human Rights Quarterly* 31, pp. 856-887

humanos no son imposiciones de los Estados Unidos. Su prevalencia hoy día como valores políticos supremos en el sistema interamericano es un logro tanto latinoamericano como hemisférico. Es un logro que no debe ignorarse o abandonarse por prejuicios anacrónicos y actualmente injustificables contra los Estados Unidos. Si en el caso de Cuba se desestimara la Carta Democrática, perdería su valor y sería condenada irremediamente a la irrelevancia.

Aceptar una Cuba no-democrática en las actividades de la comunidad democrática hemisférica requeriría además modificar las reglas de participación en la OEA y en las Cumbres presidenciales. Si el ilegal gobierno hondureño de Roberto Micheletti, que reemplazó al del Presidente Zelaya tras un golpe militar, fue correctamente suspendido de tales actividades (aunque había elecciones ya programadas), es solo lógico que se mantenga la suspensión de la dictadura hasta que decida cumplir con la Carta Democrática. Si se admite a Cuba sin que cumpla con sus requisitos, la comunidad democrática continental también tendría que aceptar en su seno la participación de cualquier gobierno no-democrático que surgiese en el hemisferio en el futuro.

2. El desafío de reformar la Carta

Si la aplicación cabal de las disposiciones de la Carta parece un desafío difícil de abordar con éxito, mucho más

complicado y desafiante es intentar una reforma de la Carta. Entre las modificaciones que se requerirían para que la Carta sea un instrumento más eficaz en la promoción y defensa de la democracia, cabe mencionar las siguientes:

a) *Definir lo que es «alteración inconstitucional»*

Como se señaló anteriormente, los golpes de Estado militares o autogolpes son fenómenos drásticos, dramáticos y mediáticos, relativamente fáciles de identificar y hasta de anticipar. Sin embargo, la alteración del orden democrático a través del debilitamiento y el deterioro paulatino de las instituciones democráticas («golpe en cámara lenta») es más difícil de identificar clara y categóricamente. La CDIA no da muchas luces sobre cómo identificar en la práctica este tipo de «ruptura», ni sobre cómo la OEA podría «intervenir» para detenerlo o prevenirlo. Tampoco hay precedente de casos que hayan dado lugar a que se invoque y aplique la Carta por esa razón.

Aunque el concepto de «alteración del orden constitucional» debido al menoscabo de las instituciones democráticas es lo suficientemente amplio como para *incluir fenómenos políticos como los antes mencionados*—que ciertamente alteran el orden democrático constitucional— los Estados miembros y el Secretario General han sido renuentes a ejercer la facultad que les otorga el Art. 20 para provo-

car una «apreciación colectiva» de esa situación en el Consejo Permanente.

El problema es que mientras que para algunos la *alteración debido al menoscabo* tiene señales antidemocráticas evidentes y constituye un proceso autoritario por medios democráticos que viola incuestionablemente instituciones, valores y prácticas democráticas para los gobiernos que generan tales «alteraciones» así como para sus defensores, representa cambios político/constitucionales legítimos en favor de una mayoría previamente excluida.

El fenómeno no es objeto de fácil acuerdo para una condena o siquiera un llamado de atención colectivo en una organización como la OEA. No provoca automáticamente un acuerdo o condena colectiva, como lo hace un golpe de Estado tradicional y por ello presenta un obstáculo para la defensa multilateral de la democracia.

Esta realidad quedó de manifiesto en el caso de la Ley habilitante aprobada por el Legislativo venezolano (diciembre de 2010). El Secretario General de la OEA consideró que esta Ley violaba la Carta porque despoja de poderes a la Asamblea Nacional entrante (enero de 2011) durante 18 meses e insinuó que llevaría el tema al Consejo Permanente. Inmediata y enérgicamente, el gobierno venezolano rechazó tal pronunciamiento o cualquier intento de introducir el tema en el Consejo Permanente de la Organización. Tampoco se percibió un interés público entre los Estados miembros por apoyar la iniciativa del Secretario General

o convocar al Consejo Permanente para realizar un análisis colectivo de la situación.¹⁶ El gobierno de Venezuela y sus aliados, que no permitirán el tratamiento del tema en la OEA, argumentan que la situación de Venezuela no solo refleja un proceso y orden democrático legitimado varias veces en las urnas, sino que es un asunto interno que no amerita ni reconoce injerencia externa de un organismo internacional (subordinado además a los Estados Unidos, según esta visión).

