

**EL APOORTE DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO  
Y DEL SISTEMA INTERAMERICANO  
A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

**MAURICIO HERDOCIA SACASA\***

---

\* Jurista nicaragüense, Miembro del Comité Jurídico Interamericano, Organización de los Estados Americanos.



## I. Introducción

En el desarrollo del derecho internacional destacan, entre otros, dos aportes centrales del Sistema Interamericano, en relación al Sistema Universal. El primero de ellos se refiere a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que precediera a la Declaración Universal y el segundo, la imposición directa a los Estados miembros de la obligación de respetar los derechos y libertades fundamentales de las personas.

A ello, debe agregarse ahora una tercera contribución, expresada en el ámbito de la Democracia Representativa, concebida tanto como un derecho de los pueblos, y un deber de los gobiernos en su defensa y promoción colectiva.

El Comité Jurídico Interamericano ha brindado una contribución muy significativa y profunda a la dimensión jurídica de este tema, considerado desde muy temprano, como “uno de los temas fundamentales de la Organización”. Sus estudios cubren una amplia gama de aspectos, incluida La relación entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio de la democracia, de 1959; El estudio de la legitimidad en el Sistema Interamericano y la interrelación de las disposiciones de la Carta de la OEA sobre autodeterminación, no intervención, democracia representativa y protección de los derechos humanos de 1991 y 1992 y la democracia en el Sistema Interamericano en 1993, 1994 y 1995.

Como punto de partida, el Comité había indicado desde marzo de 1995 que:

“Todo Estado del Sistema Interamericano tiene la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa en su sistema y organización política. Esta obligación existe frente a la Organización de los Estados Americanos y para su cumplimiento, todo Estado del Sistema Interamericano tiene el derecho a escoger los medios y formas que estime adecuados”.

Nunca el Comité ha sido ajeno a la batalla por definir los perfiles esenciales de la democracia representativa, precisar las características de una respuesta colectiva en caso de fractura y contribuir al desarrollo progresivo en esta delicada materia. En ese conjunto de esfuerzos, resalta la contribución de este órgano de la OEA al perfeccionamiento de la Carta Democrática Interamericana mediante las observaciones y comentarios al proyecto de Instrumento en el año 2001.

Ya desde 1995, el Comité enunciaría que:

“El Estado del Sistema Interamericano que incurre en incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa adquiere la obligación de restablecer dicho ejercicio efectivo. Las resoluciones que la Organización de los Estados Americanos adopte en tal eventualidad, deben tener por objeto ese restablecimiento”.

A diferencia de la Carta de las Naciones Unidas, que no hace expresa mención a la Democracia Representativa, la Carta de la OEA, desde 1948,

consagró el requerimiento del ejercicio efectivo de la Democracia Representativa. La reforma de 1985 en Cartagena de Indias, agregó el propósito de promoverla y consolidarla, respetando el principio de no intervención.

Su aceptación, es no obstante, mucho más antigua. Por ejemplo, en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, se aprobó la resolución XXVII “Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas”, la cual declara “*Que las naciones de América, fieles a sus instituciones republicanas, proclaman su absoluta libertad jurídica, el irrestricto respeto a su soberanía y la existencia de una democracia solidaria en América*”.

La idea de una democracia solidaria se remonta, no obstante, a las primeras doctrinas americanas y a los tratados centroamericanos de principios del siglo pasado.

El Sistema Interamericano, luego de una larga y difícil batalla por la democracia; la construcción del contenido sustantivo y del andamiaje colectivo institucional que la sustenta, tiene la misión de contribuir a la incorporación universal del derecho a la Democracia Representativa, al conjunto del derecho de los pueblos que forman parte integral del *ius gentium*, oponible *erga omnes*.

## **II. La democracia representativa, valor interamericano**

Un cambio sustantivo, al menos en el sistema interamericano, está referido a los valores y principios de la Democracia Representativa que han experimentado una evolución sustantiva. En la sociedad internacional clásica, la organización política era un ámbito doméstico, sometido al arbitrio interior de los Estados.

Hoy la Democracia Representativa es parte del Derecho Internacional de las Américas, saliendo del entorno de la jurisdicción exclusiva de los Estados únicamente en cuanto a sus elementos esenciales.

