

LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

Carol ARRIAGA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las Cumbres de las Américas*. III. *La Carta Democrática Interamericana*. IV. *La cláusula democrática*. V. *La democracia*.

I. INTRODUCCIÓN

La propuesta de la Carta Democrática Interamericana surge en un ambiente preponderantemente económico, es por ello que en esta comunicación se da un panorama general del proceso denominado Cumbre de las Américas y se hace una puntualización sobre los aspectos más relevantes de cada Cumbre, pues fue en la tercera en la que se sentaron las bases para la creación de la Carta Democrática.

Asimismo, se hace un breve análisis fáctico y jurídico de la Carta Democrática, adoptada a través de una Resolución de la Asamblea General de la OEA, a efecto de estimar el valor de dicha resolución, de la que sin duda alguna su parte medular es la llamada cláusula democrática.

Finalmente, como resultado del estudio de hecho y de derecho de la Carta, se dedica un apartado a la democracia y a sus elementos esenciales para hacer hincapié en algunos aspectos sustantivos de la misma, poco previstos en el texto de la Carta, pero de gran envergadura. Además se señalará la importancia de crear y acatar instrumentos interamericanos como lo constituye la Carta Democrática de Lima.

II. LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

Los antecedentes más inmediatos del proceso denominado Cumbres de las Américas se remontan a las dos reuniones de los Estados Americanos.

La primera reunión se celebró en julio de 1956 en Panamá, Panamá, y en su Declaración se exaltó la libertad humana, se dio cuenta de la importancia del desarrollo social y económico de las naciones, así como de la cooperación interamericana. La segunda se llevó a cabo en abril de 1967 en Punta del Este, Uruguay. En esta reunión se hizo hincapié en la solidaridad interamericana y en la lucha del orden social, libre, justo y democrático de la región. Asimismo, se previó la creación de un mercado común en la América Latina mediante la integración económica e industrial que perfeccionara a los mecanismos ya existentes, esto es, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)¹ y el Mercado Común Centroamericano (MCCA),² en aras de mejorar las condiciones del comercio, incrementar el nivel de vida de la población rural, y buscar un desarrollo científico, tecnológico, educativo y en materia de salubridad.

El actual proceso denominado Cumbres de las Américas es una iniciativa estadounidense, convalidada por la OEA, en la que su secretario general funge como secretario técnico, y de su oficina depende la denominada Secretaría del Proceso Cumbres de la OEA. Esta iniciativa se dio a conocer en diciembre de 1993, y en marzo de 1994 los Estados Unidos reunieron a los embajadores de los Estados con gobiernos democráticamente electos ante la OEA para informales que la Primera Cumbre se llevaría a cabo en Miami a finales de ese año.³

Estas juntas periódicas e institucionalizadas reúnen a los 34⁴ miembros activos de la Organización de los Estados Americanos y tienen como objetivo analizar, decidir, marcar los lineamientos y resolver los problemas de orden político, económico y social de la región. Por el momento, su meta principal es lograr un consenso sobre el Área de Libre Comercio de las

¹ Creada el 18 de febrero de 1960 por el Tratado de Montevideo, que más tarde se convirtió en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) de acuerdo con el Tratado de Montevideo de 1980.

² Tratado firmado por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua en la ciudad de Managua, el 13 de diciembre de 1960.

³ [<http://www.sre.gob.mx/dgomra/camericas/cumbreamericasinf.htm>].

⁴ Esto es, Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Cuba se encuentra suspendida desde 1962.

Américas (ALCA) que considere e integre los cada vez más prolíferos tratados comerciales de la región.

A la fecha se han efectuado cuatro Cumbres de las Américas: Miami (1994), Santiago de Chile (1998), Santa Cruz de la Sierra, Bolivia (1996) y Quebec (2001). En cada una de éstas se ha expedido una Declaración y un Plan de Acción.