Por ello, parece en primer lugar imprescindible que los Estados miembros esclarezcan y definan con exactitud lo que debe entenderse por «alteración inconstitucional,» a diferencia de lo que es una interrupción claramente inconstitucional. Esto facilitaría al Secretario General y a los Estados miembros poder invocar la Carta y convocar al

¹⁶ Sobre las declaraciones del Secretario General, ver informes de prensa del 8 de enero de 2011 (Chirino, 2011). Sin embargo, hasta el momento esto no ha ocurrido, y de hecho, el Secretario General posteriormente indicó, en entrevista con CNN del 13 de enero de 2011, que son los Estados miembros los que tienen que decidir si se trata o no el tema en el Consejo. Sobre el repudio a sus primeras declaraciones, ver *El Universal*, 2011. Sin embargo, cabe señalar que el Secretario General, en reunión del Consejo Permanente del 18 de febrero de 2011, en un duro intercambio con el Embajador de Venezuela sobre la no anuencia del gobierno venezolano para una visita oficial suya o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señaló que «tenemos derecho a preguntarnos» y a expresarnos sobre lo que ocurre en un Estado miembro y eso «no es intervención» en sus asuntos internos.

Consejo Permanente para analizar colectivamente situaciones que a primera vista parecieran corresponder a casos comprendidos en la nueva definición de alteración constitucional. Una vez más, ello *serviría de alerta temprana* y de base para acciones colectivas que pudieran impedir el quiebre institucional.

b) *Autorización automática para visitas del Secretario General*

Otra reforma de la Carta permitiría la posibilidad de «intervenciones» más proactivas del Secretario General o de Estados miembros, que fuesen más allá de la facultad de convocar al Consejo Permanente para evaluar una situación que estuviese amenazando la democracia en uno de los miembros (permitido en el Art. 20).

Actualmente la Carta no admite la visita del Secretario General a un país miembro para analizar tal situación *a menos que el gobierno lo solicite o lo haya autorizado previamente*. La reforma permitiría la visita del Secretario General por decisión propia o mandato del Consejo, y sin la previa aprobación del poder ejecutivo, para evaluar *in situ* una situación que se considere a todas luces coincidir con lo que estipule la nueva definición de alteración o violación de los principios fundamentales de la Carta.

c) *La voz de otros poderes del Estado en el análisis colectivo.*

La invocación y aplicación de la Carta se complica aún más si es el

poder ejecutivo el que está alterando el orden democrático constitucional, porque este poder *es el único* que puede invocar formalmente la Carta en la OEA, convocar al Consejo Permanente, o permitir un análisis o una visita del organismo interamericano.

Al ser esta una organización intergubernamental, esto es, de representantes de los poderes ejecutivos, ningún otro poder del Estado (legislativo, judicial, o electoral), puede solicitar una reunión del Consejo Permanente, ni presentarse ante el mismo para denunciar violaciones de la Carta o solicitar su tratamiento. Ni mucho menos puede hacerlo una organización de la sociedad civil, por más prestigiosa que sea.

De acuerdo con los artículos 17 y 18 de la Carta, cuando un gobierno percibe una amenaza de otro poder del Estado, o está en riesgo su «legítimo ejercicio del poder» (Ecuador 1997, Nicaragua 2005, Honduras 2009), o el de otros actores políticos, con intenciones de interrumpir el orden democrático (Paraguay 1996, Ecuador 2010), podrá pedir ayuda o autorizar visitas para analizar la situación e informar al Consejo Permanente.