Ya en 1959, la Declaración de Santiago manifestó que:

“...la existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios en que se funda la Organización de los Estados Americanos”.

El Preámbulo de la Carta de la OEA, indica que:

“...la Democracia Representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”.

Asimismo, afirma que:

“...el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”.

## EL APORTE DEL CJI A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA...

El artículo 2 de la Carta de la OEA, establece también como un propósito esencial de la Organización, el de:

“Promover y consolidar la democracia representativa, dentro del respeto al principio de no intervención”.

Más adelante el instrumento constitutivo de la OEA reafirma el principio según el cual:

“...la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos, sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”.

Aquella visión originaria de la Carta de la OEA sobre la democracia representativa, vendría a fortalecerse con el Protocolo de Washington de 1992, modificadorio de la Carta, cuyo Art. 9 establece lo siguiente:

“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”.

Luego vendría la Carta Democrática Interamericana que recogería los aportes del Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del Sistema Interamericano, así como la Resolución AG/RES. 1080 (XXI-0/91), la Declaración de Managua de 1993 y la llamada “Cláusula Democrática” que estableció que:

“...cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas”.

Tales desarrollos consolidarían la obligación jurídica preexistente de organizarse bajo el modelo de Democracia Representativa.

Como resultado de estos compromisos americanos, debe indicarse que el derecho a elegir el sistema político, económico y social, ha perdido parte de su amplitud original y, a juicio del autor, no puede alegarse para justificar la construcción de un modelo de organización política que niegue los valores y principios esenciales que sustentan el orden constitucional democrático, ni el ejercicio legítimo del poder. Ese es uno de los grandes aportes del Sistema Interamericano al establecimiento de reglas con aspiración universal en materia de organización política, dentro del Principio de No Intervención.

El Comité Jurídico Interamericano ha indicado que:

M. HERDOCIA SACASA

“...el principio de no intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa en dicho sistema y organización”.

### **III. La XVII reunión de consulta y la no intervención**

El caso de Nicaragua ha sido dramático en relación al principio de no intervención. Con motivo de la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, la OEA utilizó el tema de los derechos humanos como fundamento de la acción colectiva internacional. En los considerandos de la histórica Resolución emitida en la citada Reunión de Consulta se expresaba:

“... que la conducta inhumana del régimen dictatorial imperante en ese país, puesta en evidencia por el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es la causa fundamental de la dramática situación que atraviesa el pueblo nicaragüense...”

“... que el espíritu de solidaridad que inspira las relaciones hemisféricas torna ineludible la obligación de los países americanos de realizar todos los esfuerzos a su alcance para que se ponga fin al derramamiento de sangre y se evite que la prolongación de este conflicto continúe perturbando la paz del Continente...”

La Resolución declara que:

“... esa solución debería inspirarse en las siguientes bases:

Reemplazo inmediato y definitivo del régimen somocista.

Instalación en el territorio de Nicaragua de un gobierno democrático, cuya composición incluya los principales grupos representativos opositores.

Garantía de respeto de los derechos humanos de todos los nicaragüenses sin excepción.

Realización de libres elecciones a la brevedad...”

Se resolvió:

“Instar a los Estados Miembros a realizar las gestiones que estén a su alcance para facilitar una solución duradera...”

...comprometer sus esfuerzos para promover la asistencia humanitaria a la población y para contribuir a la recuperación social y económica del país”.

## EL APORTE DEL CJI A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA...

Como ha podido verse, la historia misma de Nicaragua registra un caso en que el principio de no intervención no prevaleció en su sentido tradicional, frente a las graves violaciones a los derechos humanos del pueblo nicaragüense.

Sin embargo, como puede apreciarse, fue una acción institucional: emanada de la Reunión de Consulta de la OEA y estuvo limitada al declarar que “la solución al grave problema corresponde exclusivamente al pueblo nicaragüense”.

El Dr. Alfredo Vásquez Carrizosa ha indicado que “la quiebra del principio de no intervención nos parece evidente en el caso de Nicaragua”. No obstante, debe tenerse presente que los derechos humanos constituyen hoy un patrimonio común del Sistema Interamericano y ya no es posible escudar bajo el principio de no intervención la violación de aquellos preceptos fundamentales, que no teniendo respuesta alguna en el orden interno y dado su carácter grave y sistemático, ameritan de la solidaridad continental.

