

## **La Carta Democrática Interamericana y las nuevas crisis en los regímenes democráticos<sup>1</sup>**

Manuel Camilo González Vides

Universidad Sergio Arboleda

[camiglez28@gmail.com](mailto:camiglez28@gmail.com)

Los países de América Latina han iniciado desde hace 40 años un proceso de retorno a la democracia, denominado “la tercera ola de democratización”. En ella la OEA ha tenido un rol protagónico a través de la promoción de los valores democráticos en el Hemisferio. Sin embargo, varios casos (Venezuela 2002, Honduras 2009 y Paraguay 2012) de crisis presidenciales han puesto en peligro los avances de la democracia en la región.

El objetivo de este trabajo es analizar la aplicación de la Carta Democrática Interamericana (CDI) en las crisis presidenciales de América Latina durante la primera década de su expedición en 2001. Se observará qué situaciones al interior de los países han sido considerados como amenazas a los sistemas democráticos y susceptibles de ser intervenidas por la organización regional

Finalmente, explico cuáles son los límites de la CDI en los distintos conflictos inter-institucionales al momento de ser aplicada. Se propone que el enfoque demócrata-representativo de la Carta reduce el campo de aplicación a actores políticos tales como el Presidente y el Congreso, dejando de lado la actuación decisiva de las coaliciones callejeras, los militares, y la influencia del diseño institucional propio de cada país.

Palabras claves: Democracia, Carta Democrática Interamericana, Crisis presidencial

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014

## **La Carta Democrática Interamericana y las nuevas crisis en los regímenes democráticos.**

### **I. Introducción**

Hace 40 años los Estados latinoamericanos emprendieron el camino de regreso hacia la democracia. La Tercera Ola de la Democratización se vio favorecida por el contexto internacional que vislumbraba el fin de la Guerra Fría y el derrumbe del sistema soviético. Estos hechos tuvieron resonancia al interior de los Estados, quienes impulsaron la retirada de los militares de la vida política y el regreso de los actores constitucionales al ejercicio de la política. Sin embargo, la desmilitarización no fue completa en algunos países, y los militares mantuvieron cierto accionar de veto a las decisiones de los gobiernos civiles. A su vez, la participación activa de la ciudadanía desbordó los estándares representativos de la democracia y transitó a una pluralización de los centros de poder.

Paralelo a estos nuevos retos para la democracia, la Organización de Estados Americanos diseñó diversos mecanismos para la Defensa de la Democracia. Basados en el principio de Solidaridad Democrática, los Estados miembros reafirmaban su compromiso con la democracia en casos donde estuviera en peligro de ser sustituida por regímenes antidemocráticos. La Carta Democrática Interamericana de 2001 es la culminación de los esfuerzos de los Estados latinoamericanos por reafirmar los principios de la Carta de la Organización de Estados Americanos de 1948 y de la misma organización por convertirse en un actor competente en la resolución de las controversias.

Dado su enfoque demócrata-representativo, la Carta da cuenta de los conflictos que se pueden presentar entre las ramas constituidas del poder público en los estados latinoamericanos. Sin embargo, es necesario evaluar los límites de su aplicación dado que en muchas ocasiones las crisis entre las ramas del poder público involucran otros actores políticos, como grupos de la sociedad civil o los militares.

La Carta Democrática Interamericana (CDI) se activa en casos en que las crisis presidenciales decantan en quiebres de la democracia. Un quiebre democrático, para nuestro estudio, se presenta en la medida en que los mecanismos institucionales para remover a un presidente de su cargo se omiten y se accede a soluciones de hecho. Sin embargo, la variedad de diseños institucionales contrasta con la unidad de criterio de la CDI. La defensa de la democracia representativa, consagrada en la Carta, choca con las formas constitucionales al interior de los Estados para solucionar las crisis presidenciales. Estas formas constitucionales desbordan a la Carta en cuanto a facultan a otros actores, como los militares o la misma sociedad civil, para resolver las crisis presidenciales, en contraste con el espíritu demócrata-representativo de la Carta que sólo convalida las acciones del Parlamento o las Cortes como legítimas y democráticas.

Con el ánimo de exponer esta disyuntiva en el estudio de la democracia y su consolidación, el objetivo de esta ponencia es describir ¿cómo se ha activado la Carta Democrática Interamericana en las crisis presidenciales de Venezuela (2002), Honduras (2009) y Paraguay (2012)?