Si bien ambas disposiciones son pertinentes y fueron útiles para tales ocasiones, a su vez representan una «debilidad» de la Carta: *En primer lugar*, porque requieren la autorización previa del gobierno de turno para cualquier acción colectiva en defensa de la democracia; y *en segundo*, porque no permite la posibilidad de que otro poder del Estado, que no sea el ejecutivo, pueda invocar la Carta en caso de que

su institucionalidad o independencia se vea amenazada por una arbitrariedad o usurpación de competencias por parte del poder ejecutivo.

En tales circunstancias y en las que se observe un riesgo de ruptura del orden institucional democrático, o una alteración en «cámara lenta» de dicho orden, la Carta debería permitir que otros poderes del Estado, e inclusive organizaciones de la sociedad civil, puedan exponer ante el Consejo Permanente o la Asamblea General sus quejas o inquietudes sobre lo que pudiesen ser violaciones de los principios de la Carta y amenazas al orden democrático.

Por ejemplo, en las crisis institucionales de Ecuador (1997 y 2005), Honduras (2009) y Paraguay (2012), en las que los poderes legislativos destituyeron «irregularmente» a sus respectivos presidentes (Bucaram/Gutierrez, Zelaya y Lugo), ni el Secretario General ni el Consejo Permanente tuvieron presente con suficiente profundidad y antelación la firme y amplia oposición de esos poderes al ocupante del poder ejecutivo. En el marco del Art. 20 de la Carta, una reunión del Consejo Permanente o una misión de buenos oficios, sin requerir necesariamente el consentimiento del gobierno de turno para examinar la situación, escuchar a todos los poderes en pugna y promover el diálogo entre ellos *podrían haber evitado* el desenlace «irregular» de tales crisis.

Otros poderes deberían poder solicitar también, sin requerir autorización del ejecutivo, una visita del Secretario General o de la CIDH, para observar

in situ la situación política en sus respectivos países. Sus informes deberían constituir un elemento adicional para el *análisis y la alerta temprana colectiva*. Otros poderes, después de todo, son parte integral de un gran número de las democracias presidencialistas que componen la organización y que supuestamente respetan el principio de la independencia e igualdad de poderes. De hecho, las visitas de misiones de la OEA, ya sea a solicitud de un gobierno o por mandato del Consejo Permanente tras una crisis o ruptura institucional casi siempre incluyen reuniones con todos los actores involucrados.

Su participación, con voz pero sin voto, enriquecería el conocimiento de los Estados miembros acerca de la situación particular e informaría el debate sobre una posible acción colectiva en defensa de la democracia. Un mayor involucramiento de otros poderes en la promoción de la democracia fortalecería la Carta y democratizaría el sistema interamericano.¹⁷

d) Invitación automática a misiones de observación electoral

Las MOE fueron el primer mecanismo aprobado en 1989 por los Estados

¹⁷ Por ejemplo, la OEA se beneficiaría con una voz o mayor involucramiento de la rama legislativa en el proceso de toma de decisiones de la Organización. Después de todo, es la rama que tiene que ratificar e internalizar los acuerdos internacionales firmados por la rama ejecutiva y, por lo general, tiene que aprobar el presupuesto nacional, que incluye las contribuciones financieras a la Organización (Perina, 2005)

miembros para promover la democracia representativa en el Hemisferio. Hasta hoy se han realizado más de 150 misiones, en la mayoría de los miembros, siendo su labor reconocida internacionalmente. Pero el Art 23 de la Carta establece que las MOE se realizan *solo por invitación* del gobierno interesado.

O sea, el poder ejecutivo es el único que puede solicitar o avalar una observación electoral. En realidad ello constituye una limitación para ejecutarlas, particularmente si son las fuerzas de oposición u otros poderes del Estado los que desean la observación electoral, por desconfiar de las autoridades electorales o por conflicto con el poder ejecutivo.

Sin embargo, en el último tiempo y pese a que se han beneficiado con estas misiones, los gobiernos de Venezuela y Nicaragua han descartado invitar la observación internacional, alegando que ella representa una injerencia en sus asuntos internos. Este argumento carece de fundamento puesto que todos los Estados miembros acordaron voluntariamente su creación y validez como mecanismo para promover la democracia.

