



Defensa de la democracia o autodefensa: las organizaciones regionales y la protección de la democracia en América Latina y el Caribe

Carlos Closa y Stefano Palestini

Introducción

El cambio de ciclo en la integración regional en América Latina está marcado, entre otros factores, por cambios ideológicos en los gobiernos de algunos Estados claves (por ejemplo, Argentina y Brasil) que afectan, esencialmente, a sus percepciones de la democracia. Durante la primera década de los 2000, los gobiernos progresistas hicieron del uso intensivo de los mecanismos regionales para la protección de la democracia un aspecto distintivo del así llamado regionalismo post-

liberal o post-hegemónico. Dada la imprecisión y el amplio margen de maniobra que estos instrumentos consienten a los ejecutivos, cabe preguntarse si los nuevos gobiernos serán igualmente proclives a su uso (si bien en sentido opuesto a sus antecesores) o, por el contrario, harán del distanciamiento de los mismos un rasgo distintivo, precisamente, de este nuevo ciclo.

Las organizaciones regionales de América Latina y el Caribe han adoptado mecanismos de protección de la democracia (MPD) muchos de los cuáles han sido formalizados en los respectivos tratados constitutivos desde el fin de la Guerra Fría. Con estos instrumentos, las organizaciones regionales latinoamericanas han intervenido con grados de involucramiento variable en 21 episodios de inestabilidad política entre 1990 y 2015, emitiendo declaraciones, organizando misiones e incluso en algunos casos, tales como en Honduras en 2009 y en Paraguay en 2012, aplicando sanciones.

Las organizaciones latinoamericanas no están solas en este proceso. En efecto, organizaciones europeas y africanas (las organizaciones asiáticas y del Medio Oriente son la notable excepción) también han adoptado instrumentos y cláusulas que les permiten intervenir en Estados miembros cuyas prácticas se alejen de los principios, normas y reglas de un régimen democrático (Closa, 2013; Heine y Weiffen, 2016; Pevehouse, 2016). Si compartimos el supuesto de que la democracia es comparativamente preferible a otros sistemas políticos, esta tendencia debiera ser bienvenida. En efecto, académicos y analistas han tendido a coincidir que la membresía en organizaciones regionales ha contribuido a la democratización, lo que ha permitido el surgimiento de la democracia como un “derecho global” implementado a través de regímenes multilaterales tales como las organizaciones regionales (ver Franck, 1992; Börzel y Van Hüllen, 2015; Pevehouse, 2005; 2016). La adopción de MPD sería, por tanto, un indicador adicional de esta tendencia positiva.

Sin embargo, la protección de la democracia por parte de organizaciones regionales esconde una tensión de origen, que no se puede obviar. Cuando un Estado miembro acepta la adopción de MPD autoriza que su comportamiento sea *legítimamente* escrutado, interpretado e incluso sancionado por terceros y, de esa manera, acepta limitar el principio de no-intervención e injerencia en asuntos internos. En

otras palabras, la protección de un principio implica la vulneración de otro. De qué manera los actores estatales y no-estatales resuelven esta tensión, constituye pues una pregunta empírica cuya respuesta ofrece variaciones de un contexto político a otro (ver Tarditi, 2016).

Este artículo explora dicha tensión en el caso de las organizaciones de América Latina y el Caribe que conforman un caso particularmente interesante no solo por el número alto de intervenciones (en comparación con Europa, por ejemplo), sino especialmente porque las intervenciones se han extendido más allá de los casos flagrantes de ruptura democrática (Boniface, 2009; Heine y Weiffen, 2016). En efecto, en la década de 1990 los MPD (por ejemplo, el Protocolo de Washington de la OEA, o el Protocolo de Ushuaia de Mercosur) fueron adoptados como instrumentos específicamente orientados a actuar en casos de golpes de Estado normalmente ejecutados por las fuerzas armadas. Sin embargo, el panorama político de la región ha visto aparecer una serie de nuevos eventos de inestabilidad que no encajan con el modelo tradicional de golpe de Estado. Durante las primeras décadas del nuevo milenio, las organizaciones mostraron diversos grados de actuación en casos de cuestionamiento de los resultados electorales (Perú 2000, Haití 2000, Venezuela 2013), en disputas entre los poderes del Estado (Nicaragua 2004, Ecuador 2005), en amenazas de secesión (Bolivia 2008), en casos de violencia política (Venezuela 2013-2016) y en casos de juicio político o *impeachment* de los Presidentes electos (Paraguay 2012, Brasil 2016¹). El nuevo escenario global, marcado por un desempeño económico de la región desfavorable, así como por una potencial agudización de conflictos sociales y político, impone un test exigente a las organizaciones regionales y sus mecanismos de protección de la democracia.

La diversidad de episodios de inestabilidad y su naturaleza muchas veces ambigua y abierta a interpretaciones diversas, ha agudizado la tensión entre los principios de defensa de la democracia y no-intervención. Nuestro argumento en este artículo es que los Estados en América Latina y el Caribe han resuelto dicha tensión a través de la adopción y diseño de MPD que permiten un alto nivel de discrecionalidad por parte de los gobiernos. Esto se evidencia en diseños institucionales con nula delegación de competencias a los órganos supra-estatales de las organizaciones, con reglas y procedimientos imprecisos y con un monopolio del poder decisorio por parte de los ejecutivos nacionales.

Este tipo de diseño comporta amenazas, a nuestro juicio, para la legitimidad de las organizaciones regionales. En un contexto de mayor inestabilidad política como el que la región enfrenta, los MPD son percibidos por la ciudadanía como instrumentos de auto-protección de los gobiernos más que de “protección democrática”, lo cual se acentúa aún más debido a la total exclusión de las organizaciones de la sociedad civil tanto del diseño, como de la activación de los mecanismos (Closa, Palestini y Castillo, 2016).

Desarrollamos este argumento en cuatro partes. En la primera de ella abordamos el proceso de adopción de los MPD. La segunda parte describe los diseños institucionales de los MPD en términos de su nivel de obligación, precisión y delegación, para luego analizar en la tercera parte los casos de aplicación de los MPDs en episodios concretos de inestabilidad política. Cerramos el artículo con algunas consideraciones finales.

1. La adopción de mecanismos de protección democrática

En este artículo definimos MPD como reglas y procedimientos formales, semi-formalizados o informales a través de los cuáles organizaciones internacionales pueden intervenir en caso de una posible crisis democrática (Closa, Palestini and Castillo, 2016: 20). Los MPD forman parte de una categoría más amplia de mecanismos para la *promoción* de la democracia que incluye misiones electorales y programas de creación de capacidades (Pace, 2011; Heine y Weiffen, 2014). Cuando los MPD están formalizados en un instrumento de derecho internacional, tales como un tratado constitutivo o protocolo de una organización, hablamos típicamente de una “cláusula democrática” por medio de la cual la organización exige como condición de membresía que los Estados sean y/o permanezcan democráticos.

A pesar de que la OEA y el Pacto Andino establecieron la democracia como un objetivo de la organización ya con anterioridad al fin de la Guerra Fría, las organizaciones regionales en América Latina adoptaron MPD con procedimientos formales a partir de 1990 de manera consecutiva a los procesos de transición que conforman la llamada

Tercera Ola de democratización (Huntington 1991; Agüero 1995). Pero, ¿por qué los nuevos gobiernos democráticos deciden adoptar este tipo de compromisos abriendo la posibilidad a posibles injerencias en sus “asuntos domésticos”? En la respuesta a esta pregunta confluyen tanto incentivos y/o presiones provenientes de actores externos, como necesidades de supervivencia de los propios regímenes políticos en la región.