Es interesante destacar que la Resolución consideró que “*la prolongación de este conflicto*” perturbaba la paz del continente, lo cual implica que, desde aquel entonces, las causas de afectación a la paz no sólo eran militares, sino más amplias.

Esta resolución novedosa abrió una nueva época para las relaciones entre paz, seguridad y Derechos Humanos. El caso de Nicaragua de 1979, abrió una brecha en el derecho internacional que, aún hoy, no se ha terminado de cerrar.

Ya no es posible para los Estados agrupados en el Sistema Interamericano, el ejercicio, sin límites, de un derecho de libre escogencia del modelo político de organización. Como se ha visto, los Estados parte de la Carta de la OEA, han aceptado el modelo de Democracia Representativa. Ese modelo tiene elementos que no pueden ser objeto de variación en lo esencial. No es posible para ningún Estado americano decidir un régimen político que no contemple, o bien, vulnere los pilares de la Democracia Representativa. Por supuesto, hay plena libertad para adoptar las propias modalidades, características específicas y prioridades de organización y actuación de un gobierno, siempre y cuando no afecten este “núcleo duro y esencial” que es imperativo mantener.

No es casualidad que el Artículo 17 de la Carta de la OEA reconozca los límites de ese derecho al preceptuar que:

“Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal”.

A nivel universal, no existe aún la obligación jurídica de seguir el modelo de Democracia Representativa, al menos en la forma en que está consagrado convencionalmente en el Sistema Interamericano. La Corte Internacional de Justicia ha dicho que: “...*la adhesión de un Estado a una doctrina particular, no constituye una violación al derecho internacional consuetudinario...*”, siempre y

M. HERDOCIA SACASA

cuando no se violen impunemente los Derechos Humanos. En el caso concreto de los Estados miembros de la OEA, su adhesión jurídica al modelo de Democracia Representativa, conlleva forzosamente el compromiso vinculante de no afectar sus componentes esenciales y fundamentales.

#### **IV. Los elementos esenciales de la democracia representativa que no pueden ser variados**

La idea de elementos esenciales de la democracia, sin los cuáles ésta pierde todo sustento, se encuentra ya en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, cuyo artículo 16 establece que:

“Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

Alguien podría pensar que esos elementos no han sido identificados todavía o tienen un nivel de generalidad y abstracción.

El autor disiente de estos últimos comentarios, toda vez que la Carta Democrática Interamericana, ya los ha precisado básicamente de la siguiente forma:

“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”.

La Carta agrega que:

“Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”.

Y mucho antes, en 1959, la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores definiría de forma precisa la expresión “Democracia Representativa”. Entre los criterios señalados se destaca que el principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos de Gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado.



La declaración de la Asamblea General de la OEA “Apoyo a Nicaragua” [AG/DEC.43 (XXXV-0/05)] del 7 de junio de 2005, consideró en su preámbulo:

“...la crítica evolución de los acontecimientos en Nicaragua que comprometen gravemente la separación e independencia de los poderes públicos, elemento esencial de la democracia representativa...”.

## V. Doctrinas de reconocimiento y cláusula democrática

Cabría preguntarse, ¿cómo ha influido esta cláusula democrática en la cuestión del reconocimiento de Gobiernos?

La Carta de la OEA prescribe, como sanción al derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido, “*la suspensión del ejercicio del derecho de participación*”, en determinados órganos y otros cuerpos de la Organización. No prescribe expresamente ni el desconocimiento, ni la prohibición del reconocimiento del nuevo gobierno de facto así surgido. No obstante, hiere de muerte su capacidad de representación y consecuentemente su participación en la Organización. Difícilmente no podrían existir consecuencias en el ámbito bilateral.

## VI. Obligaciones *erga omnes parte*

A juicio del autor, los Estados Miembros que siguen la doctrina del reconocimiento de gobiernos, están impedidos de realizar un acto positivo semejante. El derrocamiento de un gobierno democrático es un hecho ilícito que viola flagrantemente una obligación multilateral convencional vigente del Sistema Interamericano, cual es la de organizarse efectivamente bajo el modelo de Democracia Representativa y respetar sus elementos esenciales.

