



**VI CUMBRE DE EX PRESIDENTES:
INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA E INCLUSIÓN SOCIAL**
11 de setiembre de 2011

CARTA DEMOCRÁTICA: PRESENTE Y FUTURO

Diego García-Sayán

1. Carta Democrática Interamericana: relevancia y significado.

La aprobación de la Carta Democrática Interamericana en Lima el 11 de setiembre del 2001 fue un paso trascendental para la prevención y procesamiento de crisis democráticas en la región. Condensó un consenso - sustantivo y procesal - sin precedentes sobre un asunto muy complejo: conjurar las amenazas y ataques a la democracia. La Carta Democrática tiene dos aspectos esenciales: a) una definición sustantiva de la democracia, y; b) mecanismos diseñados para prevenir y/o responder, en su caso, a afectaciones a la democracia.

Que los Estados hayan construido un consenso en torno a un concepto estructurado y sustancioso sobre el contenido de la democracia fija un criterio ordenador y sustantivo sobre qué es lo que se busca defender. No se agota la definición en aspectos obvios como las elecciones libres o la libertad de expresión. Incorpora una serie de desarrollos conceptuales de las últimas décadas al enumerar los “elementos esenciales” (artículo 3º) y los “componentes fundamentales” (artículo 4º) de la democracia representativa.

La Carta Democrática, por cierto, no soslaya la interrelación entre la democracia y las condiciones económicas y sociales de los pueblos al enfatizar que “la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente”¹. Otros ingredientes de los derechos económicos y sociales son considerados en el mismo capítulo III de la Carta².

El otro aspecto destacable de la Carta Democrática es la redefinición y precisión de los mecanismos “escalonados” de acción para la defensa de la democracia. En los mecanismos de acción ocupan un espacio medular los buenos oficios y las gestiones diplomáticas en una perspectiva de énfasis en la prevención del estallido de crisis. Las tres situaciones que la Carta aborda derivan en mecanismos específicos de acción en una suerte de “escalonamiento” o gradualismo que no existía en la escueta Resolución 1080.

Es irrepitible el consenso al que se llegó en ese intenso y corto lapso que medió entre el día que el gobierno de transición del Perú anunció en diciembre del 2000, a través de Javier Pérez de Cuellar, entonces Presidente del Consejo de Ministros, que promovería la adopción de “una Carta Democrática Interamericana”, hasta la adopción solemne de la misma en setiembre del 2001 por la decisión unánime de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Y cuando digo “irrepitible” no estoy pensando sólo en la dificultad de poder aprobar un instrumento

¹ Artículo 11.

² Ver, en particular, los artículos 9º, 10º, 12º, 15º y 16º.

tan complejo en un lapso tan corto. Sino en las particulares circunstancias que hicieron posible que en ese contexto se pudiera llegar a consensos sobre un asunto “complejo, sensible y vinculado con aspectos sustantivos de la política exterior e interior de nuestros países” como lo señalé cuando presidí la Asamblea Extraordinaria en la que se aprobó la Carta³.

En cualquier caso, es un hecho que en casi diez años desde su aprobación, la Carta Democrática Interamericana no ha sido un instrumento de uso recurrente para prevenir o conjurar crisis democráticas en el hemisferio. Los propios procedimientos del sistema y su naturaleza interestatal han condicionado una actitud excesivamente prudente de los países miembros. Sea para no invocar la Carta Democrática en su propia defensa, bajo la presunción indebida de que hacerlo denotaría “debilidad”. O la timidez del propio sistema interamericano para actuar sin necesidad de previa solicitud del Estado concernido en las situaciones previstas en la Carta. Así, pasaron las crisis de varios países sin que la Carta fuese invocada ni aplicada, pese a que hubo razones poderosas para hacerlo en numerosas ocasiones.

La defensa colectiva de la democracia en América es un tema de honda gravitación en un contexto en el que ella sufre los embates de la ingobernabilidad, la incompetencia gubernamental y el descontento social. A tenor de su importancia, es recurrente la interrogante de cómo hacer cumplir la Carta con un énfasis en la prevención y apuntando a todos los elementos y componentes de la democracia a las que la Carta se refiere. Incluidos, por cierto, los de la inclusión y la democracia social.

2. ¿Se debe revisar ahora el contenido de la Carta Democrática Interamericana?

³ Diego García-Sayán, Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, en Carta Democrática Interamericana Documentos e interpretaciones. Organización de los Estados Americanos. Washington, DC. 2003. Pag. 110.

La Carta Democrática Interamericana es el resultado consensual de un intenso y complejo proceso de negociaciones así como de consultas a la sociedad civil. En el proceso de aplicación de la Carta Democrática un asunto gravitante y de fondo como es el del par contradictorio no intervención/defensa de la democracia. Ese es el *quid* de la cuestión.