Actores externos

Una primera posible explicación teórica es la influencia de actores externos (ver Van der Vleuten y Ribeiro-Hoffmann, 2010). En efecto, Estados Unidos lanza en 1990 una serie de iniciativas de liberalización comercial con el objetivo explícito de expandir la democracia y la economía liberal de mercado en el hemisferio. A través de iniciativas tales como la *Enterprise for the Americas Initiative*, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), o el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los gobiernos de George H.W Bush y de Bill Clinton prometieron el acceso al mercado estadounidense, bajo la condición de que los gobiernos latinoamericanos adoptaran reformas orientadas a la consolidación de la democracia formal, y de la economía de libre mercado. En paralelo, la UE forjó una red de acuerdos bilaterales con países latinoamericanos que preveían la suspensión de los mismos en caso de rupturas democráticas. Durante ese período los esquemas de regionalismo abierto, SICA, CAN y Mercosur establecen compromisos colectivos con la democracia a través de declaraciones presidenciales, tales como la Declaración Presidencial de las Leñas (1992) y de Potrero de los Funes (1996) del Mercosur, y la Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre Democracia e Integración de CAN (1998).

También el proceso de institucionalización de los MPD a nivel de la OEA se puede relacionar con los cambios en la política externa de Estados Unidos (Legler y Tiekü, 2010). Durante la Guerra Fría, el compromiso con la democracia de la OEA se encontraba bajo la influencia de las doctrinas de seguridad nacional de los Estados Unidos –Mann y Kirkpatrick– lo que queda en evidencia, por una parte, en la suspensión de Cuba y, por otra, en la tolerancia de los regímenes autoritarios de seguridad nacional (ver Whitehead, 1986; Cooper

y Legler, 2001; Duxbury, 2011). Con la Declaración de Santiago de Chile del Compromiso con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano (1991), la OEA inaugura una senda de modernización y renovación del compromiso con la democracia que continuará con la adopción de la Resolución 1080, el Protocolo de Washington (1992) y que concluye con la adopción de la Carta Democrática Interamericana en 2001 (Levitt, 2006; Herz, 2012). Como sugieren Jorge Heine y Brigitte Weiffen (2016: 25) “Así como el ALCA fue diseñado para formalizar el compromiso con un cierto tipo de economía de mercado, la Carta Democrática Interamericana surgió como marco y conjunto de principios comprometidos con un cierto tipo de democracia”

Necesidades internas

Además de la influencia de actores externos, es posible encontrar factores explicativos de la institucionalización de MPD a nivel intra-regional y doméstico. En efecto, a través de la adopción de instrumentos y normas internacionales, los tomadores de decisiones buscan resolver problemas específicos en sus propios sistemas políticos (Moravcsik, 2000; Pevehouse, 2005; Mansfield y Pevehouse, 2006; Genna y Hiroshi, 2015). Siguiendo esta lógica, los MPD son funcionales para los gobiernos en la medida en que permiten disuadir posibles actores anti-democráticos y, de este modo, reducir la incertidumbre política y aumentar las probabilidades de subsistencia del propio régimen (Moravcsik, 2000). En Sudamérica, por ejemplo, líderes tales como Raúl Alfonsín en Argentina o Tancredo Neves en Brasil, lideraron procesos de democratización con altos niveles de incertidumbre política debido a las debilidades institucionales propias de regímenes en transición. A través de la integración regional y la creación de bloques y organizaciones regionales, las nuevas elites democrática buscaron construir una red de seguridad democrática que disuadiera potenciales actores golpistas y asegurara los logros democráticos alcanzados (Schnably, 2000; Dabène, 2004).

Estos cálculos políticos se traducen en la Declaración de Iguazú (30 de noviembre de 1985) y luego en el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre Argentina y Brasil, antecedente directo del Mercosur. De modo similar, los países miembros de SICA adoptaron en 1995 un Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica sustituyendo previos acuerdos sobre seguridad y de-

fensa acordados por la Carta de la Organización de los Estados Centro Americanos (ODECA) (Sanahuja, 1998; Somavía e Insulza, 1990). Una característica que distingue este Tratado Marco de MPD en otras organizaciones, es el especial énfasis en los aspectos de seguridad y gobernabilidad, lo que se explica por la comparativamente mayor inestabilidad política de la región centroamericana. En su Artículo 8, por ejemplo, afirma la obligación de las partes de “abstenerse de prestar apoyo político, militar, financiero o de cualquier otra índole a individuos, agrupaciones, fuerzas irregulares o bandas armadas, que atenten contra la unidad y orden del Estado o propugnen el derrocamiento o la desestabilización del Gobierno democráticamente electo de otra de Las Partes”².

Percepciones y expectativas asimétricas

Como se ha argumentado hasta ahora, la interacción de actores externos (i.e. los Estados Unidos) por un lado, y las necesidades funcionales internas de gobiernos de democracias jóvenes por otro, explica la adopción de los MPD en América Latina y el Caribe. Nuestro propio trabajo sobre la formalización de cláusulas democráticas en Mercosur y Unasur nos permite profundizar en esta explicación.

A través del análisis de entrevistas con los tomadores de decisiones que participaron en el diseño del Protocolo de Ushuaia (Mercosur, 1998), el Protocolo de Georgetown (Unasur, 2010) y el Protocolo de Montevideo-Ushuaia II (Mercosur, 2011), comprobamos una serie de hipótesis para explicar por qué los gobiernos de los Estados miembros transitaron desde compromisos con la democracia declaratorios (i.e. declaraciones presidenciales) a cláusulas formales (protocolos y cláusulas). Nuestro análisis arrojó tres conclusiones principales.

En primer lugar, la formalización de cláusulas en Mercosur y Unasur obedeció a eventos críticos específicos que afectaron a la región. El intento de golpe en contra del Presidente Wasmosy de Paraguay (1996) cataliza el tránsito de la Declaración de Las Leñas a la adopción del Protocolo de Ushuaia de Mercosur, mientras que el golpe de Estado en contra del Presidente Zelaya de Honduras (2009), y el intento de golpe en contra del Presidente Correa de Ecuador (2010) catalizan la adopción del Protocolo de Georgetown en Unasur³.

La segunda conclusión a la que arribamos fue que la decisión de adoptar los protocolos varía dependiendo de las percepciones que los gobiernos de la época tenían de su propia estabilidad. Mientras algunos gobiernos que se consideraban inestables demandaron la adopción de los protocolos en cuanto instrumentales para su propia seguridad interna, los gobiernos que se percibían estables aceptaron la adopción en la medida en que los MPD eran *funcionales para otros* y no para ellos mismos. Este fenómeno de *percepciones asimétricas* implica que para ciertos Estados que se perciben poderosos y/o estables las cláusulas democráticas operan como mecanismos de tutelaje de países percibidos como inestables. En el caso del Protocolo de Ushuaia, por ejemplo, ninguno de los tomadores de decisiones argentinos, brasileros, chilenos ni uruguayos pensó que el Protocolo fuese necesario ni aplicable en sus propios países. Todos, incluidos los tomadores de decisiones paraguayos consideraron que el Protocolo era funcional para Paraguay. Por ello se puede decir que el Protocolo de Ushuaia fue concebido como un instrumento de *tutelaje* para un Estado miembro específico.

Finalmente, la tercera conclusión a la que nos llevó el análisis, fue que la decisión de adoptar los protocolos también varía respecto a las expectativas que tenían los tomadores de decisiones respecto a la probabilidad de que los MPD se aplicaran en contra de sus propios gobiernos. El mapa mental (*mental frame*) que pareciera operar en los tomadores de decisiones es que la aplicación de los MPD es *creíble* (ergo probable) sólo en aquellos gobiernos de países pequeños. A este fenómeno lo llamamos *expectativas de aplicación asimétricas*. En efecto, tomadores de decisiones brasileros y argentinos descartaron la posibilidad de que ninguno de los tres protocolos pudiese ser aplicado en contra de sus propios países. Algunos tomadores de decisiones uruguayos, tales como el ex Presidente Luís Alberto Lacalle, manifestaron su preocupación de que este tipo de instrumentos pudiese dar cabida a que países grandes interviniesen en países pequeños⁴.