Además, el mandato concedido a la OEA para observar elecciones no es un mandato para interferir o intervenir en los asuntos internos de los Estados miembros, sino para colaborar en los esfuerzos de estos por fortalecer y consolidar sus procesos electorales democráticos. Sus criterios, estándares, objetivos y prácticas son los de la objetividad, la neutralidad, la independencia, y el respeto por las leyes y los protagonistas nacionales.

No se entiende por lo tanto este incumplimiento de la Carta y el rechazo a la observación internacional, al menos que se quieran ocultar al mundo conductas que contravienen valores y prácticas democráticas, o no se tenga la confianza y seguridad suficientes para recibir críticas, como las que formularon las Misiones de la OEA y de la Unión Europea luego de las elecciones legislativas de 2005 en Venezuela. La intolerancia y la prepotencia también podrían ser motivo de la oposición a las MOE.

Por otro lado, gobiernos como los de Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Paraguay, entre otros, invitan regularmente a la observación internacional y han sabido reconocer irregularidades identificadas en sus informes, así como han aceptado sus recomendaciones y hasta han pedido asistencia técnica para fortalecer la institucionalidad electoral («El que no la debe no la teme») ¹⁸.

Por la centralidad de las elecciones en la democracia, y la importancia de las MOE para garantizar su validez, es imperativo buscar maneras de fortalecerlas como instrumento de defensa y promoción de la democracia representativa. Por ello, parece crucial establecer, vía reforma de la Carta, o por Resolución del Consejo Permanente o de la Asamblea General, el *principio de la invitación automática*. O sea, la Secretaría General, en consulta con el Consejo Permanente, debería tener la facultad

¹⁸ Para un análisis más detallado de las funciones de la observación electoral, ver Perina (2010).

de decidir, sin el requisito de invitación previa del Gobierno, el envío de una MOE, con tiempo y recursos suficientes, cuando lo consideren pertinente. Otra manera, alternativa o complementaria de la anterior, sería establecer la posibilidad de enviar una MOE *a solicitud de cualquier* poder del Estado (judicial, legislativo, electoral, defensoría del pueblo, entre otros).

Igualmente, las MOE deberían contar con financiamiento adecuado y asegurado, lo que garantizaría su independencia y permitiría el cumplimiento cabal de sus funciones. Así se evitaría el engorroso y comprometedor proceso de tener que solicitar fondos voluntarios a algunos Estados miembros y observadores para financiar cada Misión.

Por otro lado, y para mantener su relevancia (cuestionada últimamente), las MOE deberían modificar su actual enfoque. Sin bien la Misión no debe intervenir en los asuntos internos del Estado observado, sí tiene la inevitable responsabilidad de contribuir al fortalecimiento del proceso electoral y a la consolidación de la democracia. Ello implica que debe encontrar un delicado equilibrio entre la injerencia y la irrelevancia, y por ello debe actuar con prudencia y oportunamente para ayudar a generar un ambiente de transparencia, equidad, imparcialidad e integridad del proceso electoral, que contribuya a su credibilidad y legitimidad.¹⁹

Para cumplir cabalmente con tan importante mandato, las MOE ya no

pueden llegar al país solo unos pocos días antes del acto electoral. En la mayoría de los países latinoamericanos el acto electoral generalmente es pacífico y bien organizado. Sus aisladas irregularidades no modifican los resultados de las urnas. El «fraude» ya no pasa por el día de las elecciones. Sin embargo, en la actualidad electoral de un creciente número de países del hemisferio, es notorio y preocupante el hecho de que las irregularidades que alteran o menoscaban los principios de equidad e imparcialidad electoral *ocurren mucho antes* del día de los comicios --condicionando *el proceso* en favor de uno u otro candidato, usualmente el oficialista. Ignorar esa realidad es convalidar malas prácticas que debilitan la democracia.