La Primera Cumbre de las Américas se celebró del 9 al 11 de diciembre de 1994, en Miami, Florida. En este primer proceso los jefes de Estado y de gobierno adoptaron en su Declaración el Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas, dividido en tres apartados que se refieren a la preservación y fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas, a la promoción de la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio, y a la erradicación de la pobreza y la discriminación en la región.

En esta Declaración los jefes de Estado manifestaron que la inversión constituía el principal motor de crecimiento de la región, en tal virtud decidieron establecer el Área de Libre Comercio de las Américas, para lo cual se eliminarían progresivamente las barreras comerciales y de inversión. Asimismo, se comprometieron a crear mecanismos sólidos para promover y proteger el flujo de inversiones productivas, a efecto de fomentar el desarrollo y la integración progresiva de los mercados de capital.

El Plan de Acción se dividió en cinco grandes rubros: la preservación y fortalecimiento de la comunidad democrática de las Américas, la promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio, la erradicación de la pobreza y la discriminación en nuestro hemisferio, la garantía del desarrollo sostenible y la conservación de nuestro medio ambiente para las generaciones futuras.

Sobre el tema que nos ocupa, esto es, la democracia, señalaron como una prioridad política su preservación, ejercicio, fortalecimiento y consolidación. Igualmente los gobiernos se comprometieron a respaldar las actividades de la OEA que tuvieran por objeto el intercambio de tecnologías en materia electoral a solicitud de un Estado interesado, y de experiencias entre las instituciones democráticas de los Estados miembros, particularmente entre sus órganos legislativos y judiciales. Asimismo, se contempló el fortalecimiento de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) —órgano principal de la Secretaría General de la OEA, creado por la Resolución AG/RES 1063 (XX-0/90) de la Asamblea General— con el objeto

de prestar asistencia a los países que así lo soliciten respecto a procedimientos legislativos y judiciales en reformas al gobierno, en la administración de justicia, modernización técnica de órganos legislativos y fomento de la participación de las organizaciones comunitarias en la democracia local, a solicitud del Estado interesado.

La Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible se celebró en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 7 al 8 de diciembre de 1996. Su Declaración reafirmó la determinación de los Estados de avanzar hacia el desarrollo sostenible y destacó la importancia de las instituciones y valores democráticos para el primero. Se señalaron como elementos a considerar en el Plan de Acción el crecimiento económico con equidad, las dimensiones sociales, un medio ambiente sano, la participación pública, el desarrollo y transferencia de tecnología, el financiamiento y el fortalecimiento de los marcos jurídicos.

El Plan de Acción quedó dividido básicamente en dos áreas: a) iniciativas para la acción, que se clasificaron en salud y educación, agricultura y silvicultura sostenibles, ciudades y comunidades sostenibles, recursos hídricos y áreas costeras, y energía y minerales, y b) aspectos institucionales y de financiamiento, tecnología y cooperación.

La Segunda Cumbre de las Américas se llevó a cabo el 18 y 19 de abril de 1998 en Santiago de Chile. En la Declaración se señaló que el tema central sería la educación. Sin embargo, los temas abordados fueron muy diversos aunque integrales. En materia comercial, destaca la fijación del año 2005 como plazo para concluir las negociaciones del ALCA, asimismo, se acordó que su proceso de negociación sería transparente; por otro lado, se señaló como un medio para fortalecer la integración de la región y la intensificación del comercio en el sector energía. Respecto a los derechos humanos se clasificó a la paz como un elemento esencial de la convivencia humana, se destacó la importancia de la libertad de prensa y la obligación de garantizar la libertad de expresión, de información y de opinión, igualmente se determinó continuar la lucha contra la discriminación y se reconoció como el reto más grande de la región la lucha contra la pobreza. Sobre la administración de justicia, se expresó la necesidad de su independencia y eficacia.

Su Plan de Acción se dividió en cinco capítulos: educación, preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos, la integración económica y libre comercio, la erradicación de la pobreza y la discriminación, y el seguimiento de las Cumbres de las Américas.