¿Es su redacción perfecta e intocable? Por cierto que no y difícilmente podría serlo un instrumento negociado entre 34 partes que trata sobre asuntos muy complejos y de tanta sensibilidad política. Luego de casi diez años de su aprobación surgen ideas de cómo se podría mejorar la redacción en uno u otro aspecto de la Carta. La pregunta clave es, sin embargo, doble: a) ¿está en la redacción de la Carta la limitación sustantiva al poco uso que ella ha merecido? b) ¿es realista y conveniente abrir ahora un proceso de negociación para su revisión o una “addenda” a la Carta?

Hay dos asuntos que algunos mencionan entre las “limitaciones” de la Carta Democrática Interamericana que se mencionan, por ejemplo, en un informe del Secretario General de la OEA del 2007⁴: a) ausencia de mecanismos de “seguimiento a la marcha del proceso democrático en los países miembros”⁵; b) “vaguedad” e “imprecisión” de los términos empleados en el Capítulo 4 “para definir cuándo y en qué medida se ha alterado la institucionalidad democrática de un país”⁶.

En cuanto a los mecanismos de seguimiento es claro que estos no existen Pero ello no por una “deficiencia” de la Carta sino porque “ninguna resolución se ha adoptado sobre el seguimiento de la marcha de la democracia a la luz de la Carta”⁷. El asunto esta, pues, en manos de los Estados para que pongan en marcha un mecanismo que parecería conducir más a una autoevaluación por los Estados en una revisión internares en base a indicadores y formatos homogéneos y previamente concertados. Otra es que esa evaluación periódica se haga sobre la base de informes

⁴ OEA/Ser.G CP/doc. 4184/07. 4 de abril de 2007

⁵ Ib. Pag. 4.

⁶ Ib. Pag. 12.

⁷ Ib. Pag. 4.

del Secretario General o de un relator especial. En cualquier caso la clave reside no en enmiendas a la Carta sino en decisiones políticas de los órganos fundamentales de la OEA.

Este no es un tema nuevo. Se planteó desde el inicio de las negociaciones. En el proyecto peruano de Carta Democrática que presentamos el 2001 – punto de partida de todo el proceso negociador – se incluyó una disposición que establecía una vinculación entre los dos órganos políticos de la Organización (Consejo Permanente y Asamblea General) y la Comisión Interamericana de Derechos. La idea era que esta última quedase facultada para contribuir a la apreciación colectiva de la situación para decidir los casos de “alteración de la institucionalidad democrática”. En la temprana etapa de las negociaciones estos criterios fueron desechados por la mayoría de los Estados.

La segunda “crítica” a la Carta Democrática Interamericana es que ella no precisa el contenido de conceptos como “alteración de la institucionalidad democrática”. De hecho en la Carta este desarrollo descriptivo no está contenido. Ello tiene que ver con la circunstancia de que los Estados prefirieron dejar la interpretación específica para cada caso a los órganos políticos. El Comité Jurídico Interamericano (CJI) ha señalado que “los Estados Miembros quisieron reservar para sí mismos la calificación de cada situación caso por caso, y que quizá aún están reticentes a dar a esas expresiones algún significado exacto, debido a las pasadas situaciones que han marcado la historia de las relaciones hemisféricas”⁸.

No se puede dejar de señalar, por último, que es técnicamente casi un imposible encajar todas – o casi todas – las hipótesis sobre conceptos como el “riesgo del proceso político institucional” (artículo 17º), el “legítimo ejercicio del poder” (artículo 17º), las situaciones que afecten el “desarrollo del proceso institucional democrático” (artículo 18º), o la “alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático” (artículos 19º y 20º).

⁸ OEA/Sr.G CP/doc.4469/10 de 24 de febrero de 2010. Pag. 72.

En los ámbitos académico y político se han hecho contribuciones y alcances muy importantes en esta materia, algunas de los cuales son mencionados en el informe del Secretario General (el discurso del ex presidente Jimmy Carter en el 2005, por ejemplo). Hay contribuciones diversas hechas en trabajos de Jennifer McCoy, Maxwell Cameron, y Humberto de la Calle, entre muchos otros. En cualquier caso la cuestión medular es que la interpretación a estos conceptos es atribución, en esencia, del Consejo Permanente y la Asamblea General y de la interpretación que haga, en lo que le compete, el Secretario General.

¿Es necesario que para que haya una acción de la OEA el único camino es que lo solicite el gobierno concernido? Por supuesto que no. Sería absurdo que así fuera ya que en teoría la fuente de la afectación de la democracia podría estar precisamente en el gobierno. Es por ello que en el artículo 20º de la Carta se señala que cuando se produzca una grave afectación del orden democrático, “cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente”. A partir de allí se abriría el camino de las gestiones diplomáticas y, de ser el caso, la convocatoria a la Asamblea General. Corresponde que en cada caso se pondere si la situación es de tal gravedad que amerite la aplicación de lo dispuesto en el artículo 20º.