Lo significativo de estos hallazgos es que muestran que los tomadores de decisiones efectivamente adoptan MPD para reducir incertidumbre política, pero lo hacen bajo percepciones y expectativas asimétricas. Mientras algunos países pequeños que enfrentan mayor inestabilidad política consideran que los MPD son necesarios para ellos mismos,

países que se perciben grandes y/o estables consideran los MPD como instrumentos de *tutela* útiles para “otros”.

Como veremos en la siguiente sección, estas percepciones y expectativas asimétricas se traducen en diseños institucionales imprecisos y con baja delegación de competencias, en los cuales el proceso decisorio es concentrado a nivel de los jefes de gobierno, facilitando un uso discrecional de los instrumentos.

2. El diseño

A través del diseño institucional de las cláusulas y otros MPD, los gobiernos pueden controlar el riesgo de que dichos instrumentos puedan afectar la soberanía de sus propios Estados en el futuro. Esto se puede hacer de diversas formas. Siguiendo el marco analítico de Kenneth Abbott y colegas (Abbott *et al.*, 2000), podemos analizar los MPD a través de tres dimensiones: obligación, precisión y delegación. Nuestro argumento es que los gobiernos pueden reducir los riesgos de pérdida de soberanía limitando una o varias de estas dimensiones simultáneamente.

Obligación

Esta primera dimensión refiere al grado en que ciertas reglas y compromisos son vinculantes para los gobiernos y otros actores-no estatales que los adscriben. A nivel mundial, hay un número importante de organizaciones internacionales que han adoptado normas de compromiso con la democracia, pero sin (o con baja) obligación para los Estados miembros. En América Latina y el Caribe, la mayoría de las organizaciones regionales ha formalizado sus compromisos de defensa de la democracia a través de instrumentos legales adicionales a sus tratados constitutivos y, por ende, comportan un nivel de obligación para los Estados miembros. No obstante, y como veremos más abajo, el hecho de que las organizaciones supediten la activación de los MPD al consentimiento del gobierno afectado por una potencial crisis democrática, matiza la *obligatoriedad* de los mismos.

Dos organizaciones (CARICOM y CELAC) plantean ambigüedades en relación a la obligatoriedad de sus MPD. CARICOM no menciona la democracia ni en su tratado constitutivo (Tratado de Chaguaramas) ni en su versión actual reformada, lo que permitió, entre otras cosas, que Cuba pudiese desarrollar vínculos diplomáticos con la organización caribeña (León, 2000; Closa, Palestini y Castillo, 2016). La Carta de la Sociedad Civil adoptada en 1997, hace una declaración de compromiso democrático que, sin embargo, tienen un carácter programático sin efecto vinculante para las partes (Berry, 2004).

La Declaración Especial sobre Defensa de la Democracia, adoptada en Caracas en 2011, establece el compromiso con la democracia de la CELAC. Sin embargo, debido a que este foro regional carece de un tratado constitutivo, su compromiso democrático permanece declaratorio y no vinculante (Closa, Palestini y Castillo, 2016; Sanahuja, 2015).

Precisión

Precisión refiere a que las reglas y procedimientos definen sin ambigüedades el tipo de conducta que autoriza, requiere o prescribe (Abbott *et al.*, 2000: 401). Es en esta dimensión donde se puede observar un alto grado de variación de un MPD a otro. Así mismo, es a través de la *imprecisión* de la definición del bien a proteger (la democracia) y de los procedimientos para hacer valer dicha protección, donde a nuestro juicio los gobiernos aseguran la discrecionalidad en la aplicación de los MPD.

A nivel Latinoamericano, la Carta Democrática Interamericana de la OEA (2001) destaca como el instrumento de mayor precisión en sus definiciones. En su Artículo 3 enumera los elementos esenciales de lo que se entiende por democracia: “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”⁵. Vale destacar que, en esta definición, la OEA explicita su adhesión a un paradigma específico de democracia (representativa),

que, sin embargo, va más allá de los meros aspectos electorales⁶. Por ejemplo, en sus Artículos 2 y 6, establece la importancia de la participación ciudadana como “condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”⁷. La Carta Democrática no sólo incluye definiciones sustantivas de mayor precisión, sino también definiciones procedimentales las que se establecen en su Capítulo IV, Art. 17- 22 (para un análisis exhaustivo del diseño de la Carta Democrática, ver Heine y Weiffen, 2016).

Las demás organizaciones en la región muestran grados ostensiblemente inferiores de precisión tanto de las definiciones sustantivas como procedimentales. El Tratado Marco sobre Seguridad Democrática de SICA, por ejemplo, define un exhaustivo catálogo de principios vinculando la democracia con la seguridad y defensa, pero no define procedimientos para proteger la democracia en caso de una potencial violación por parte de un Estado miembro (Closa, Palestini y Castillo, 2016: 50-52; Cánepa, 2015). El Protocolo Adicional “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia” de CAN (2000) es en cierto modo el caso opuesto al de SICA. El Protocolo de CAN define procedimientos en caso de ruptura del orden democrático, incluyendo sanciones, pero no define qué se entiende por “democracia”, “orden democrático” y, en consecuencia, “ruptura del orden democrático” (Closa, Palestini y Castillo, 2016: 49). El Protocolo de Montevideo-Ushuaia II (Mercosur, 2011), y el Protocolo de Georgetown (Unasur, 2010), que presentan textos idénticos, agregan nuevos elementos de imprecisión al autorizar a que las respectivas organizaciones puedan intervenir no solo en caso de rupturas, sino también en casos de “amenaza de ruptura del orden democrático” y de “cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos” sin definir dichos elementos⁸. CAN, por su parte, no ha intervenido hasta la fecha en ningún episodio de crisis democrática que haya afectado a uno de sus Estados miembros, más allá de declaraciones condenatorias.

La imprecisión de los textos puede ser atribuida a la dificultad de alcanzar consensos sobre conceptos polisémicos y políticamente sensibles tales como “democracia”. Sin embargo, la existencia de textos de mayor precisión, como el de la Carta Democrática de la OEA, hace pensar que la vaguedad patente en los demás MPD puede constituir

una elección deliberada con el fin de aumentar la discrecionalidad en la interpretación y aplicación de los instrumentos. La imprecisión facilita que la aplicación de los MPD quede al criterio de los gobiernos de turno y de los intereses y preferencias contingentes en episodios concretos de inestabilidad; por ejemplo, si el gobierno afectado es un Estado grande, pequeño, inestable o estable (ver Closa y Palestini, 2017). Esta interpretación es avalada cuando analizamos la tercera dimensión.

Delegación

Delegación significa que los Estados confieren a terceras partes la competencia de implementar, interpretar y aplicar determinadas reglas, de modo de resolver disputas y eventualmente generar nuevas reglas (Abbott *et al.*, 2000; Tallberg, 2003). Como en las anteriores dimensiones, la delegación no debe entenderse como una variable dicotómica, sino más bien como un continuo con varios niveles de gradación dependiendo no sólo de la organización, sino también del área o ámbito de políticas que se esté analizando (ver Hooghe y Marks, 2014). Evidentemente, la delegación de competencias es el área más sensible del diseño de una organización internacional, pues atañe directamente las competencias y poderes de los Estados. Sin embargo, la delegación puede ser parcial en términos de competencias y de ámbitos. En el caso de los MPD, los gobiernos pueden, por ejemplo, delegar a la secretaría general de la organización (o crear un órgano especializado) el monitoreo permanente de aspectos ligados al orden democrático en los Estados miembros; los Estados puede también delegar a la secretaría general la conformación de misiones investigativas (de *fact-finding*). Un nivel mayor de delegación, sería delegar a las cortes internacionales regionales la interpretación y aplicación jurídica de los MPD.