La Tercera Cumbre de las Américas celebrada en Quebec, Canadá, del 20 al 22 de abril de 2001, ha sido la más importante no sólo por la extensión de su Plan de Acción en virtud de ser la última Cumbre ordinaria antes del 2005, año fijado como límite para la celebración el ALCA, sino porque en ella se sentaron las bases para la Carta Democrática Interamericana,⁵ punto de gran envergadura en el ámbito de la cooperación hemisférica.

En la Declaración de esta Cumbre se reafirma el compromiso asumido para lograr la integración hemisférica y la responsabilidad nacional y colectiva que conlleva al beneficio económico y la seguridad de los pueblos de la región. Asimismo, en ella se ratificó el compromiso con los principios de las Cartas de las Naciones Unidas y de la OEA, con la democracia y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, con la transparencia, con el mantenimiento de la paz y la seguridad, y con la cooperación hemisférica.

Su Plan de Acción quedó dividido en cuatro capítulos “Preservación y Fortalecimiento de la Comunidad de Democracias de las Américas”, “La Promoción de la Prosperidad mediante la Integración Económica y el Libre Comercio”, “La Erradicación de la Pobreza y la Discriminación en Nuestro Hemisferio”, y “La Garantía del Desarrollo Sostenible y la Conservación de Nuestro Medio Ambiente para las Generaciones Futuras”.

Como ya se mencionó, en la Tercera Cumbre de las Américas se sentaron las bases para la adopción de la Carta Democrática Interamericana, de ahí la necesidad de explicar el origen del proceso Cumbres, así como el proceso en sí mismo y las Declaraciones y Planes de Acción correspondientes. Si bien es cierto que el Proceso Cumbres trata de manera abundante la problemática social, incluyendo a la pobreza, de la región latinoamericana, es innegable que la fuente creativa es la materia económica, tanto en el aspecto comercial y de inversión, como en el financiero.

Bajo este contexto, el 5 de junio de 2001⁶ en San José, Costa Rica, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, reunida en sesión ordinaria, aceptó el Proyecto de Resolución rev. 7, fundamental para la creación de la Carta Democrática Interamericana. En esta sesión se encomendó al Consejo Permanente que a más tardar el 10 de septiembre de 2001 procediera a fortalecer y a ampliar el proyecto de la Carta Democrática. De igual manera, se solicitó que convocara a un periodo extraordinario

⁵ También nombrada en lo sucesivo como Carta de Lima y Carta Democrática.

⁶ Resolución AG/RES 1838 (XXXI-O/01)

de sesiones de la Asamblea General, a celebrarse en la ciudad de Lima, Perú, a más tardar el 30 de septiembre de 2001. En tanto, se acordó hacer del conocimiento público el Proyecto de Carta para facilitar la opinión de la sociedad civil respecto de dicho instrumento.

Finalmente, el 11 de septiembre de 2001, la Asamblea General de la OEA, reunida en sesión extraordinaria en la ciudad de Lima, Perú, adoptó mediante la Resolución 1838 la Carta Democrática Interamericana.

III. LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

Desde el nacimiento de la Carta de la Organización de los Estados Americanos,⁷ se estableció como uno de sus principios fundamentales la democracia,⁸ sin embargo, sus organismos sólo han tenido carácter consultivo. Entonces, resulta difícil establecer jurídicamente, más que de modo político, un medio de control en pro de la democracia.

Hasta antes de la aprobación de la Carta Democrática Interamericana por la Asamblea General a través de la Resolución AG/RES 1838 (XXXI-O/01), los mecanismos de control fueron el *Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*, aprobado en la tercera sesión plenaria de la Asamblea General celebrada el 4 de junio de 1991, y la consecuente *Resolución AG/RES 1080 (XXI-O/91)*, y el *Protocolo de Washington* (diciembre de 1992) que reforma a la Carta de Bogotá.