Las MOE recuperarían su relevancia: i) llegando al país con suficiente antelación para observar y conocer el comportamiento de los protagonistas durante todo o la mayor parte del proceso político electoral --no solo la semana antes de los comicios; ii) dándole seguimiento efectivo a sus propios informes sobre elecciones anteriores --en especial a aquellos que identifican serias deficiencias en el proceso electoral y recomiendan su corrección; iii) pronunciándose *antes del* día de los comicios en caso de que observe irregularidades que pudiesen afectar su integridad y legitimidad, pudiendo así contribuir a su corrección o disminución, como sucedió con las Misiones en Venezuela en 2000 y 2006, Perú en 2000 y Guatemala en 2003; iv) permaneciendo en el país al menos 5 días después de los comicios

¹⁹ Ver Perina (2012)

en caso de que haya cuestionamientos serios o no reconocimiento por la o las candidaturas perdedoras; y v) contando con la presencia del Secretario General a partir del día anterior a los comicios, particularmente en elecciones presidenciales de alta y tensa competitividad –lo que podría contribuir a disminuir tensiones y manejar exitosamente crisis post electorales.

e) Crear una Comisión Interamericana de Seguimiento de la Carta.

A partir de los criterios contemplados en la Carta y de la nueva definición de alteración del orden democrático, los Estados miembros colectivamente y la Secretaría General deberían tener la facultad y función de evaluar periódicamente la evolución de la democracia en cada uno de sus miembros. A tal efecto, la reforma de la Carta incluiría la creación de una Comisión de Seguimiento de la Carta que sería, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, independiente y compuesta de expertos elegidos por los Estados miembros; y su función sería (i) observar el cumplimiento de los elementos pertinentes de la Carta (con una metodología de análisis apropiada y diseñada para este fin); (ii) presentar informes periódicos al Consejo Permanente sobre el estado de la democracia en la región; y (iii) asesorar a cualquier poder del Estado que lo solicite en el fortalecimiento de las instituciones, los valores y las prácticas democráticas.

Además de realizar su propio análisis, la Comisión podría coordinar un *mecanismo multilateral de análisis y seguimiento* de la observancia de los principios democráticos establecidos en la Carta --similar a los mecanismos multilaterales de evaluación mutua sobre avances en la lucha contra la corrupción (Mecanismo de Seguimiento e Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción-MESICIC) o contra el narcotráfico.

d) Convertir la Carta en una convención o tratado interamericano

Por último, a diferencia de la Carta Constitutiva de la OEA, la Carta Democrática no es un tratado internacional, o sea no tiene efectos legales vinculantes. Es solo una Resolución de la Asamblea General, aprobada por Cancilleres de los Estados miembros, *que no requiere ratificación interna* por el poder legislativo de un Estado. Los Estados miembros no tienen la obligación jurídica, aunque sí moral o política, de respetarla o cumplir sus estipulaciones. Tampoco la Organización puede hacer cumplir por la fuerza sus preceptos, pero cuando hay un consenso generalizado, sí puede sancionar a un gobierno transgresor, como en el caso de las sanciones contra Haití y la suspensión del gobierno de Honduras.

Esta reforma implicaría abrir un muy necesario debate público interamericano sobre el significado y relevancia de la Carta. Además, produciría el involucramiento de los poderes le-

gislativos y de las organizaciones no gubernamentales en el proceso interno de ratificación, lo que haría de ella un instrumento mucho más conocido en los Estados miembros. Por otro lado, la Carta como tratado o convención, ratificado por todos, recuperaría y reafirmaría su vigencia, y pasaría a ser un instrumento vinculante, que obligaría jurídicamente a los Estados miembros a respetar y cumplir su contenido.

Además, como instrumento que promueve y protege las garantías y derechos democráticos, la Carta podría pasar a ser parte del marco constitucional de los Estados miembros, como lo permite la Constitución Argentina de 1994 con ciertas convenciones sobre derechos humanos.²⁰ Como tal, la Carta se constituiría en un instrumento interno más de garantía y protección contra la interrupción del orden democrático y un refuerzo nacional al compromiso interamericano de promover y defender la democracia.