La experiencia muestra que las organizaciones Latinoamericanas muestran un bajísimo grado de delegación en el diseño de sus MPD. Con la parcial excepción de la OEA, los textos de las cláusulas y protocolos prácticamente no asignan ninguna competencia a las secretarías generales. El Artículo 20 de la Carta Democrática Inter-Americana, confiere al Secretario General (así como a cualquier otro Estado miembro) la convocatoria del Consejo Permanente “para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente”⁹. A pesar de contar con esta competencia, la casuística indica

que la mayor parte de las veces es el Estado afectado el que inicia las gestiones conducentes a la eventual invocación de la Carta, creando una suerte de intervención “por invitación”: A menos que el gobierno del Estado afectado considere que está siendo amenazado, será improbable que la organización obtenga su consentimiento para intervenir (Legler y Tiekü, 2010; Heine y Weiffen, 2016¹⁰). El 23 de junio de 2016, el Secretario General de la OEA – Luis Almagro – haciendo uso de la competencia otorgada por la Carta Democrática, convoca una sesión extraordinaria del Consejo de Representantes Permanentes con el fin de aprobar la activación de la Carta en contra del gobierno venezolano. La reacción de varios representantes nacionales fue furibunda: la canciller venezolana sostiene que “el Secretario General está dando un golpe de Estado a la organización y, a través de ella [la OEA] un golpe de Estado a Venezuela”¹¹. El representante de Nicaragua, por su parte, reitera una solicitud de renuncia al Secretario General debido a la “extralimitación de sus funciones”, y recuerda que “el Secretario General es un funcionario administrativo supeditado a los Estados”¹². Una vez aprobada la orden del día (por 22 votos a favor y 12 en contra), el secretario Almagro presenta una detallad informe sobre la situación de Venezuela relacionando, explícitamente, la crisis económica con las decisiones políticas del gobierno. El Secretario inicia su intervención advirtiendo a los representantes nacionales que “La OEA tiene que saber hoy si su Carta Democrática es un instrumento fuerte para defender los principios de la democracia, o si es para los archivos de la Organización. Ustedes, definitivamente, tienen la palabra”¹³. El episodio marca un precedente histórico, en el que un Secretario General defiende sus competencias y las de la organización regional frente a los representantes nacionales. Está por verse si este precedente genera algún cambio institucional futuro, o si por el contrario intensificará las preferencias de los gobiernos por limitar aún más las competencias de la Secretaría General en un nuevo contexto regional de mayor inestabilidad social y política.

Tampoco se observa que exista una delegación de competencias de monitoreo. En 2007, la Secretaría General de la OEA emite un informe en cumplimiento de las Resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06) con el fin de dotar a la organización de “procedimientos que faciliten la cooperación para el cumplimiento de las normas y principios contenidos en la Carta Democrática Intera-

mericana”. Una de las propuestas fue la generación de un mecanismo de monitoreo y evaluación de la democracia en los Estados miembros de modo de “evaluar los distintos rasgos democráticos que enumera la Carta”¹⁴, incluyendo la evaluación del sistema de partidos y de los sistemas judiciales. Una de las ventajas de este sistema de evaluación mencionada por el Informe de la secretaría es que permitiría la participación de la sociedad civil. La propuesta es reiterada en un segundo Informe en 2010, pero finalmente es rechazada por los gobiernos y archivada¹⁵. El Mercosur, por su parte, creó en 2007 un *Observatorio de la Democracia* que podría generar información permanente sobre el desempeño de los Estados miembros. Sin embargo, el Observatorio se ha limitado hasta la fecha a coordinar las actividades de las misiones electorales (Ribeiro-Hoffmann, 2016).

Los textos tampoco confieren ninguna competencia a los tribunales y cortes regionales existentes en el contexto de Mercosur, SICA y CAN. Más aún: la propia jurisdicción de estos cuerpos colegiados en casos de violación de derechos humanos y de derechos políticos (que caerían dentro de la definición “orden democrático” de acuerdo la OEA) es materia de discusión. En un caso, sin embargo, un tribunal ha utilizado expresamente las reglas existentes para establecer su propia competencia sobre la materia. Después de la suspensión de Paraguay de Mercosur, el Presidente interino de ese país elevó el caso al Tribunal de Revisión Permanente del Mercosur. Este, en un importante Laudo (01/2012)¹⁶ estableció que nada impide que los jueces juzguen casos políticos. El Tribunal, sin embargo, evitó pronunciarse sobre el fondo del asunto aludiendo a cuestiones formales (Acosta, 2012; Paz, 2012; Ribeiro-Hoffmann, 2016). Por una parte, no se cumplían los requisitos necesarios para activar el procedimiento excepcional de urgencia (es decir, afectar al comercio) que Paraguay había invocado. Por otra parte, más importante, el Tribunal señaló (aunque sólo por mayoría) que su intervención inmediata resultaba inadmisibles sin el consentimiento de los otros estados miembros, como requiere el Protocolo de Olivos. En todo caso, la jurisdicción de las cortes regionales es una cuestión que continúa abierta.

En síntesis, la baja precisión y la falta de delegación de competencias por parte de los gobiernos, hace que éstos puedan interpretar y aplicar los MPD con discrecionalidad. Esto se ve además evidenciado la total

exclusión de organizaciones de la sociedad civil en la implementación y aplicación de los instrumentos (Legler y Tiekku, 2010). Todo sumado hace que los MPD aparezcan más como instrumentos diseñados para la protección de gobiernos que para la protección de la democracia en un sentido amplio, más allá de los aspectos electorales.

3. La aplicación

Las organizaciones regionales han intervenido en 21 casos de inestabilidad política en América Latina y el Caribe, como se puede observar en la Tabla 1. Como se mencionó en la introducción, las organizaciones parecen estar actuando ante situaciones que no necesariamente corresponden a un flagrante golpe de Estado. La ampliación del rango de acción se hace más evidente desde el 2000 en adelante y tiene, en cierta medida, un correlato con los textos de las últimas cláusulas aprobadas que autorizan la acción de la organización no solo en casos de ruptura (i.e. golpe de Estado), sino también en casos “de amenaza de ruptura del orden democrático”, concepto bajo el cual caben situaciones de la más variada índole.