La ponencia cuenta con cinco partes. En primer lugar, se expondrá un marco teórico sobre las crisis presidenciales y sobre la CDI. A continuación, se establecerá la relación entre los Mecanismos de Defensa de la Democracia y las situaciones derivadas de las crisis presidenciales. En tercer lugar, se expondrán los casos de Venezuela (2002), Honduras (2009) y Paraguay (2012) sobre los cuales describiremos las medidas que adoptó la OEA para preservar el régimen democrático. En cuarto lugar, se expondrán los limitantes de la CDI basados en la experiencia venezolana y hondureña. Finalmente, se presentan unas breves consideraciones finales en base a la investigación.

## **II. Las crisis presidenciales.**

La crisis presidencial es una situación de grave conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en los cuales una de las ramas electas del gobierno busca disolver a la otra. (Pérez Liñán, 2009: 26). El concepto de “crisis presidencial” es un término compuesto por la palabra “crisis” que denota urgencia en la toma de decisiones, y el adjetivo “presidencial” que nos sitúa en el marco constitucional donde ocurre la crisis. (Pérez Liñán, 2009)

En ella el titular del Ejecutivo puede suspender el mandato de la legislatura hasta nuevas elecciones o disolver por decreto o sin él el Congreso. De igual manera, el Congreso puede tratar de modificar el Ejecutivo mediante un juicio político contra el presidente, la declaración de su incapacidad o legitimar un levantamiento militar contra el presidente y nombrar un sucesor.

Las acciones de alguna de las ramas del poder público pueden o no incidir en el régimen democrático. La incidencia sucede cuando se omiten los mecanismos institucionales por parte de los actores políticos cuando consideran que el conflicto es un indicio de debilidad del diseño institucional existente. (Pérez Liñán, 2009) El avance de la crisis presidencial puede decantar en el quiebre democrático o en su defecto en el re-equilibramiento de la crisis, y la canalización de esta por mecanismos institucionales vigentes.

Se habla de quiebre de la democracia cuando el régimen democrático colapsa en razón de la omisión por parte de los actores políticos de los mecanismos institucionales para terminar anticipadamente el mandato de un presidente, o en el caso extremo de que las Fuerzas Armadas actúen contrariando lo dispuesto en la constitución. Por el contrario, si la capacidad de negociación entre los actores políticos es alta, se dice que se re-equilibra la crisis debido a que el proceso político democrático continúa a pesar de las amenazas a su estabilidad.

Esto último escenario es el ideal para la solución de las crisis presidenciales, y en la cual se deja sin efecto las posibles medidas de la CDI. Sin embargo, es usual evidenciar los diversos desenlaces de la crisis presidencial

relacionados con la imposición de un actor político sobre el otro. Más aún, suele presentarse situaciones en las que le desenlace se perpetua estableciendo un régimen antidemocrático.<sup>2</sup>

### III. La Carta Democrática Interamericana

Desde la creación de la Organización de Estados Americanos en 1948, la democracia representativa fue el requisito indispensable para la admisión de los Estados dentro del Sistema Interamericano. Sin embargo, los desafíos de las nuevas democracias post- Guerra Fría en la región demandaron medidas tendientes a la protección del régimen democrático. Los primeros Mecanismos de Defensa de la Democracia fueron formulados a través el Compromiso de Santiago (1991)<sup>3</sup> y el Protocolo De Washington (1992)<sup>4</sup>. La CDI vino a recopilar las declaraciones fundacionales de la OEA e integrarlos de manera consecuente con el Sistema Interamericano de Defensa de la Democracia<sup>5</sup>, caracterizado por la cooperación, en función de, primero, no violar la soberanía de los Estados miembros y segundo, de actuar mancomunadamente para preservar la democracia en el Estado afectado.

La Carta Democrática Interamericana es un instrumento político que manifiesta la voluntad de los Estados miembros de la OEA de emprender acciones colectiva para preservar las instituciones democráticas y sancionar su parcial o total extinción. (Ayala Corao ,2006) La Carta fue suscrita el 11 de septiembre de 2001, en Lima (Perú), por los 34 Estados miembros de la OEA en sesión especial de la Asamblea general de la organización.

Cronológicamente la Carta Democrática Interamericana es la culminación de un esfuerzo multilateral tendiente a legalizar la democracia. Por legalización se entiende por “el proceso en el cual las normas institucionales se convierten en *obligatorias y precisas*, y en la que los actores *delegan* autoridad para interpretar, monitorear e implementar dichas reglas.” (Hawkins & Shaw, 2008: 460) La trayectoria histórica de la legalización de la democracia implicó definir un concepto unívoco de democracia, precisando ciertas características como requisitos de pertenencia al Sistema Interamericano. Al ser suscrita por los Estados

---

2 Las crisis presidenciales suceden ante la ejecución de mecanismos constitucionales para modificar la composición de una rama del poder público, o por el contrario la puesta en práctica de acciones de *facto*, lo cual revela que el desencadenante de la crisis está situado en la voluntad de los actores políticos.