Obviamente, el punto toral del Compromiso de Santiago fue la defensa y promoción de la democracia representativa y los derechos humanos, bajo un marco de respeto a los principios de libre determinación y no intervención.⁹

⁷ En lo sucesivo se le nombrará indistintamente como Carta de la OEA o Carta de Bogotá.

⁸ Véase el preámbulo de la Carta de Bogotá y su artículo 5o., inciso d.

⁹ Vale comentar que en el Compromiso de Santiago se definieron las prioridades de la agenda interamericana de aquella década: la lucha y cooperación contra la pobreza crítica, la integración de los grupos étnicos y minoritarios, el combate a la discriminación, la protección del medio ambiente, la prevención y lucha contra el consumo, producción y tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, los precursores químicos y el lavado de dinero, el tráfico clandestino de armas, municiones y explosivos, la promoción e intensificación del intercambio cultural, educativo, científico y tecnológico, la cooperación técnica y el estímulo a la transferencia de tecnologías a la reducción de la deuda externa. Igualmente, se habló de favorecer los procesos de integración en el hemisferio a través de una armonía legislativa entre el derecho latinoamericano de tradición romano germánica y el *common law*, así como de promover una apertura comercial y expansión

En la Resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA del 5 de junio de 1991 se instruyó al secretario general para que convocara inmediatamente al Consejo en el caso de una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo, con el objeto de examinar la situación, decidir y convocar a una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores, o a un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, dentro de un plazo de diez días. Esta resolución fue aplicada con relativo éxito en Haití (1991-1995), Perú (1992), Guatemala (1993), y Paraguay (1996).

La puesta en marcha de la Resolución 1080 de 1991, y la experiencia adquirida en Haití y Perú, fueron el germen del referido Protocolo de Washington del 14 de diciembre de 1992, que no quedó vigente hasta 1997, y en el cual se otorgó a la Asamblea General el derecho de suspender de la OEA a aquellos Estados miembros cuyo gobierno democráticamente electo haya sido derrocado por la fuerza. Este Protocolo incorporó el actual texto del artículo 9o. de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, que en su parte conducente reza:

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

Sin embargo, la fuerza de este Protocolo fue menguada por la falta de firmas, pues no sólo no fue signado por la suspendida Cuba,¹⁰ tampoco por Belice —aunque el 5 de noviembre de 1995 se adhirió a él—, Dominica, México, ni Trinidad y Tobago. Y aunque fue firmado por Grenada, Haití,

de la inversión de manera progresiva y el apoyo a la denominada “Iniciativa para las Américas” y las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT.

¹⁰ En la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, celebrada en Punta del Este, Uruguay, el 31 de enero de 1962, se aprobó la Resolución VI, adoptada por catorce países a favor, uno en contra (Cuba) y seis abstenciones (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México), y por la cual se excluyó al gobierno cubano de participar en el Sistema Interamericano, pues se consideró que los gobiernos de corte marxista-leninista eran incompatibles con la organización, y que la unión de los gobiernos americanos con el bloque comunista quebrantaba la unidad y solidaridad del hemisferio.

Jamaica, República Dominicana, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis y Surinam, se abstuvieron de ratificarlo, por lo que dicho Protocolo no surte efectos respecto a los antecitados países, exceptuando a Belice.

Los inconvenientes de México para la adopción del Protocolo de Washington, sustentados en el principio de no intervención, quedaron expresados en la declaración que presentó para tal efecto:

El gobierno de México... está convencido de que la democracia es un proceso que emana de la voluntad soberana de los pueblos, y que no puede imponerse desde afuera.

Manifiesta... que no es aceptable que se den al organismo regional poderes supranacionales e instrumentos de intervención en los asuntos internos de nuestros Estados.