Algunos podrían sustentar solidariamente que todos los Estados Miembros de la Organización son Estados lesionados, por cuanto la violación existe “*con relación a un grupo de Estados del que ese Estado forme parte*”, siendo tal grupo de Estados la Comunidad Americana. En última instancia, la obligación violada existe con relación a un grupo de Estados del que el Estado en cuestión forma parte y ha sido establecido para la protección de un interés colectivo del grupo.

Siendo entonces la democracia un bien cuya protección es un interés colectivo esencial del Sistema Interamericano, cae en el marco de las llamadas disposiciones *erga omnes parte, que facultan a los Estados que no han sido directamente afectados, a ejercer una acción colectiva en defensa del interés inherente a la existencia misma del grupo de países unidos convencionalmente*.

En realidad el hecho ilícito existe fundamentalmente frente a la Organización, pero sus efectos alcanzan a los Estados Miembros.

M. HERDOCIA SACASA

Bajo el régimen general de responsabilidad, los Estados lesionados o con derecho a invocar la responsabilidad, están facultados a reclamar la cesación del hecho internacionalmente ilícito.

El reconocimiento de un gobierno de facto, implicaría reconocer como lícita una situación creada por una violación a la Carta de la OEA y a sus instrumentos derivados. Para los Estados americanos se impone el deber de cooperar para poner fin, por todos los medios lícitos, a la violación grave de los principios y valores esenciales democráticos y de no prestar ningún tipo de apoyo o asistencia para mantener esa situación.

La XXVI Reunión Ordinaria de jefes de estado y Gobierno del SICA renovó la adhesión de Centroamérica a esta doctrina al:

“Manifiestar que los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana, con fiel apego a la Carta Democrática Interamericana, no reconocerán a ningún gobierno surgido de alteraciones al orden constitucional democrático”.

## **VII. Los orígenes de la “cláusula democrática”. El aporte centroamericano**

En el fondo, los orígenes de la Cláusula Democrática están ya en la Doctrina Tobar y en los Tratados Centroamericanos de 1907 y 1923.

El Tratado General de Paz y Amistad de 1923, inspirado en el de 1907, en su Artículo II indica lo siguiente:

“Deseando asegurar en las Repúblicas de Centro-América los beneficios que se derivan de la práctica de las instituciones libres y contribuir al propio tiempo a afirmar su estabilidad y los prestigios de que debe rodearse, declaran que se considera amenazante a la paz de dichas Repúblicas todo acto, disposición o medida que altere en cualquiera de ellas el orden constitucional, ya sea que proceda de algún Poder Público, ya de particulares.

En consecuencia, los Gobiernos de las Partes Contratantes no reconocerán a ninguno que surja en cualquiera de las cinco Repúblicas, por un golpe de Estado o de una revolución contra un Gobierno reconocido, mientras la representación del pueblo, libremente electa, no haya reorganizado el país en forma constitucional.

Y aún en este caso se obligan a no otorgar el reconocimiento, si alguna de las personas que resultaren electas Presidente, Vicepresidente o Designado, estuviese comprendida en cualquiera de los casos siguientes:

1. Si fuese el Jefe o uno de los Jefes del golpe de Estado o de la revolución; o fuese por consanguinidad o afinidad, ascendiente, descendiente o hermano de alguno de ellos;

2. Si hubiese sido Secretario de Estado o hubiese tenido alto mando militar al verificarse el golpe de Estado o la revolución, o al practicarse la elección, o hubiese ejercido ese cargo o mando durante los seis meses anteriores al golpe de Estado, revolución o elección;

Tampoco será reconocido en ningún caso, el Gobierno que surja de elecciones recaídas en un ciudadano inhabilitado expresa e indubitablemente por la Constitución de su país para ser electo Presidente, Vicepresidente o Designado”.

Debe notarse que incluye como “*amenazante a la paz*”, todo acto, disposición o medida que altere el orden constitucional. Desde 1907, en Centroamérica, las rupturas del orden democrático eran ya entonces verdaderas amenazas a la paz, en la línea de una visión más abarcadora de las afectaciones a la paz y la seguridad.