3 El 5 de junio de 1991 se aprobó la Resolución 1080 en la que se acordaban diversos mecanismos para preservar la democracia en un Estado afectado por la interrupción del régimen democrático, sobre la base de la cooperación.

4 El Protocolo de Washington insertó la suspensión de un gobierno que llegase por la vía del derrocamiento del régimen democrático. La suspensión requería de la votación afirmativa de dos tercios de los miembros de la Asamblea General.

5 La necesidad de construir el Sistema Interamericano de Defensa de la Democracia se desarrolló durante la Cumbre de Quebec (2001). En ese mismo escenario se promulgó la “Clausula Democrática”.

miembros, estos se obligaron a cumplir dichos requisitos y ser susceptibles de ser interpretados en las situaciones que presentasen riesgos para el desarrollo de la democracia.

Profundizando en su contenido, la Carta consta de dos partes relevantes, una parte dogmática y una práctica. (Nikken, 2006) La parte dogmática consagra los componentes esenciales y fundamentales de toda democracia, así como la promoción de la educación y la lucha contra la pobreza (Capítulos I, II y III). Estos primeros capítulos son una refrendación de la creencia en el gobierno democrático representativo, pero a la vez agrega nuevos elementos de gobernabilidad democrática como la educación y el desarrollo económico.

La parte práctica contempla los Mecanismos de Defensa de la Democracia, procedimientos de observación electoral y la formulación de programas de promoción de la cultura democrática. (Capítulos IV, V, VI) La Carta es novedosa en el aspecto de que no sólo monitorea actividades electorales, sino que pondrá atención al desarrollo del ejercicio democrático del poder.

#### **IV. Mecanismos de Defensa de la Democracia y las Crisis presidenciales**

Existe una estrecha relación entre los Mecanismos de Defensa de la Democracia y las fases de la crisis presidencial. La gradualidad y proporcionalidad de las medidas adoptas por la OEA están en franca concordancia con la magnitud del conflicto entre las ramas del poder público y los peligros para el proceso político democrático.

En esta sección uniremos la teorización referente a las fases de una crisis presidencial y la relacionaremos con las causas y medidas implementadas por la Carta Democrática Interamericana.

Los mecanismos de Defensa de la Democracia están inscritos en los artículos 17, 18, 20 y 21 de la CDI. El artículo 19 o denominada “Cláusula democrática” se interpreta como la reafirmación de la creencia de la democracia como mejor forma de gobierno, esto es la resolución de los conflictos vía canales institucionales, así como el punto de partida de acciones de carácter sancionatorio por parte del organismo regional.

Los mecanismos de los artículos 17 y 18 privilegian la cooperación y la asistencia técnica para la resolución de situaciones que podrían decantar en el término de la democracia como régimen de gobierno. Estas medidas son aplicadas con el beneplácito del gobierno afectado. Por otra parte, los mecanismos de los artículos 20 y 21 se invocan en la medida que se considera que la crisis ha avanzado demasiado, colocando en peligro la existencia del régimen democrático. Estas medidas, en especial el artículo 21, son consideradas por los estados miembros de la OEA, en virtud del cumplimiento del principio de inadmisibilidad de un gobierno antidemocrático en el sistema interamericano. (Ver. Tabla I)

#### **Tabla I. Relación crisis presidencial- mecanismos de Defensa de la Democracia**

Fase de la crisis presidencial	Artículo CDI	Situación	Medidas	Actor que invoca la CDI
Crisis presidencial	17	Riesgo del proceso político institucional o ejercicio legítimo del poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática</li> </ul>	Gobierno del Estado afectado
Incidencia	18	Situaciones que pudieran afectar el proceso político institucional o el ejercicio legítimo del poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informe del Secretario General de la OEA</li> <li>Decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática</li> </ul>	Gobierno del Estado afectado
Descenlace antidemocrático	20	La alteración del orden democrático	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Permanente de la OEA</li> <li>Gestiones diplomáticas</li> <li>Sesiones extraordinarias de la Asamblea General para adoptar decisiones convenientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cualquier Estado miembro OEA</li> <li>Secretario General de la OEA</li> </ul>
Regimen antidemocratico	21	La interrupción del orden democrático	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suspensión del gobierno del Estado afectado</li> </ul>	Voto afirmativo de dos tercios de los Estados miembros de la Asamblea General

Fuente: Elaboración propia con datos OEA (2003)

En suma, los Mecanismos de Defensa de la Democracia están determinados, en teoría, por la gravedad de la lesión de los componentes esenciales y fundamentales de la democracia representativa. Igualmente, el respeto por la soberanía de los Estados miembros - Principio de No Intervención - se ve reflejado en el acompañamiento y labor de recomendación en las crisis presidenciales, independiente de su magnitud.