Tabla 1:
Casos de Intervención de Organizaciones Regionales ante episodios de crisis política (1990-2015)

Caso	Año	Tipo de crisis	Organización Regional	Invocación de MPD formales
Haití	1991	Golpe de estado	OEA	Sí (Resolución 1080)
Perú	1992	Autogolpe	OEA	Sí (Resolución 1080)
Venezuela	1992	Intento de golpe	OEA	No
Guatemala	1993	Autogolpe	OEA	Sí (Resolución 1080)
República Dominicana	1994	Cuestionamiento electoral	OEA	No
Paraguay	1996	Intento de golpe	OEA MERCOSUR	Sí (Resolución 1080) No

Ecuador	1997	Destitución del ejecutivo	OEA	No
Paraguay	1999	Magnicidio y desestabilización	OEA MERCOSUR	No No
Paraguay	2000	Intento de golpe	OEA MERCOSUR	No No
Perú	2000	Cuestionamiento electoral	OEA	No
Ecuador	2000	Golpe de estado	OEA	No
Venezuela	2002	Golpe de estado	OEA	No
Haití	2000- 2004	Cuestionamiento electoral - Golpe de estado	OEA CARICOM	Sí (Carta Democrática) Sí (Carta de la Sociedad Civil) (*)
Nicaragua	2004- 2005	Intento de destitución	OAS SICA	Sí (Carta Democrática) No
Bolivia	2005	Destitución del ejecutivo	OAS CAN	No No
Ecuador	2005	Destitución del ejecutivo	OAS CAN	Sí (Carta Democrática) No
Bolivia	2008	Desestabilización y violencia política	UNASUR OEA CAN	No No No
Honduras	2009	Golpe de estado	OAS SICA	Sí (Carta Democrática) No
Ecuador	2010	Intento de golpe	UNASUR OEA	No No
Paraguay	2012	Destitución del ejecutivo	MERCOSUR UNASUR OEA CELAC	Sí (Protocolo de Ushuaia). No No No(**)
Venezuela	2013- 2015	Cuestionamiento electora y violencia política	UNASUR	No

Fuente: Closa, Palestini y Castillo 2016

Solapamiento de mandatos y forum shopping

Un aspecto que llama la atención en la Tabla 1 es que la misma crisis ha sido abordada por más de una organización regional. El solapamiento o superposición (*overlap*) de la membresía y/o el mandato de las organizaciones regionales en América Latina es uno de los fenómenos que más ha suscitado interés por parte de la academia en los últimos años (ver Malamud, 2013; Weiffen *et al.*, 2013; Nolte, 2014). En África dicho solapamiento se ha resuelto – al menos formalmente – introduciendo un principio de subsidiariedad bajo el cual las organizaciones sub-regionales son las primeras en actuar ante un *cambio inconstitucional de gobierno*, dejando a la Unión Africana (AU) como el mecanismo de último recurso. En América Latina dicho principio no ha sido introducido dejando la interacción entre la OEA con las organizaciones sub-regionales al arbitrio y preferencia de los gobiernos de turno (Coe y Palestini, 2017). El análisis de los casos de intervención muestra que a pesar de existir evidencia tanto de cooperación como de competencia entre la OEA y las organizaciones sub-regionales. Así, por ejemplo, SICA fue un importante *partner* de la OEA en el largo proceso que siguió a la destitución del Presidente Zelaya en Honduras. En el caso de CARICOM, si bien hay registro de misiones conjuntas, también ha habido casos de tensión entre la organización caribeña y la OEA. Por ejemplo, con posterioridad a que una misión de la OEA constatará serias irregularidades en la elección del Presidente Aristide en Haití en 2000, CARICOM inició gestiones orientadas a apoyar al presidente electo, instando a la OEA a un mayor involucramiento en la crisis institucional en Haití, y presionando a la organización hemisférica para que intercediera con el fin de que el Banco Mundial y el Banco Inter-Americano de Desarrollo reactivaran la ayuda financiera al gobierno haitiano. Con posterioridad a la destitución de Aristide ocurrida en 2004, CARICOM presionaría fuertemente para que la OEA activase la Carta Democrática, bajo el supuesto de que para los países pequeños como los caribeños el respeto de los principios democráticos es esencial para la propia seguridad (Closa, Palestini y Castillo, 2016: 87-88).

A pesar de estas tensiones, la relación entre la OEA y CARICOM podría describirse como de *partnership*: CARICOM brinda a OEA legitimación a nivel sub-regional, mientras que la OEA provee el músculo

institucional representado por la Carta Democrática (recordemos que CARICOM cuenta sólo con instrumentos no vinculantes). En cambio, la relación entre la OEA, por un lado, y Mercosur y Unasur, por el otro, se han hecho más difíciles en especial con posterioridad al año 2010. Durante la crisis en Bolivia en 2008, la OEA y Unasur organizan una misión diplomática conjunta que permite reactivar el diálogo entre el gobierno de Evo Morales y la oposición, previniendo así un intento de secesión de la zona llamada Media Luna en el oriente del país. Cabe mencionar que la cooperación entre OEA y Unasur en aquel episodio fue facilitada por las buenas relaciones entre la Presidenta Pro-Tempore de Unasur –la Presidenta chilena Michelle Bachelet– y el Secretario General de la OEA –el chileno José Miguel Insulza. A pesar de lo exitoso de dicha gestión, la competencia entre estas organizaciones durante episodios recientes, ha ido en aumento (Heine y Weiffen, 2016). Así por ejemplo el intento del Secretario General Insulza de conformar una misión inter-organizacional con Unasur y Mercosur para investigar el proceso de juicio político en contra del Presidente Lugo de Paraguay (2012), fracasa y finalmente son las organizaciones sudamericanas las que adquieren protagonismo.

El solapamiento de mandatos de las organizaciones sin una adecuada diferenciación funcional entre las mismas, ha generado un fenómeno que la literatura ha denominado de *forum shopping* (Helfer, 1999; Busch, 2007). Los Estados que son miembros de más de una organización, eligen la organización que mejor represente sus intereses, valores o ideologías. Hay indicios de que este fenómeno se está produciendo en América Latina, y fundamentalmente en detrimento de la Carta Democrática Interamericana de la OEA. Quizás el caso más emblemático ha sido la constante renuencia del gobierno venezolano a recurrir a la organización hemisférica, y su preferencia por contar en cambio con los buenos oficios de la Unasur durante la desgastante crisis política que afecta al país desde 2013. Como no existe un principio de subsidiariedad entre la OEA y Unasur, la preferencia de Venezuela por esta última requiere una explicación. Frecuentemente se aduce que habría una mayor sintonía ideológica entre los gobiernos que conforman la Unasur, y que existiría el deseo de excluir a los Estados Unidos –miembro de la OEA pero no de Unasur– del proceso de mediación (Weiffen *et al.*, 2013). Sin necesariamente contradecir estas conjeturas, nuestro argumento agrega nuevos elementos explicativos. Como se vio

en la sección anterior, el Protocolo de Unasur es considerablemente más *impreciso* y *delega* menos competencias a la secretaría general que la Carta Democrática de la OEA. En otras palabras, el ejecutivo venezolano posee mayor influencia sobre el proceso de toma de decisiones a nivel de la Unasur que de la OEA. Hasta el momento esto se ha traducido en una serie de procesos de *acompañamiento* o buenos oficios encabezados primero por ministros de relaciones exteriores, luego por el propio secretario general de Unasur (ex Presidente colombiano, Ernesto Samper) y, al momento de escribir este artículo, por un grupo de “amigos de Venezuela”. Este último grupo fue conformado a petición del Presidente venezolano Nicolás Maduro, con posterioridad a una reunión personal con el ex Jefe de Gobierno español José Luís Rodríguez Zapatero en mayo de 2016. Un día más tarde se conforma el grupo de “facilitadores” integrado por los ex Presidentes de República Dominicana, Leonel Fernández, y de Panamá, Martín Torrijos, además del ex líder español¹⁷.

Dejando de lado el juicio sobre la efectividad de estas gestiones, lo que interesa mayormente para el presente análisis es el hecho de que a través de estas sucesivas misiones los gobiernos, partiendo por el gobierno afectado de Venezuela, han explotado los altos niveles de imprecisión y de discrecionalidad que el diseño de Unasur y sus MPD ofrecen. Es discutible si esta discrecionalidad ha beneficiado a Venezuela, pero caben pocas dudas de que sí ha afectado la legitimidad de origen y de resultado de la joven organización regional (Closa y Palestini, 2015).