También puede citarse como antecedente el proyecto de resolución sobre “Defensa y preservación de la democracia en América frente a la eventual instalación de regímenes antidemocráticos en el Continente”, presentado por la delegación de Guatemala en la Conferencia Interamericana de México en 1945. Ahí se recomendaba que las Repúblicas americanas se abstuvieran:

“...de otorgar su reconocimiento y mantener relaciones con regímenes antidemocráticos que, en el futuro, pudieran establecerse en cualquiera de los países del continente; y, de manera especial, con regímenes que puedan surgir de un golpe de estado contra gobiernos de estructura democrática, legítimamente constituidos”.

Especial consideración merece la doctrina desarrollada por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, Eduardo Rodríguez Larreta en nota diplomática de 1945, donde indica:

“El paralelismo antes de 1939 entre democracia y paz era un valor entendido, pero a partir de esa fecha el paralelismo tiene la fuerza de una verdad absoluta... El principio de no intervención no ampara ilimitadamente la notoria y reiterada violación por alguna República de los derechos elementales del hombre y del ciudadano, y el incumplimiento de los compromisos libremente contraídos acerca de los deberes internos y externos del Estado que lo acreditan para actuar en la convivencia internacional”.

Es interesante destacar que, con fecha 4 de marzo de 1991, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió una denuncia, por la cual el peticionario José Efraín Ríos Montt presentó una queja, a raíz de los efectos de resoluciones y actos de autoridades que declaraban inadmisibles su candidatura a la Presidencia de la República de Guatemala. Al respecto, la Comisión indicaría que:

“...toma en cuenta la Comisión que una de las raíces comunes de esa condición de inelegibilidad lo constituye el Tratado General de Paz y Amistad

M. HERDOCIA SACASA

celebrado entre los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica en 1923”.

Asimismo, manifestó que:

“Estos principios de rechazo a la ruptura del orden constitucional, inhabilitación de sus líderes para altas magistraturas, y no reelección, fueron adoptados por considerarse principios jurídicos de relación internacional y de defensa común de la consolidación democrática de la región”.

Finalmente, la Comisión indicaría que:

“Queda así determinado que esta condición de inelegibilidad establecida por el Artículo 186 de la Constitución de Guatemala es una norma constitucional consuetudinaria de firme tradición en la región Centroamericana”.

El Protocolo de Tegucigalpa, que crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), tiene una cláusula democrática implícita al reafirmar el propósito de consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos.

El SICA se plantea como objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.

Es el elemento democrático lo que da vida y cohesión al SICA y garantiza la unidad de sus miembros y la sostenibilidad del proceso integracionista. El tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica plantea, en todo su esplendor, un modelo centroamericano de seguridad basado en la democracia, sustentado en el fortalecimiento del poder civil, el Estado de Derecho, y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas.

Este último Tratado identifica las amenazas a la democracia como peligros para la paz y la seguridad internacionales, adelantándose así al Sistema Interamericano y Universal.

### **VIII. La acción colectiva solidaria pro-democracia**

La acción colectiva ya no se limita a las amenazas militares. El derecho ha sufrido, en este campo, una sustantiva transformación.

En la “Declaración Especial sobre Nicaragua”, emitida por la XXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana del 15 de diciembre de 2004, se reafirma que:

“...bajo el principio de solidaridad regional establecido en el Protocolo de Tegucigalpa y en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica,

las amenazas al proceso democrático en cualquiera de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana constituyen también una amenaza a todos los demás miembros...”.

La Corte Centroamericana de Justicia por su parte, en una de sus sentencias expresó:

“...Que en el proceso de Integración de Centroamérica, uno de sus presupuestos fundamentales es que los Estados Miembros hayan consolidado un régimen democrático, no sólo a nivel constitucional sino también a nivel institucional comunitario y regional, basado en el respeto de los derechos fundamentales, destacándose entre éstos el principio democrático de la separación de poderes...”

### **IX. La Carta Democrática Interamericana, un nuevo instrumento de acción colectiva**

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana estableció que:

“Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”.