...México sostiene que no es por la vía del aislamiento, suspensión o exclusión, que se puede coadyuvar a la preservación y fortalecimiento de la democracia en nuestro continente. De ahí que considere que los textos sobre suspensión de Estados Miembros... modifican el propósito original de nuestra Organización.

El posicionamiento de liderazgo de México influyó en la región, y por tanto, en el consenso absoluto de los Estados miembros para la adopción del Protocolo de Washington.

Sin embargo, y en honor a la verdad, la declaración mexicana respecto al Protocolo de Washington, transcrita parcialmente en líneas precedentes, no ha sido congruente con la posición de México al ponerse en marcha por primera vez la Resolución 1080 (Haití, 1991). Si bien es cierto que México no rompió relaciones diplomáticas con Haití, también lo es que decidió retirar a su embajador de Puerto Príncipe, y suspender toda cooperación con el Estado haitiano, exceptuando la humanitaria.¹¹

Así las cosas, mientras que en la esfera jurídica la Resolución 1080 sólo daba lugar a un análisis de la situación y un tratamiento de carácter político y diplomático, en el ámbito político sus logros fueron mayores. La experiencia con Haití y Perú fue vinculante con la estructuración de las reformas a la Carta de la OEA en Washington, que otorgó a dos tercios de los Estados miembros, reunidos en Asamblea General, la posibilidad de sus-

¹¹ Gómez-Robledo, Juan Manuel, *La Carta Democrática Interamericana*, Jornadas de Derecho Internacional en la ciudad de México del 11 al 14 de diciembre de 2001, OEA, Washington, 2002, p. 40.

pende a cualquier miembro cuyo gobierno electo de manera democrática fuese derrocado por la fuerza. La debilidad de este mecanismo, en virtud de la falta de adopción por casi una tercera parte de los miembros de la OEA, ha sido enmendada por la Carta de Lima.

Es preciso señalar que la Carta Democrática tomó la forma de una Resolución, y en atención a que la Carta de la OEA omite precisar la naturaleza de sus resoluciones, se sobreentiende que éstas carecen de obligatoriedad. Su carácter es meramente político y moral;¹² aunque es innegable la supremacía alcanzada por esta Carta en razón del bien jurídico tutelado y de la unanimidad con la que fue aprobada, circunstancias que resultan extraordinarias en la adopción de las Resoluciones de la Asamblea General.¹³

En su proemio, la Carta de Lima, respetuosa del principio de no intervención, señala fundamentalmente que la democracia representativa es indispensable para la paz y desarrollo de los Estados, destaca la trascendencia de los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social. Hace referencia a la naturaleza participativa de la democracia y a la interdependencia que guarda con el crecimiento económico y el desarrollo social; enfatiza la necesidad de luchar contra la pobreza, principalmente contra la pobreza crítica; destaca la importancia de un medio ambiente sano para el desarrollo integral del ser humano; y el derecho de los trabajadores de asociarse libremente para velar y defender sus intereses. Del mismo modo, y esto es muy importante, reafirma que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática.

La Carta Democrática Interamericana está dividida en seis capítulos: la democracia y el sistema interamericano, la democracia y los derechos humanos, democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza, fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática, la democracia y las misiones de observación electoral, y la promoción de la cultura democrática, mismos que se explican a continuación.

¹² Véase Mujica B., Pedro Ignacio, “Foro Estado, sociedad civil y democracia en las Américas”, Lima, septiembre de 2002 [<http://www.koalaweb.cl/masvoces/datos/ftp/ForoEstadoSocCivilyDemo.doc>], página web consultada el día 3 de diciembre de 2003.