Baja formalidad de las misiones y sanciones

Otro elemento que salta a la vista en la Tabla 1, es el bajo nivel de formalidad de las intervenciones. Menos del 50% de las intervenciones (9 de 21) se han efectuado mediante la invocación de los MPD formales, es decir cláusulas y protocolos. Este fenómeno se puede explicar en parte en que algunos de los episodios fueron resueltos antes que se pudiese convocar a los consejos pertinentes. La justificación habitual de los tomadores de decisiones es que la gravedad de los casos requería una reacción rápida que no podía ser demorada por procedimientos burocráticos. No obstante, cuando los actores políticos (gobiernos y actores de la sociedad civil) perciben que medidas de último recurso –como son las sanciones– son determinadas en función del caso y sin

un apego a las normas formales, es inevitable que la legitimidad de las propias organizaciones regionales se resienta.

Es necesario recordar que las intervenciones por organizaciones regionales tienen dos momentos distintos y sucesivos: el momento de la verificación de los hechos, y el momento de la resolución y eventual toma de medidas (incluidas sanciones). La importancia de esta distinción no es puramente teórica, sino, sobre todo, práctica. Las instancias ejecutivas de las organizaciones (consejos de ministros y consejos de jefes de Estado y Gobierno) requieren de información verificada, para poder tomar resoluciones. En el caso de las misiones, por ejemplo, esto implica una clara distinción entre misiones investigativas (o *fact-finding*) y misiones mediadoras (Closa, 2013). La totalidad de las misiones conformadas, sin embargo, exhiben una gran ambigüedad en cuanto a sus objetivos fusionando misiones investigadoras y mediadoras. La mayoría de las misiones que actuaron en los casos analizados son híbridas confundiendo ambos objetivos: informando a la organización regional y a la vez mediando en los conflictos internos del estado afectado. En algunos casos la misión investigadora actúa con posterioridad a la adopción de medidas o incluso de sanciones no cumpliendo con su función de verificar hechos. En otras palabras, la misión no contribuye a informar a la organización para decidir qué acciones tomar –como estipulan varias de las cláusulas y protocolos– sino que ellas más bien buscan esclarecer los hechos *ex post*.

La informalidad en la aplicación de sanciones es todavía más grave. Las sanciones son medidas extremas que se aplican cuando se han agotado otros medios de manejo de crisis. Debido a ello para ser legítima, su aplicación debe ajustarse a los procedimientos codificados en los instrumentos. Sin embargo, las organizaciones han conformado misiones e incluso aplicado sanciones aun cuando no contaban con instrumentos formales para hacerlo: SICA suspende y adopta sanciones económicas en contra de Honduras aun cuando el Tratado Marco de Seguridad Democrática no establece ningún tipo de sanciones; CARICOM suspende a Haití en 2004 aún cuando su Carta de la Sociedad Civil es programática y no vinculante; Unasur suspende a Paraguay en 2012 aunque su Protocolo democrático estaba a la espera de ratificación. Las sanciones, al igual que las misiones, son determinadas *ad hoc* dependiendo de la interpretación de los actores políticos. Por ende,

también el término de las sanciones es determinado de caso a caso, de acuerdo a lo que los actores políticos interpreten como un “retorno a la normalidad”.

A esto es necesario agregar que la propia efectividad de las sanciones, en especial las suspensiones, es materia de debate. Es debatible, por ejemplo, si la suspensión de Honduras contribuyó a la salida del conflicto o, más bien, entorpeció el canal de comunicación entre la OEA y el gobierno de facto retardando el proceso (Vicente, 2009). Más difícil es evaluar la efectividad de la suspensión de Paraguay por parte del Mercosur y de Unasur, que se vio afectada por dos hechos paralelos. Por una parte, y a diferencia del caso de Honduras, la comunidad internacional se mostró dividida en la interpretación de la inconstitucionalidad del caso. Sólo Unasur y Mercosur catalogaron el hecho como un golpe de estado, mientras que la OEA, lo consideró un hecho grave, pero en el marco de la Constitución. Por otro lado, el ingreso de Venezuela como estado miembro de Mercosur durante la suspensión de Paraguay –único Estado que se oponía a dicha adhesión– dañó profundamente la legitimidad de la sanción a los ojos de los paraguayos, así como de observadores externos.

Conclusiones

La adopción de instrumentos para intervenir en casos de ruptura del orden democrático por parte de organizaciones regionales ha sido considerada un desarrollo positivo, bajo la premisa de que, a pesar de sus imperfecciones, la democracia es superior a otros regímenes políticos y, por ende, un bien a ser protegido. Sin entrar a discutir dicha premisa, es un hecho objetivo que los Estados en América Latina y el Caribe han consensuado estándares de democracia (que en muchos casos van más allá de una definición mínima de democracia electoral) y han definido procedimientos afines para proteger dichos estándares.

Sin embargo, el análisis empírico de las motivaciones de los tomadores de decisiones al momento de formalizar estos instrumentos, así como el análisis de los textos legales y de la aplicación de los mismos, muestra la existencia de una fuerte tensión entre la intención de proteger un principio (la democracia) y la intención de no vulnerar otro (la no-

intervención externa en asuntos internos). Nuestro análisis muestra que los gobiernos de la región han resuelto esta tensión a través de MPD que permiten un alto nivel de discrecionalidad por parte de los propios gobiernos. Aunque la mayoría de los MPD son vinculantes para los Estados (por lo que representan en teoría un compromiso colectivo creíble), sus definiciones sustantivas y procedimentales tienden a ser imprecisas, y el proceso toma de decisiones es monopolizado por los gobiernos con prácticamente nula delegación de competencias a los órganos supraestatales (i.e. las secretarías generales, las cortes regionales, los parlamentos regionales). Cuando las secretarías generales han intentado reivindicar o incluso ampliar las competencias de las organizaciones, se han enfrentado al rechazo de parte de los gobiernos nacionales como muestra de modo ejemplar la reacción de miembros del Consejo de Representantes Permanentes a los intentos del Secretario General de la OEA de invocar la Carta Democrática en contra de Venezuela, en junio de 2016. Así mismo, misiones y sanciones son acordadas de modo *ad hoc* sin necesariamente seguir los procedimientos establecidos. Finalmente, casos recientes de intervención en Sudamérica muestran que los gobiernos afectados por inestabilidad política tienden a elegir la organización que encaja mejor con sus intereses y preferencias (*forum shopping*).

La evidencia nos lleva a plantear la pregunta de si los MPD, son efectivamente instrumentos de protección de la democracia o, más bien, son instrumentos de protección de los gobiernos. Estudios realizados en África, en el Medio Oriente y en el Sudeste Asiático han sugerido que la membresía en organizaciones regionales parece estar menos orientada a la producción de algún bien colectivo como tradicionalmente han asumido las teorías de la integración regional, y más bien orientadas a defender la soberanía de gobiernos que enfrentan crisis de legitimidad (Söderbaum, 2004; Rittberger y Schröder, 2016).

La evidencia de las organizaciones de América Latina y el Caribe no permite afirmar esto de modo taxativo, pero sí como un potencial riesgo especialmente en el nuevo contexto de crisis económica e inestabilidad política que enfrenta América Latina y, en particular, Sudamérica. La crisis política y económica en Venezuela, por ejemplo, ha puesto en evidencia las dificultades de Unasur y de la OEA para presentarse como un actor mediador legítimo no solo a ojos del gobierno, sino también de

la oposición. El nuevo ciclo de crisis política y económica en la región constituye un *test de stress* para las organizaciones regionales en cuanto garantes de estándares democráticos, y estas solo superarán la prueba en la medida en que los gobiernos de la región estén dispuestos a revisar los diseños y las prácticas de los MPD. En otro lugar hemos sugerido propuestas para llevar a cabo dicha revisión (Closa, Palestini y Castillo, 2016: 110-112), entre ellas podemos mencionar la incorporación de mecanismos de control preventivo y de monitoreo permanente; la formalización de mecanismos de activación de los MPD abiertos a organizaciones de la sociedad civil; la adopción de mecanismos de “audiencia” que establezcan que las sanciones solo podrán ser aplicadas una vez que la parte concernida tenga la oportunidad de responder a las alegaciones presentadas; y el refuerzo del papel de las cortes y tribunales regionales en la implementación de los MPD.