Se puede señalar con razón, sin embargo, que hay situaciones de menor gravedad en torno a la afectación a la normalidad del “proceso político institucional democrático” (artículo 17º) y sin llegar a ser una “alteración del orden democrático”. Para estos casos, en efecto, la norma pertinente señala que es “el gobierno” el que puede recurrir a la OEA para “solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”. El CJI tiene al respecto la interpretación de que la expresión “gobierno” debe entenderse como referida a todos los poderes del Estado⁹. Queda abierto el camino, pues, para que en su proceso de interpretación los órganos políticos flexibilicen la acepción del

⁹ CJI/RES. 160 (LXXV-0/09).

término “gobierno” sin tener que transitar por el accidentado y engorroso camino de modificar la Carta Democrática.

Estamos ante la constatación, pues, que la Carta en su texto es expresión de un consenso difícil de repetir y que proporciona herramientas para actuar de existir la decisión y la correlación política favorable para hacerlo. Como cualquier instrumento jurídico, la Carta no funciona ni podría funcionar por sí sola. Tiene que ser puesta en movimiento por algún Estado de la OEA o un órgano político de la Organización. Siendo perfectible el problema medular no está, pues, en el texto de la Carta. Está en que alguien decida ponerle el cascabel al gato.

3. Condiciones para la aplicación de los principios de la Carta Democrática Interamericana.

Las debilidades de las democracias son asuntos capitales que tienen que ser abordados y en ello la OEA está llamada a desempeñar un papel relevante. Es en contextos de precipitación de crisis y de ejercicio de la función preventiva a través de los buenos oficios en los que la Organización puede ser de mayor utilidad o eficacia. La propia capacidad de la Organización y de su Secretario General de ejercer sus buenos oficios es un tema central.

En este contexto, resulta claro que en las áreas de democracia y de derechos humanos la OEA podría tener una base sustentatoria fundamental para impulsar una estrategia institucional adecuada. Difícilmente la OEA podrá jugar un papel protagónico directo en temas como programas de desarrollo, manejo de puertos o en la definición de políticas financieras o sociales en los estados. La dimensión política, así, es una clara línea de prioridades que tendría que serlo, por lógica, en la asignación presupuestal dentro de la Organización lo que incluye el espinoso tema de las cuotas de los países miembros. Si se quiere que la Organización tenga una dinámica propia más sólida como ente multilateral y con capacidad de acción/reacción adecuada y oportuna, los países miembros tienen que asumir las responsabilidades históricas que demanda la hora presente. En lo político y en lo

presupuestal. Sólo en ese rumbo podrá manejarse el déficit presupuestal y equilibrar mejor el origen de los recursos ordinarios de la Organización.

El otro aspecto es el del seguimiento de la evolución de las democracias pensando, ante todo, en el efecto de ello en la función preventiva de crisis que la OEA puede desempeñar. En este orden de ideas, es esencial un pleno y cabal ejercicio de seguimiento y análisis de las condiciones concretas de funcionamiento de la democracia en cada uno de los países del hemisferio basándose en el instrumental conceptual que aporta la Carta Democrática Interamericana. Esto se podría hacer a través de un examen periódico de informes que presenten los países para el debate. Inicialmente se podría hacer con los países que voluntariamente estén dispuestos a ello. Para esos informes y examen el diseño y consenso sobre indicadores políticos, sociales y económicos, así como formatos adecuados, es indispensable.

En lo que respecta a las atribuciones del Secretario General de la OEA sería conveniente un reforzamiento de las mismas en lo que atañe al monitoreo de situaciones y, particularmente, en el plano de la puesta en marcha de mecanismos preventivos y de respuesta. La pregunta clave, sin embargo, es si eso es posible. La capacidad de convocatoria asignada por la Carta al Secretario General en casos de afectaciones a la democracia es inusualmente amplia pero ella tiene que ser canalizada y reforzada en una relación dialéctica con los Estados.

En resumen, el hecho de que la Carta Democrática a veces aparezca en estado de “hibernación” no puede ser atribuido a la forma en la que está redactada sino a la débil voluntad política para poner en marcha a órganos de la OEA que habrían tenido que abordar un análisis de fondo sobre las circunstancias imperantes en muchas situaciones. El marco conceptual establecido en la Carta Democrática – siendo perfectible como cualquier instrumento fruto de una negociación compleja – da elementos suficientes que pudieran haber permitido la acción de la OEA en mucho más situaciones de aquellas escasas en las que la Carta ha sido invocada y aplicada.

Lima, setiembre de 2011