Ahora, veamos cómo se ha puesto en práctica la Carta democrática Interamericana en las crisis presidenciales de Venezuela (2002), Honduras (2009) y Paraguay (2012)

## V. La defensa de la Democracia en la práctica

Los casos que aquí se estudiarán tienen por, primer interés, las similitudes en la forma en que se desarrollaron las crisis presidenciales y el contexto que las cobijó. En primer lugar, son crisis presidenciales cuyos desenlaces supusieron quiebres relativos en el régimen democrático de sus respectivos países. Tanto en Venezuela, Honduras y Paraguay, en menor medida, las crisis presidenciales comprometieron la efectividad los mecanismos institucionales nacionales para remover al presidente. En segundo lugar, estas crisis presidenciales están inscritas en el periodo inmediatamente posterior a la expedición a la Carta Democrática

Interamericana en 2001. Los tres países, a su vez, fueron afectados por la aplicación de los mecanismos de defensa de la democracia en diferente grado y proporción.

Por otro lado, los casos estudiados también responden a las diferencias en el modo de aplicación de la Carta. Tanto en Venezuela como en Honduras la Carta fue aplicada según la proporcionalidad de la incidencia de la crisis en el régimen democrático. Por su parte en Paraguay la OEA determinó que la salida de Lugo se encontraba en concordancia con las leyes y los principios democráticos. Finalmente, estos casos ponen de relieve la multiplicidad de actores que pueden intervenir en una crisis presidencial. Mientras que la crisis paraguaya fue canalizada por el Congreso, los casos venezolano y hondureño demuestran la activa intervención de los la sociedad y civil militares.

Metodológicamente, los casos serán analizados teniendo en cuenta el proceso de una crisis presidencial: a) incidencia de la crisis en el régimen político, b) existencia de quiebre democrático, c) tipo de desenlace de la crisis (Tabla. III) y d) ciertas disposiciones legales sobre el termino anticipado del mandato de un presidente. De igual forma, se tendrá en cuenta los Mecanismos de Defensa de la Democracia aplicados en el momento en que la Carta fue activada, y los motivos de tal decisión.

### ***Venezuela, 2002***

El 11 de abril de 2002, un grupo de militares exigieron la renuncia del presidente Hugo Chávez, culpándolo de la represión de las manifestaciones opositoras que se habían realizado en Caracas en contra de las políticas gubernamentales. Perdido el apoyo del sector castrense, Chávez renunció<sup>6</sup> y fue recluido en la instalación militar de la Orchila. Ante el vacío de poder generado por el anuncio de la renuncia presidencial, sumado a la inercia de la Asamblea Nacional y los Tribunales, los militares impusieron a Pedro Carmona como presidente provisional. (Brewer-Carías, 2002, p. 118)

La imposición de Carmona se dio como consecuencia de la ausencia del gabinete del presidente depuesto que no suplió la ausencia del titular del poder ejecutivo. Sin embargo, la imposición del dirigente gremial como presidente violaba los artículos 227 sobre la elección popular del presidente y 266 sobre el proceso de juicio político al primer mandatario. En tal escenario, el gobierno provisional era ilegítimo por su origen de facto y por una inexistente causa judicial que desplazará legalmente al presidente Chávez.

El gobierno provisional de Carmona decretó la disolución de los poderes públicos y el aumento de las facultades del Ejecutivo mediante el “Acta de constitución del Gobierno de Transición Democrática y Unidad Nacional”. El llamado Decreto Carmona es un ejemplo de autogolpe, donde hay una interrupción breve de

---

<sup>6</sup> Hay un debate sobre si el presidente Chávez renunció o no. Una primera tesis fue que renunció y con él todo su gabinete, para lo cual había un vacío de poder que se debía llenar, tesis sobre la cual se soportan el grupo que dio el golpe. Una segunda tesis es la que el presidente se entregó a los militares, ausentándose temporalmente, para lo cual se debía seguir la sucesión presidencial en la figura del vicepresidente.(artículo 234 de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela) Esta última tesis es respaldada por el gobierno bolivariano al justificar una usurpación del poder por parte de Carmona.

las garantías constitucionales y una clausura del Congreso por parte del Ejecutivo, que gobierna por decreto, emplea referéndums y convoca a nuevas elecciones legislativas para ratificar un régimen con poderes más amplios. (Cameron, 1994, p. 146)

La OEA reacciono el día 13 de abril mediante la Resolución CP/ RES. 811 (1315/02) en la cual condenaba el (auto) golpe y exigía la restitución del presidente Chávez. Vuelto Chávez a la presidencia el Secretario General presentó un informe sobre los hechos leído ante la Asamblea General, en donde en primera instancia se recopilaron las situaciones que alteraron la institucionalidad democrática, y se insta tanto al gobierno como a la oposición a buscar acuerdos para actuar en concordancia con los mecanismos institucionales vigentes. La recomendación de la OEA derivó en la convocatoria al referéndum revocatorio de 2004.