NOTAS

1. El 22 de abril de 2016, la Presidenta Dilma Rousseff anuncia públicamente durante la reunión sobre Cambio Climático en la sede de la ONU en Nueva York, que en caso de ser removida de su cargo apelará a las cláusulas de Mercosur y Unasur.
2. Tratado Marco 1995, Artículo 8.
3. Nuestra investigación se ha centrado en organizaciones sudamericanas. Sin embargo, el argumento se puede extender también a otras organizaciones. Heine y Weiffen (2016: 27) han sugerido que la adopción de la Carta Democrática de la OEA se explica, en lo inmediato, por el resultado de las elecciones peruanas de 2000 que, luego de una segunda vuelta con fuertes irregularidades, llevan a Alberto Fujimori a su tercer mandato consecutivo. Este episodio crítico alerta a intelectuales y líderes de la región de que las amenazas al orden democrático van más allá de flagrantes golpes de Estado.
4. “La [cláusula] aprobamos porque nadie está en contra del tema democrático, y luego se producen episodios como los del Paraguay, donde la cláusula democrática se viola para echar a Paraguay, entonces yo creo que a veces la mezcla de lo comercial con lo político no es correcta,

porque uno comercia con el Chile de Pinochet o con el Chile de Lagos. Uno comercia con la China como está y no le pregunta por la democracia” (Presidente Luís Alberto Lacalle, comunicación personal, 23/03/2015, Montevideo).

5. Carta Democrática Interamericana, Art. 3.
6. El Artículo 4 complementa al anterior agregando componentes fundamentales al “ejercicio de la democracia”.
7. Carta Democrática Interamericana, Art. 6.
8. Protocolo de Montevideo, Art. 1; Protocolo de Georgetown, Art. 1.
9. Carta Democrática Inter-Americana, Art. 20.
10. Jorge Heine y Brigitte Weiffen (2016: 23) han argumentado que la disposición que autoriza al Secretario General para convocar al Consejo, fue incorporada en la Resolución 1080 de junio de 1991, y estaba destinada a superar la reticencia de los Estados de interferir en los asuntos internos de otros Estados y “aliviar al Secretario General de la responsabilidad de justificar sus acciones”.
11. Sesión extraordinaria del Consejo Permanente, 23/06/2016.
12. Sesión extraordinaria del Consejo Permanente, 23/06/2016.
13. Presentación del Secretario General de la OEA ante el Consejo Permanente. Aplicación de la Carta Democrática Interamericana.
14. Informe en cumplimiento de las Resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06): 5.
15. Comunicación personal con el ex Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, 9/10/2015, Florencia, Italia.
16. Laudo del Tribunal Permanente de Revisión en el procedimiento excepcional de urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del Mercado Común del Sur (Mercosur) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno. 21 Julio 2012.
17. Declaración de la Secretaría General de Unasur, 23/05/2016.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbott, K. W., Keohane, R. O., Moravcsik, A., Slaughter, A.-M., & Snidal, D. (2000). "The Concept of Legalization". *International Organization*, 54(3), 401-419.
- Acosta, A. (2012). "A crise no Paraguai: de onde vem e para onde vai". *Política Externa*, 21(3).
- Agüero, Felipe (1995). "Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America". En: Gunther, R. y Diamandourros, N. P. (eds.) *The Politics of Democratic Consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press, 124-165.
- Helfer, Laurence (1999). "Forum Shopping for Human Rights". *University of Pennsylvania Law Review*, 148(2), 285-400.
- Busch, Marc (2007). "Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade". *International Organization*, 61(4), 735-761.
- Berry, D.S. (2005). "Non-democratic transitions: reactions of the OAS and CARICOM to Aristide's departure". *Journal of International Law & Com.* 33: 249-262.
- Boniface, Dexter (2009). "Dealing with threats to democracy". En: Cooper, A.F. y Heine, J. (eds.) *Which way Latin America?* Tokyo: United Nations University Press, 182-2001.
- Börzel, Tanja y Van Hüllen, Vera (2015). *Governance Transfer by Regional Organizations. Patching Together a Global Script*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Cánepa, M. (2015). "Las cláusulas democráticas en los procesos de integración latinoamericanos". *Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y de la Integración*, 2.
- Closa, Carlos (2013). *Institutional design of democratic conditionality in regional organizations*. EUI Working Papers. RSCAS 2013/45.
- Closa, Carlos y Palestini, Stefano (2015). *Between democratic protection and self-defense: the case of Unasur and Venezuela*. Robert Schumann Centre for Advance Studies-EUI, Research Paper RSCAS 2015/93.

- Closa, Carlos, Palestini, Stefano, Castillo, Pablo (2016). *Organizaciones Regionales y Mecanismos de Protección de la Democracia en América Latina, el Caribe y La Unión Europea*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Coe, Brooke y Palestini, Stefano (2017). “Redundancy or partnership? Organizational overlap and democracy protection in Latin America and Africa”. En preparación.
- Dabène, Olivier (2004). “Does Mercosur Still Have a Project?” En: Domínguez, F. y Guedes de Oliveira, M. (eds.) *Mercosur: Between Integration and Democracy*. Bern: Peter Lang, 141–156.
- Duxbury, A. (2011). *The Participation of States in International Organizations. The Role of Human Rights and Democracy*. Cambridge University Press.
- Franck, Thomas (1992). “The Emerging Right to Democratic Governance”. *Am J Int’l L* 86(1): 46-91.
- Genna, G.M. y Hiroi, T. (2015). *Regional Integration and Democratic Conditionality: How Democracy Clauses Help Democratic Consolidation and Deepening*. New York: Routledge.
- Heine, Jorge y Weiffen, Brigitte (2014). *21st Century Democracy Promotion in the Americas. Standing up for the Polity*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Heine, Jorge, y Weiffen, Brigitte (2016). “¿Escudo efectivo o tigre de papel? La Carta Democrática Interamericana a los 15 años”. *Pensamiento Propio*, 43, 19–63.
- Herz, Mónica (2012). “The Organization of America States and democratization”. En: Haynes, J. (ed.) *Routledge Handbook of Democratization*. Abingdon, Oxon: Routledge, 337-350.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2014). “Delegation and pooling in international organizations”. *The Review of International Organizations*. DOI 10.1007/s11558-014-9194-4.
- Huntington, Samuel (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Legler, T. y Kwasi Tiekou, T. (2010). “What difference can a path make? Regional democracy promotion regimes in the Americas and Africa”. *Democratization* 17(3): 465-491.

- León, F. (2000). "ALCA-Cuba: Participación o marginación". En: Villaso, J. M. y Trejos Solórzano, R. (eds.) *Comercio e Integración en las Américas*. San José: IICA.
- Levitt, B. (2006). "A Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter". *Latin American Politics & Society* 48(3): 93-123.
- Malamud, Andrés (2013). *Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences*. EUI Working Papers RSCAS 2013/20. Florencia: EUI.
- Mansfield, Edward y Pevehouse, Jon (2006). "Democratization and International Organizations". *International Organization* 60(1): 137-167.
- Moravcsik, Andrew (2000). "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe". *International Organization* 54(2): 217-252.
- Nolte, Detlef (2014). *Latin America's New Regional Architecture: a cooperative or segmented regional governance complex?* EUI, RCAS 2014/89. Florencia: EUI.
- Pace, M. (2012). "The European Union and Democratization". En: Haynes, J. (ed.) *Routledge Handbook of Democratization*. Abingdon, Oxon: Routledge, 310-321.
- Paz, D. (2012). "Ruptura democrática no e do MERCOSUL: a "suspensão" do Paraguai e "adesão" da Venezuela. *Política Externa* 21(3).
- Pevehouse, J. (2005). *Democracy from Above. Regional Organizations and Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pevehouse, Jon (2016). "Regional Governance of Democracy and Human Rights". In T. Börzel & T. Risse (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* 2. Oxford: Oxford University Press.
- Ribeiro-Hoffmann, Andrea (2016). "As organizações regionais e a promoção e proteção da democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul". *Caderno CRH*, 29(03), pp.47-57.
- Rittberger, B. y Schröder, Ph. (2016). "The Legitimacy of Regional Institutions". En: Börzel, T. y Risse, T. (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 579-599.