Es de notar, sin embargo, que para algunos esta modificación no sería conveniente porque le *quitaría flexibilidad a la Carta* y sería mucho más difícil reformarla a medida que cambien las circunstancias. Por otro lado, si el tratado no se ratificase por la mayoría calificada de dos tercios, no entraría en vigor y no sería aplicable para los Estados miembros que no la ratificasen.

²⁰ Su Art. 75 incluye, por ejemplo la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

V. CONCLUSIÓN CON PRECAUCIÓN

Lograr la *aplicación efectiva o la reforma* de la Carta requiere voluntad política y liderazgo para superar el considerable desafío de conseguir el consenso de un grupo de países que apoyarían y estarían dispuestos a considerar tal emprendimiento.

Hay evidencias, sin embargo, de que actualmente *no hay un consenso generalizado* sobre la necesidad de aplicar cabalmente la Carta en casos de alteración por menoscabo de sus principios ni sobre la urgencia de crear mecanismos más potentes o de mayor alcance para la defensa colectiva de la democracia, como existían entre los años ochenta, cuando se aprobaron los primeros instrumentos y principios del siglo XXI, cuando se firmó la Carta. De hecho, algunos gobiernos han expresado informalmente que reformar la Carta acarrearía el riesgo de limitar o restringir aún más sus alcances.

Actualmente hay al menos dos factores que dificultan u obstaculizan el consenso necesario: *en primer lugar*, en el hemisferio existen *divisiones «ideológicas»* o concepciones diferentes sobre la democracia (representativa vs participativa; autoritaria/estatista vs liberal/«mercadista»), que dificultan el logro de esas reformas. Ello se refleja en la falta de consenso para examinar colectivamente la situación en un Estado miembro que bien podría considerarse como «alteración inconstitucional del orden democrático.» Como se vio

antes, una *alteración por menoscabo* de los principios fundamentales de la Carta, utilizando instrumentos de la democracia, no genera necesariamente un consenso automático para condenarla o siquiera analizarla colectivamente. Aunque no hay choques o conflictos directos entre los gobiernos que representan estas diferentes concepciones, el *intento de aplicar efectivamente o reformar* la Carta en el sentido aquí indicado, sin embargo, produciría una confrontación diplomática entre esas diferentes visiones y podría incluso romper el delicado equilibrio o estabilidad existente en las relaciones interamericanas²¹ –lo que a su vez podría debilitar el organismo interamericano como foro de cooperación entre los Estados del Hemisferio.

En segundo lugar, se encuentra el apego inflexible e indiscriminado de ciertos gobiernos al principio de no-intervención. Este principio, pilar histórico del sistema interamericano, es fuertemente defendido por gobiernos que lo usan como escudo para protegerse y prevenir cualquier intento de análisis de la situación interna que pudiera encontrarlos violando o quebrantando los principios democráticos de la Carta. Ni siquiera permiten la observación electoral internacional. Además, cualquier intento de utilizar el Art. 20 de la Carta, invariablemente produciría la

acusación de que representa un acto imperialista de Estados Unidos para intervenir en los asuntos internos de un Estado miembro. Esta posibilidad impide que los países latinoamericanos actúen por su propia convicción en defensa de la democracia, *so pena de ser tildados de «lacayos» de los Estados Unidos*. La tensión que existe actualmente entre Venezuela y Estados Unidos condiciona cualquier iniciativa en esta dirección.