### ***Honduras, 2009***

El presidente Manuel Zelaya inició una campaña para incluir en las elecciones de noviembre de 2009 una “cuarta urna” en donde los electores votaran sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para modificar la constitución. Los opositores al presidente interpretaron las intenciones del mandatario a favor de su propia reelección<sup>7</sup>, lo cual viola el artículo 239 que prohíbe la reelección y/o su promoción.

Las denuncias contra la iniciativa presidencial fueron dadas a conocer a la Corte Suprema de Justicia y al Tribunal Electoral, quien declaró ilegal la consulta. Sin embargo, esto no detuvo las aspiraciones del mandatario, quien separó de su cargo al General Romeo Vásquez por negarse a distribuir el material electoral correspondiente a la consulta. En forma de protesta, los tres comandantes de las fuerzas armadas y el ministro de defensa renunciaron a sus cargos.

Ante la destitución del general Vásquez, la Corte Suprema de Justicia aprobó unánimemente acusar al presidente Zelaya de 18 cargos, incluido el de traición a la patria y abuso de autoridad, ordenando a las Fuerzas Armadas la captura y allanamiento del domicilio presidencial. (Legler, 2010: 11)

El 27 de junio el Congreso aprobó la creación de una comisión especial para investigar a Zelaya por desacato a los fallos judiciales. El 28 de junio, las Fuerzas Armadas ejecutaron la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, poniendo preso a Zelaya y enviándolo al exilio a Costa Rica.

En sesión extraordinaria, el Congreso destituyó a Zelaya al considerar que había violado la constitución y se designó a Roberto Michelletti, presidente del órgano legislativo, para completar el mandato del depuesto presidente. La percepción de los hechos del 28 de junio fue que se trató de un Golpe de Estado, a tal punto de categorizarlo como Golpe Legislativo. Este se caracteriza por ser una Acción conjunta de los militares y el

---

<sup>7</sup> Recuerdo en un mitin con sus seguidores el 25 de junio de 2009, el presidente Zelaya afirmó “El único que no se reelige en Honduras es el presidente, pero la reelección es tema de la próxima Asamblea Nacional Constituyente”.



Congreso para derrocar al presidente (Pérez Liñán, 2009: 92), y en la que muchas veces la reacción de los legisladores se limita a convalidar la actuación de los militares insubordinados.

La OEA fracasó en sus gestiones para disuadir al nuevo gobierno de revertir la situación antidemocrática restituyendo a Zelaya en la presidencia. Para el 4 de julio, la Asamblea General aprobó la Resolución AG/RES. 2(XXXVII-E/09) por la cual suspendía a Honduras del Sistema Interamericano. Así, el país centroamericano se convirtió en el primer Estado en ser suspendido mediante la aplicación de la Carta Democrática Interamericana.

### ***Paraguay, 2012***

Después del desalojo de los campesinos que cobró la vida 17 personas en la localidad de Curuguaty, la Cámara de Diputados propuso llevar a juicio político al presidente Fernando Lugo por 5 delitos, entre ellos el uso de instalaciones militares para actividades políticas y la falta de reacción del Ejecutivo en los hechos de Curuguaty. La propuesta fue secundada por 76 legisladores, y en concordancia al artículo 225 de la constitución se facultó al Senado para emprender el juicio político. (Balbuena Pérez, 2013: 371)

A pesar de que el presidente Lugo interpuso un recurso de inconstitucionalidad para frenar el juicio político en su contra, éste aceptó ser sometido a juicio según los mecanismos institucionales. El 22 de junio de 2012 el Senado declaró culpable a Lugo de los 5 delitos que se le habían imputado por 39 votos contra 4, lo cual supuso su destitución inmediata.