- Sanahuja, J.A. (2015). *The EU and CELAC: Reinvigorating a Strategic Partnership*. Hamburg: EU-LAC Foundation.
- Sanahuja, J.A. (1998). "Nuevo Regionalismo e integración en Centroamérica, 1990-1997". En: Sanahuja, J.A. y Sotillo, J.A. (eds.) *Integración y Desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 13-58.
- Söderbaum, Frederick (2004). *The Political Economy of Regionalism: the case of Southern Africa*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Tarditi, Elena (2016). "La consolidación de la democracia en los espacios regionales Miradas cruzadas: América Latina y Europa". *Pensamiento Propio*, 43: 9-16.
- Van der Vleuten, A. y Hoffmann, A.R. (2010). "Explaining the Enforcement of Democracy by Regional Organizations: Comparing EU, Mercosur and SADC". *Journal of Common Market Studies* 48(3): 737-758.
- Vicente, G.V. (2009). "Crisis Política en Honduras: ¿Negociación coherente o salida hacia adelante?" *Revista Electrónica Iberoamericana* 3(2): 29-62.
- Weiffen, Brigitte, Wehner, Leslie, & Nolte, Detlef (2013). "Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR". *International Area Studies Review*, 16(4), 370-389.
- Whitehead, L. (1986). "International Aspects of Democratization". En: O'Donell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*. London: The Johns Hopkins University Press, 3-46.

Documentos Legales y Oficiales

"Carta de la Sociedad Civil para la Comunidad del Caribe". Julio 1997.

Carta Democrática Interamericana. 11 de septiembre de 2001

Comunicado de Prensa (151/2002). Statement by CARICOM Heads of Government on Haiti. CARICOM, 8 de Diciembre de 2002.

Comunicado de Prensa (19/2005) Statement by Hon. Dame Billie Miller, Senior Minister and Minister of Foreign Affairs and Foreign

Trade, Barbados, and Chairman of the Council for Foreign and Community and Community Relations (COFCOR) on behalf of the Caribbean Community at the open debate at the United Nations Security Council on the situation in Haiti. CARICOM, 12 de enero de 2005, Nueva York.

Comunicado de Prensa (22/2004) Statement issued by CARICOM Heads of Government at the conclusion of an emergency session on the situation in Haiti, Kingston, Jamaica. CARICOM, 3 de marzo de 2004.

Comunicado de Prensa. Comunicado de UNASUR sobre la situación política en Paraguay. 22 de junio de 2012.

Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático. Mendoza, 29 de junio de 2012.

Declaración de Presidentes de SICA, adoptando medidas políticas inmediatas a ser tomadas ante la situación en Honduras. 29 de junio de 2009.

Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la CELAC. 3 de diciembre de 2011.

“La Carta Democrática Interamericana”. Informe de la Secretaría General de la OEA en cumplimiento de las Resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06)

Presentación del Secretario General de la OEA ante el Consejo Permanente. Aplicación de la Carta Democrática Interamericana. 23-06-2016.

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre el Compromiso con la Democracia. 26 de noviembre 2010.

Protocolo Adicional al Tratado de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia”. 27 de octubre de 1998.

Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur (Ushuaia II). 20 de diciembre 2011.

Protocolo de Tegucigalpa. 13 de diciembre de 1991.

Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile. 24 de Julio de 1998.

Resolución (AG/RES. 1831 (XXXI-O/01)). Respaldo a la Democracia en Haití. OEA, 5 de junio de 2001.

Resolución (AG/RES. 2 (XXXVII-E/09) rev. 1). Suspensión del derecho de Honduras de participar en la Organización de Estados Americanos. OEA, 4 de julio de 2009.

Resolución (CP/RES. 786 (1267/01)). Respaldo a la Democracia en Haití. OEA, 15 of marzo of 2001.

Resolución (CP/RES. 880 (1478/05)). Respaldo de la Organización de los Estados Americanos a la República del Ecuador. OEA, 20 de abril de 2005.

Resolución 1080. Democracia Representativa (AG/RES. 1080 (XXI-O/91)). OEA, 5 de junio de 1991.

Tratado de Chaguaramas Revisado por el que se establece la Comunidad del Caribe con inclusión del Mercado Único y la Economía de la Caricom. 2001.

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. 15 de diciembre de 1995.

RESUMEN

Defensa de la democracia o autodefensa: las organizaciones regionales y la protección de la democracia en América Latina y el Caribe

Los gobiernos de América Latina y el Caribe han adoptado mecanismos de protección de la democracia (MPD) integrados a los tratados constitutivos de las organizaciones regionales. Estos mecanismos, sin embargo, esconden una tensión entre, por un lado, la protección de la democracia y, por otro, el principio de no intervención en los asuntos internos. En este artículo sostenemos que los gobiernos de la región han resuelto dicha tensión mediante diseños institucionales que les

conceden un alto nivel de discrecionalidad al momento de activar los mecanismos. En el nuevo escenario global, marcado por un desempeño económico de la región desfavorable, así como por una potencial agudización de conflictos sociales y políticos, los MPD corren el riesgo de ser percibidos por la ciudadanía como instrumentos de auto-protección de los gobiernos más que de protección de la democracia, lo que puede terminar erosionando la legitimidad de las organizaciones regionales.

ABSTRACT

Defense of Democracy or Self-Defense: Regional Organizations and the Protection of Democracy in Latin America and the Caribbean

The governments of Latin America and the Caribbean have adopted democracy protection mechanisms (DPMs) enshrined in the constitutive treaties of the regional organizations. However, a fundamental tension between the protection of democracy, on the one hand, and the principle of non-interference, on the other, underlies these mechanisms. In this article, we contend that the governments of the region have resolved any such tension by designing mechanisms that consent wide discretion to the government at the moment of enforce them. In the new global context of low economic performance and increasing social and political conflicts, the DPMs may run a risk to be perceived by the population as instruments for the self-defense of the incumbents, rather than truly instruments of democracy protection. Ultimately, this could erode regional organizations' legitimacy.

SUMMARY

Defesa da democracia ou autodefesa: As organizações regionais e a proteção da democracia na América Latina e no Caribe

Os governos da América Latina e do Caribe adotaram mecanismos de proteção da democracia (MPD) integrados aos tratados constitutivos das organizações regionais. Porém, estes mecanismos ocultam uma tensão entre, por um lado, a proteção da democracia e, por outro, o princípio de não intervenção nos assuntos internos. Neste artigo afirmamos

que os governos da região vêm resolvendo tal tensão mediante desenhos institucionais que lhes conferem um alto nível de arbitrariedade no momento de ativar os mecanismos. No novo cenário global, marcado por um desempenho econômico desfavorável da região e por uma potencial agudização de conflitos sociais e políticos, os MPD correm o risco de serem percebidos pela cidadania mais como instrumentos de auto-proteção dos governos do que de proteção da democracia, o que pode acabar debilitando a legitimidade das organizações regionais.