¹³ Gómez-Robledo, Juan Manuel, *op. cit.*, nota 11, p. 47

1. *La democracia y el sistema interamericano*

En este apartado la Carta Democrática Interamericana señala que la promoción y defensa de la democracia es una obligación de los gobiernos cuyo titular es el pueblo, de ahí la importancia de la participación ciudadana de manera permanente, ética y responsable. Asimismo, califica a la democracia representativa como la base del Estado de derecho y de los regímenes constitucionales. Enumera como elementos esenciales de la democracia representativa el respeto a los derechos humanos, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública. Indica que son problemáticas de especial atención las derivadas por los altos costos de las campañas electorales, y que se deberá promover, por tanto, el establecimiento de un régimen equilibrado y transparente respecto a la financiación de sus actividades.

2. *La democracia y los derechos humanos*

Este capítulo gira en torno a la idea de que la democracia es indispensable en el ejercicio de las libertades fundamentales y los derechos humanos. Alude a la *competencia del sistema interamericano* y reafirma la intención de fortalecerle con el objeto de proteger los derechos humanos para la consolidación de la democracia en la región. Menciona que la promoción y fortalecimiento de la democracia requiere de la eliminación de toda forma de discriminación, del ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores

3. *Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza*

Aquí se hace referencia a la interdependencia entre la democracia y el desarrollo económico y social. Señala que la pobreza económica y educativa impiden la consolidación de la democracia, y se refiere al compromiso adquirido por los Estados miembros para adoptar, ejecutar y evaluar accio-

nes que tengan por objeto su disminución, como la creación de empleo productivo, teniendo en cuenta, por supuesto, su marco socioeconómico. Menciona que el ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente, y que para lograr un desarrollo sostenible es menester la implementación de políticas y estrategias de protección del medio ambiente. Por último, dice que la educación debe estar al alcance de todos los sectores sociales, incluyendo a las minorías y a los más desprotegidos, pues ésta es fundamental para fortalecer la democracia, promover el desarrollo humano, aliviar la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos.

4. Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática

Este capítulo es el más extenso de la Carta Democrática Interamericana, y además de contener la famosa cláusula democrática, se establece que cuando se considere que está en riesgo un proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder de un Estado miembro, su gobierno “... podrá recurrir al secretario general o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática” o bien, el secretario general o el Consejo Permanente podrán, previo consentimiento del gobierno afectado, “... disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación”. En este caso, el secretario general rendirá al Consejo Permanente un informe para que analice la situación y en caso de considerarlo conveniente adopte las decisiones necesarias “...dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento...” También se establece que tanto el secretario general, como cualquier Estado miembro, podrán solicitar que se convoque al Consejo Permanente en el caso de una alteración al orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático de un Estado, a fin de apreciar multilateralmente la situación y en su caso adoptar decisiones, que pueden ir desde la realización de gestiones diplomáticas —las cuales deberán mantenerse durante todo momento de la alteración—, hasta la aplicación de la cláusula democrática que implica la suspensión del Estado en conflicto. Dicha suspensión no exime al Estado afectado del cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la OEA. La suspensión podrá ser levantada por la Asamblea General a petición de

cualquier otro Estado miembro o del secretario general y con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los Estados miembros.

5. La democracia y las misiones de observación electoral

Menciona que la organización y garantía de procesos electorales libres y justos estarán a cargo de los Estados miembros. Y se prevé, a solicitud del Estado interesado, de la asesoría de la OEA, que puede incluir el envío de misiones preliminares, de observancia electoral, o especiales que tengan por objeto contribuir a crear o mejorar las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas. Para las misiones de observancia electoral se celebrará un convenio entre el Estado solicitante y el secretario general en el que se determinen el alcance y cobertura de la misión, y se otorguen garantías de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación. La Organización, por su parte, asegurará la eficacia e independencia de estas misiones que serán objetivas, imparciales y transparentes, y técnicamente capaces. Su informe lo rendirán al Consejo Permanente por conducto del secretario general.

6. Promoción de la cultura democrática

Dice que la OEA continuará desarrollando programas y actividades tendientes a la promoción de la cultura democrática, al mantenimiento de la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil, tomando especial atención a la educación infantil y juvenil. De igual manera los Estados promoverán la participación de la mujer en sus estructuras políticas.