La destitución de Lugo es un caso más de remoción de un presidente por vías legales. Un juicio político es cualquier procedimiento que faculte al congreso a remover al presidente por motivos legales, incluyendo el juicio político convencional; un modelo alternativo en el cual el Congreso faculta a la Corte Suprema a llevar un juicio, una declaración de incapacidad mental, física o moral del Jefe del Ejecutivo y hasta algunos procedimientos parlamentarios poco habituales. (Pérez Liñán, 2009: 104) En el caso paraguayo, el Congreso paraguayo impulsó el juicio haciendo uso de su facultad constitucional de juzgar al presidente contenida en el artículo 225 de la constitución de su país.

Ante las denuncias de violación del debido proceso por parte de Lugo, la OEA fue prudente en elaborar un informe detallado de la situación que fue presentado al Consejo Permanente del organismo regional. Se determinó que el ex presidente Lugo podría apelar la decisión en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin ello deslegitimar que el procedimiento parlamentario llevado en su contra y avaló las gestiones del Estado paraguayo para llevar a cabo las elecciones en abril de ese año.

### **Tabla II. Fases de crisis presidencial por casos**

Casos	¿Incidencia en el régimen?	¿Quiebre?	Tiempo	Fecha	Desenlace
Venezuela 2002	Sí	Quiebre	3 días	11-13 abril	Autogolpe
Honduras 2009	Sí	Quiebre	5 meses	Junio 28- Noviembre	Golpe Legislativo
Paraguay 2012	No	Sin Quiebre			Juicio político

Fuente: Elaboración propia con datos de Pérez Liñán (2009)

Los casos estudiados revelan dos tendencias en la aplicación de la Carta Democrática Interamericana. Una primera tendencia revela la importancia para la organización regional la estabilidad política que encarna la figura del presidente. Una segunda tendencia es la evidencia del hecho consumado. La prevención de la escalada de la crisis es casi nula, y se privilegia el suceso posiblemente antidemocrático para actuar en consecuencia. Ambas tendencias son consecuencia del enfoque demócrata-representativo de la Carta, que excluye ciertos actores políticos y por ende omite evaluar rigurosamente las situaciones que han generado.

#### VI. Limitantes de la Carta Democrática Interamericana

La vuelta a la democracia fue heterogénea a lo largo del continente americano. La democratización de los Estados latinoamericanos supuso la ampliación de los espacios democráticos, que a la postre desbordaría la tradicional representación política de los partidos políticos. Otros por su parte, mantuvieron el tutelaje por parte de grupos representativos como los militares, que se guardarían para sí ciertas facultades dentro del nuevo régimen político.

Sin embargo, ¿Qué sucede cuando una manifestación callejera espontánea aleja a un presidente de su cargo?, ¿Qué sucede cuando los militares actúan en concordancia con la ley y expulsan al titular del Ejecutivo? ¿Son estas situaciones *sui generis* amenazas reales para el régimen democrático y susceptibles de ser detenidas por medio de la activación de la Carta Democrática Interamericana?

En esta sección me propongo a explicar la disyuntiva entre las instituciones nacionales que hacen referencia a la salida anticipada de un presidente y las interpretaciones de dichas situaciones como crisis presidenciales susceptibles de ser intervenidas por la OEA. Para tal fin tomo como ejemplo las instituciones y las situaciones de los casos venezolano y hondureño.

#### Coaliciones callejeras

Hochstetler (2008) afirma que las salidas anticipadas de presidentes por parte de movimientos callejeros se han debido a la adopción de políticas impopulares o por casos de corrupción. Para esta autora las coaliciones callejeras se han transformado en un nuevo poder moderador, que en otra época monopolizaban los militares.

Sin embargo, estas coaliciones callejeras no tienen en principio como objetivo deponer al presidente. Las coaliciones callejeras en principio pueden erosionar el poder presidencial o convencer a otros actores políticos de deponer al presidente. (Ollier, 2008) Bajo este escenario, las coaliciones callejeras no tienen un plan coordinado en caso de reemplazar al presidente depuesto.

Ahora bien, cuando la protesta se institucionaliza y se consagra en la constitución como un mecanismo de destituir a un presidente, ¿su ejercicio representa una ruptura del orden democrático?

El caso venezolano es ilustrativo al respecto. La constitución venezolana de 1999 tiene por característica principal la ampliación de los espacios democráticos mediante una promoción activa de la democracia participativa. Uno de las normas insta a los ciudadanos a desconocer un gobierno que ha vulnerado sus derechos:

*Art. 350. "El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a la lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraría los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos."* (Constitución política de la República Bolivariana de Venezuela, 1999)

El 11 de abril de 2002, ciudadanos venezolanos salieron a manifestar su inconformidad con las medidas económicas del presidente Chávez, lo cual para dicho grupo ameritaba su renuncia. La manifestación que se encaminaba al palacio presidencial fue atacada por miembros de la seguridad del Estado y por algunos simpatizantes del presidente Chávez. Ante el pronunciamiento de un parte de las Fuerzas Armadas, el presidente renuncia para evitar más hechos de sangre. Las manifestaciones unidas al malestar militar de activar el Plan Ávila depusieron al presidente.