El apego inflexible al principio de no-intervención tiene consecuencias prácticas y concretas en el comportamiento de los Estados miembros en la organización. Por ejemplo, si algún miembro decidiera (improbable) convocar al Consejo Permanente para «realizar una apreciación colectiva» de una crisis interinstitucional que estuviese amenazando o alterando el orden democrático en un país miembro *sin su consentimiento* (y ni que hablar de invitar a alguna otra rama de gobierno) *sería imposible lograr consenso para la aprobación de una Resolución* que, como mínimo, inste a los involucrados a dialogar y resolver sus diferencias institucionalmente. En tal caso, tampoco habría un consenso que permita la visita de una misión política de buenos oficios para facilitar el diálogo y posibles acuerdos. Y mucho menos habría acuerdo para, como máximo, exhortar al gobierno, en el caso de que este sea el transgresor, a rectificar su comportamiento y políticas, *so pena de posibles sanciones*, incluyendo la suspensión de

²¹ Imaginarse por un momento qué pasaría para sus relaciones si Colombia fuese a proponer un análisis colectivo de la situación en Venezuela.

la Organización por alterar el orden democrático constitucional.

No obstante, tal Resolución no sería necesariamente una intervención en los asuntos internos de un Estado miembro afectado, ya que todos se comprometieron voluntariamente a promover y defender la democracia y a respetar las disposiciones de la Carta. Además, una apreciación colectiva sería un imperativo de seguridad regional en casos en que la amenaza a la democracia en un Estado miembro pudiese convertirse en amenaza para la democracia en sus vecinos.²² Sin embargo, el principio de no intervención genera en la organización un dilema existencial entre la irrelevancia y la injerencia, que produce una suerte de parálisis o inmovilismo individual y colectivo de los Estados miembros.

La ausencia de consenso entre los miembros y el consecuente inmovilismo de la organización son el principal obstáculo para un renovado compromiso de promover y proteger colectivamente la democracia en el hemisferio. Esto en marcado contraste con las coincidencias de los años ochenta y noventa cuando se concibieron y aprobaron los primeros

instrumentos de promoción y defensa de la democracia, o de los principios del siglo cuando se firmó la Carta.

De todas maneras, las propuestas avanzadas aquí para aplicar cabalmente algunas disposiciones de la Carta o para reformarla, podrían servir para generar un debate que ayudaría a revitalizar y fortalecer el papel de la OEA y de la Carta Democrática en la promoción y defensa de la democracia en el continente. De lo contrario, y tal como lo anunció la revista «*The Economist*» (2011), persistirá «el peligro de que no solo la Carta pero la OEA misma caiga en la irrelevancia».

²² Imaginarse también si un grupo guerrillero estuviese a punto de derrocar al gobierno democrático de un Estado miembro. ¿Deberían los Estados vecinos mantenerse indiferentes, debido al principio de la no-intervención? ¿O lo verían como una verdadera amenaza a la comunidad democrática y reaccionarían inclusive militarmente para prevenir el colapso del sistema democrático de un miembro vecino?

BIBLIOGRAFÍA

- Chirino, Carlos. «Insulza cuestionó la Ley Habilitante de Venezuela», *BBC Mundo*, 8 de enero de 2011 .
- El Universal, Caracas «Insulza: Debate sobre Venezuela deben solicitarlo los países», eluniversal.com/2011/01/13/pol_ava_insulza:-debate-sobr_13A4979371.shtm.» *www.eluniversal.com*. 13 de enero de 2011.
- Funes, Mauricio, «Asamblea General de la OEA en San Salvador, http://www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.» *www.oas.org*. 6 de Junio de 2011. http://www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.
- Perina, Rubén M, (2005) «The Role of the Organization of American States» En *Protecting Democracy*, Morton Halperin y Mirna Galic (eds), 127-174. Nueva York: The Council on Foreign Relations.
- Perina, Rubén M. (2010) «Las Observaciones Electorales de la OEA: Entre la Injerencia y la Irrelevancia» *Campaigns & Elections en Español*, noviembre.
- Perina, Ruben M, (2000) «El Régimen Democrático Interamericano.» En *Sistema Interamericano y Democracia*, 311-376, Bogotá: Universidad de los Andes.
- . «El papel observador de la OEA» *Listin Diario*, Santo Domingo, República Dominicana, 16 de junio de 2012: 2.
- The Economist*. «Charting a course to irrelevance».» enero de 2011: http://www.economist.com/blogs/americasview/2011/01/inter-american_democratic_charter.