Aunque la Carta Democrática es un instrumento que tiene el noble fin de promover y defender la democracia, de velar por los derechos humanos y de procurar el desarrollo social, político y económico de los pueblos americanos, es pertinente subrayar que su contenido se avoca más a un aspecto técnico, esto es, la democracia electoral, al carácter democrático de las elecciones, los medios de control y transparencia de los procesos electorales y los medios para asegurar la participación ciudadana, que a un aspecto sustantivo, como los derechos humanos sociales, económicos y culturales, por ejemplo las medidas para la eliminación de la pobreza (capítulos se-

gundo y tercero de la Carta de Lima), y cuyo respeto y estímulo es cardinal para cualquier Estado democrático. Sin embargo, cuando un gobierno es electo democráticamente sin que existan condiciones de bienestar social o no se promuevan políticas en esta dirección, se trata de una democracia de forma y la democracia meramente formal es irreal. Del mismo modo, un gobierno que después de una elección no estimula o no logra captar la participación ciudadana pierde aceleradamente su legitimidad. En tanto que un gobierno que se ocupa, o mejor dicho, cree ocuparse del bien común, sin una participación ciudadana moral y socialmente consciente e informada, es ilegítimo. Así pues, la paz social sólo se logrará al encontrar un punto mínimo de interacción entre ambas democracias, la formal y la sustantiva, pues la democracia electoral se sostiene y alimenta de la realidad socio económica.

IV. LA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA

La cláusula democrática no es una innovación de las Américas. La principal promotora de este tipo de cláusulas es la Unión Europea (UE), que desde 1991 hizo obligatoria su inclusión en los acuerdos de cooperación con países en desarrollo.¹⁴ La tipología de la cláusula democrática de mayor uso por parte de la UE señala que tanto los principios democráticos, como los derechos humanos fundamentales, enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspiran las políticas internas e internacionales de las partes y constituyen un elemento esencial del tratado. Esta cláusula, incluida en acuerdos de libre comercio y de cooperación en Latinoamérica, tiene consecuencias de carácter jurídico, y no sólo de trascendencia política y diplomática como en la Carta de Lima, pues eleva el respeto de los principios democráticos y derechos humanos fundamentales a un elemento esencial del acuerdo.

Sin embargo, en nuestra región la cláusula democrática tiene menor importancia. Fue en la Tercera Cumbre de las Américas que se adoptó la cláusula democrática, que fue incorporada a la Carta de Lima mediante el artículo 19, capítulo IV, titulado “Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”, que a la letra dice:

¹⁴ Resolución de 28 de noviembre de 1991 del Consejo Europeo.

Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de Quebec, *la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.*

La inclusión de la llamada cláusula democrática en la Carta Democrática Interamericana obedece a un proceso de aprendizaje, crecimiento y lucha por la democracia. Se ha visto que los antecedentes más inmediatos y de mayor envergadura de la Carta Democrática fueron el Compromiso de Santiago y la consecuente Resolución 1080, así como el Protocolo de Washington. No obstante, la integración de la región y la lucha en pro de la democracia se remontan a la época bolivariana.

Las innovaciones de la cláusula democrática de la Carta de Lima en relación con su antecedente más inmediato, es decir, el artículo 9o. de la Carta de la OEA reformado por el Protocolo de Washington, son interesantes.

1. El artículo 9o. de la Carta se refiere al *derrocamiento* por medio de la *fuerza* de un *gobierno democráticamente constituido*. La cláusula democrática, por su parte, alude a la *ruptura o afectación grave del orden democrático*. Esto es, la Carta Democrática reconoce que la democracia no se circunscribe únicamente a un gobierno electo democráticamente, sino que se refiere al quebrantamiento grave del orden democrático; entonces, el campo de acción de la Carta Democrática es mayor que el otorgado a través del artículo 9o. de la Carta de la OEA.
2. El artículo 9o. prevé la suspensión del derecho de participación de los Estados miembros, mientras que la cláusula democrática establece que “la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro constituye, mientras persista, un *obstáculo insuperable* para la *participación* de su *gobierno...*”. Entonces, el primero se refiere a la suspensión del Estado miembro y la segunda a la suspensión del gobierno del Estado miembro.