Ante estos hechos, el organismo regional no expresó ninguna declaración a favor de la defensa de los derechos humanos. Sólo cuando de manera antidemocrática Pedro Carmona asumió la presidencia provisional, el organismo regional hizo votos por la restauración de la democracia y una salida legal a la polarización del país.

Este ejemplo revela una limitante en la Carta Democrática Interamericana. Partiendo de su enfoque democrata-representativo, omite las espontaneas coaliciones callejeras como actores políticos válidos para destituir a un presidente. La espera de la OEA a que se formará un nuevo gobierno expresa mayor importancia a la situación que afecta a las ramas del poder público que a la situación de los derechos humanos, una mirada reducida al ejercicio del poder por parte de los presidentes. Para Zamosc (2006) observar las coaliciones

callejeras como actores desestabilizadores del régimen democrático pone de relieve una lectura de la democracia muy reducida.

### **Intervenciones militares**

La Tercera Ola de la Democratización desalojó a los militares de las casas presidenciales y los confinó a los cuarteles. Este proceso de desmilitarización de la política fue reforzado por las malas gestiones económicas y las violaciones de los derechos humanos por parte de los gobiernos militares en décadas pasadas.

Sin embargo, en algunos países los militares no fueron afectados por estas circunstancias y mantuvieron un poder de negociación mayor que sus pares continentales. La vuelta a la democracia pasó por un proceso de negociación del rol y las facultades de los militares en el nuevo régimen político, creándose escenarios de democracias protegidas (Loveman, 1994).

Honduras vivió largamente periodos de dictaduras militares, en un contexto dominado por la Guerra Fría y la contención del comunismo. En 1982, la democracia vuelve al país centroamericano, y la nueva carta política coloca a los militares como guardianes de la inalterabilidad del ejercicio de la presidencia:

*Art. 272. “Las Fuerzas Armadas de Honduras, son una Institución Nacional de carácter permanente, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante.*

*Se constituyen para defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.” (Constitución de la República de Honduras, 1982)*

Es claro que los militares están obligados por la ley a frenar cualquier intento de reelección por parte del titular del Poder Ejecutivo. Esta obligación se refuerza con la prohibición expresa de la reelección (art. 239) y la pérdida de ciudadanía al incentivar dichos intentos:

*Art. 42. La calidad de ciudadano se pierde:*

*5. Por incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del Presidente de la República. (Constitución política de la República de Honduras, 1982)*

Las intenciones, y después las acciones del presidente Zelaya de promover la cuarta urna para convocar a la Asamblea Constituyente que permitiera su reelección contrariaban la normativa vigente. Su exilio, aunque arbitrario, puede interpretarse como legal en el sentido que perdió su ciudadanía hondureña al violar la ley.

El caso hondureño pone de relieve dos limitantes en su contenido y aplicación. En su contenido, es claro que deja de lado a otros actores políticos facultados para destituir al presidente. La Carta solo ve válido las acciones comunes de los parlamentos como juicio político, restringiendo, por ejemplo, la acción de los militares hondureños, al considerarlas antidemocráticas.

En segundo lugar, la Carta se ve restringida en su aplicación al interpretar erróneamente los hechos de junio de 2009 como una ruptura del orden constitucional, ya que se dio cumplimiento a lo estipulado en la Constitución. Más bien es plausible ver falta de diplomacia preventiva de la OEA al dejar avanzar la crisis política hasta la magnitud que obtuvo. Si el organismo regional hubiera mediado entre las intenciones de Zelaya de reelegirse y las motivaciones de los legisladores por frenarla, los militares no hubiesen tenido la oportunidad de intervenir. Finalmente, es de destacar que la acción de los militares fue ordenada por la Corte Suprema de Justicia en un acto de subordinación del poder castrense al civil.

Los limitantes de la Carta Democrática Interamericana revelan que fue diseñada sin tener en cuenta las consecuencias de la pluralidad de actores que podían disputar el poder político. Por otra parte, no tiene en cuenta las instituciones propias de cada país para dar solución a las crisis políticas, su trayectoria de democratización y de manera importante no respeta el Principio de No-Intervención al cuestionar el ordenamiento jurídico nacional.

## **VII. Conclusiones**

Sin duda, la Carta Democrática Interamericana ha contribuido a preservar la democracia en los Estados latinoamericanos. Producto del fenómeno de la redemocratización, los esfuerzos multilaterales en la década del noventa por consolidar las nuevas democracias y la compilación de los diversos Mecanismos de Defensa de la democracia, la CDI ha contribuido a alejar las probabilidades de repetir capítulos de autoritarismo en el continente. Sin embargo, todavía quedan algunas lagunas en la forma en que la Carta puede ser aplicada, y su efectividad pueda ser probada completamente. En primer lugar, a pesar de que el instrumento político no renuncia a la prevención de las crisis presidenciales para que no conviertan en posibles quiebre democráticos, hemos evidenciado que la indecisión – y el factor tiempo- del organismo regional han provocado el uso de medidas más sancionatorias en lo que concierne a los países estudiados. Mas la culpa no puede recaer totalmente en la organización, dado que el contenido de la Carta observa el consentimiento de los países al determinar si existe o no una crisis presidencial, un impedimento para que la organización pueda intervenir de manera preventiva.

Por otro lado, la Carta es clara en poseer un enfoque demócrata-representativo, en donde se privilegian las relaciones entre las ramas del poder público, la promoción de los partidos políticos y la transparencia de las elecciones. Sin embargo, los desafíos para las democracias latinoamericanas han mutado a través de diversos actores políticos generándose nuevas situaciones no contempladas por el instrumento político. El consenso sobre la alteración y la ruptura del orden constitucional no está completo si no se tiene en cuenta las particularidades de los diseños institucionales de los Estados miembros, producto de los heterogéneos procesos de vuelta a la democracia, de la cual la misma Carta emana.

El reto que se presenta para la Carta es ampliar el concepto de democracia de manera tal que incluya nuevos y potenciales actores políticos que puedan crear escenarios de crisis políticas. De esta manera, las crisis

políticas dejarán de ser exclusivamente conflictos entre el presidente y los legisladores, para asumir una mirada más amplia de la legitimidad democrática, tanto en su origen como en el transcurso de su ejercicio.

### Referencias Bibliográficas

Ayala Corao, C. (2006) “Los Mecanismos Internacionales para la protección Colectiva de la Democracia en la Carta Democrática Interamericana”, en Nikken Bellshaw-Hógg, P & Ayala Corao, C. (eds.), *Defensa Colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos*. Lima, Comisión Andina de Juristas

Balbuena Pérez, D. (2013) “El juicio político en la constitución paraguaya y la destitución del presidente Fernando Lugo” en *Revista de Derecho Político*, 87, mayo-agosto 2013, pp. 335-398

Brewer-Carías, A. (2002) *La crisis de la democracia venezolana. La Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*. Caracas: Los libros de El Nacional, Colección Ares.

Cameron, M. (1994) *Democracy and Authoritarianism in Peru: Political Coalitions and Social change*. Nueva York: St. Martin's Press

“Constitución política de la República de Honduras” (1982) en *Organisation of American States*. [En línea]. Washington, disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_de\\_Honduras.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_Honduras.pdf) [Accesado el día 17 de julio de 2014]

“Constitución política de la República Bolivariana de Venezuela” (1999) en *Political Database of the Americas* [En línea], Washington, disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Venezuela/Leyes/constitucion.pdf> Recuperada el 17 de julio, 2014

Hawkins, D & Shaw, C. (2008) “Legalising norms of democracy in the Americas” in *Review of International Studies*, 34, pp. 459-480

Hochstetler, K. (2008) “Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el cono sur” en *América Latina Hoy*, 49, pp. 51-72

Legler, T, “Coup coalitions and the collective defence of democracy in the Americas: the honduran paradox”. Ponencia presentada a *Latin American Studies Association*. Toronto, Canadá, 6-9 de octubre del 2010

Loveman, B. (1994). “Protected democracies and military guardianship: Political transitions in Latin America, 1979-1993.” in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36: 2, pp. 105-189

Nikken Bellshaw-Hógg, P. (2006) “Análisis de las definiciones conceptuales básicas para la aplicación de los Mecanismos de Defensa Colectiva de la Democracia”, en Nikken Bellshaw-Hógg, P & Ayala Corao, C. (eds.) , *Defensa Colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos*. Lima, Comisión Andina de Juristas

Ollier, M. (2008) “La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003)” en *América Latina Hoy*, 49, págs. 73-103

Organización de los Estados Americanos, OEA (2003). “Carta Democrática Interamericana [En español]”, en De la Calle, H (coord.). *Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones*. Washington DC. Secretaria General OEA

Pérez Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Zamosc, L, “On popular Impeachments”. Ponencia presentada a *Latin American Studies Association*. San Juan, Puerto Rico, 15-18 de marzo del 2006