Así pues, la Carta de Lima y su respectiva cláusula democrática constituyen un avance significativo de la OEA como un conjunto de principios ordenadores del sistema hemisférico.

V. LA DEMOCRACIA

Existe la tendencia generalizada de reducir la democracia a la elección popular de los representantes, afirmación que tiene cierto reflejo en la Carta de Lima.

Sin embargo, la democracia va más allá. La democracia es la forma y la sustancia que se entremezclan y fusionan de tal modo que resultan inseparables. De su unión nace una democracia imperfecta, pero perfectible, pues las democracias perfectas son inexistentes. De su ruptura resulta una democracia ficticia. La democracia no sólo implica la institucionalización de los procesos del poder.¹⁵ Es una doctrina de fondo que parte del reconocimiento de la dignidad humana.¹⁶ Sin una planificación y una esquematización elementales resulta imposible velar por el respeto a los derechos humanos, sean civiles y políticos, o sociales, económicos y culturales. La falta de observancia a los derechos humanos y una democracia imperfecta, pero perfectible, son incompatibles.

La pobreza y en especial la calificada como crítica, la inexistente o deficiente educación, las agresiones al medio ambiente y la falta de una política de desarrollo sostenible, los altos índices de corrupción y delincuencia, la nula y/o parsimoniosa participación ciudadana, la carencia de representantes honestos y capaces, el abuso de los medios de comunicación en las campañas políticas, a través de los cuales se crean líderes irreales cuya bondad se esfuma en el ejercicio del poder, o bien, ofusca y vicia la voluntad popular, relegando al bien social a un último plano, constituyen una enumeración enunciativa, mas no limitativa, de elementos de estilo y esencia que coexisten y que se traducen en una democracia bastante rudimentaria y empantanada.

A todo ello hay que agregarle que las grandes desigualdades en América se presentan en un plano interestatal e interno, como lo representa el contras-

¹⁵ Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2002, p. 80.

¹⁶ González Schmal, Raúl, "Democracia semidirecta y participativa", en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Democracia y gobernabilidad, Memoria del IV Congreso nacional de Derecho Constitucional II*, México, UNAM, 2001, p. 91.

te entre Canadá, uno de los países más ricos del mundo, miembro del G8 y con un PIB *per capita* al 1o. de enero de 2003 de U. S. 29'400.00, con el de Haití, el país más pobre de la región con un PIB de U. S. 1'700.00.¹⁷ O bien, el hecho de que el 39% de la riqueza estadounidense está en manos del 1% de la población.¹⁸ Así pues, resulta en extremo difícil pugnar por una democracia real en una tierra de desigualdades tan estremecedoras.

En este orden de ideas, y para finalizar, se puede afirmar que la única salida posible a esta problemática deberá ser forzosamente integral y tener cierta dosis de ética y buena voluntad, sin contar la paciencia y los titánicos empeños y afanes de especialistas en la materia; y crear, mejorar y aplicar de manera responsable los instrumentos nacionales e internacionales como la Carta Democrática Interamericana pues de lo contrario no dejarán de ser letra muerta en espera de su ejecución. Y aunque estos instrumentos sean defectuosos y utilizados para dotar de vigor a actos bastantes cuestionables y debatibles, como el ALCA, resultan alentadores, pues aun en las conciencias capitalistas sigue existiendo la idea impresa e imborrable de una mejoría democrática.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Ramonet, Ignacio, *Guerras del siglo XXI, nuevos miedos, nuevas amenazas*, traducción de José Antonio Soriano, Monda.