Esta obligación colectiva de la defensa de la democracia extrae las circunstancias relativas a la afectación grave de los procesos políticos institucionales democráticos y el legítimo ejercicio del poder del fuero interno y lo catapulta al ámbito interamericano.

En la hipótesis de la Carta de la OEA, se circunscribe la acción colectiva a los casos típicos de golpes de Estado (derrocamiento por la fuerza). En las palabras de la Resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91), se circunscribe a hechos que ocasionen *“una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder”*.

En el caso de la Carta Democrática Interamericana –siguiendo la cláusula democrática adoptada en Québec- se va más lejos al incorporar el concepto inédito de *“una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático...”*, ensanchándose los espacios de actuación de la Organización y llenándose una laguna en los mecanismos operativos del sistema.

La Carta Democrática Interamericana tuvo la sabiduría de contemplar una fase preventiva inicial en su artículo 17, al establecer que:

“Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”.

M. HERDOCIA SACASA

El artículo 18 de la Carta, da un paso más allá al referirse a situaciones “*que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder*” y prever una “apreciación colectiva” de la situación.

Hasta aquí, se requiere del consentimiento del Estado. Más adelante, prevalece la voluntad colectiva de la Organización.

Así, finalmente, el artículo 19 se refiere a hechos consumados por la ruptura misma del orden democrático, creándose así, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de ese Estado en los Órganos, Consejos y Conferencias de la Organización.

Bien vista, la Carta Democrática Interamericana, se refiere a “*apreciaciones colectivas*”, en relación al estado de la democracia en un país determinado. Anteriormente, la acción colectiva, se refería a situaciones de conflicto armado fundamentalmente, como respuesta de la Organización. Hoy se debe aceptar que también hay una acción colectiva y una respuesta legítima de la Organización en materia de defensa de la Democracia Representativa y los Derechos Humanos.

## **X. ¿Cuál es la naturaleza de la Carta Democrática Interamericana?**

La Carta Democrática Interamericana, obviamente no se constituyó bajo la forma de un tratado internacional; sin embargo, debe tenerse presente que el tratado no es la única forma o “técnica” de constituir obligaciones; producir efectos vinculantes o dotar a un texto de relevancia jurídica.

Hay varios puntos que deben tenerse en cuenta al examinar la naturaleza jurídica de la Carta Democrática Interamericana:

1. Se aprueba mediante una Resolución, pero bajo la forma de una Carta. En las Naciones Unidas, cuando las resoluciones tienen la forma de una Declaración, su peso y su valor ha sido interpretado de forma significativamente distinta.

2. Fue aprobada por unanimidad, reflejando así el apoyo de todos los Estados.

3. La Carta Democrática Interamericana es, sin lugar a dudas, la reafirmación e interpretación, por una parte, y el desarrollo normativo por otra, de principios que ya están contenidos en un tratado anterior como es la Carta de la OEA que, desde sus inicios en 1948, consagra entre sus principios el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa.

4. Los valores de la Carta Democrática Interamericana no sólo nacen de un tratado, sino que se desarrollan en la práctica de la propia Organización y en las resoluciones y actuaciones de sus órganos.

## EL APORTE DEL CJI A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA...

5. Por lo general, las normas adoptadas por una organización internacional en materia de procedimientos o funcionamiento interno, obligan jurídicamente a los órganos de la misma.

6. La Carta Democrática Interamericana se inserta en un engranaje de decisiones y declaraciones, como parte integrante de un tejido armónico y coherente surgido de la OEA. Responde en su origen a la Carta de la OEA y sus Reformas, pero en su evolución se visualiza como todo un proceso que se entrelaza con otras resoluciones de la Organización misma, como son:

a. La Resolución AG/RES. (XXI-0/91) relativa a “*El Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*”, donde se expresa la determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la Democracia Representativa, de conformidad con la Carta de la OEA.

b. La Resolución AG/RES 1080 (XXI-0/91) sobre “*Democracia Representativa*”, que establece el procedimiento de convocatoria del Consejo Permanente y de la Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un Gobierno democráticamente electo.

c. La Declaración de Nassau [(AG/DEC.1 (XXII-0/92)], se refiere a la necesidad de complementar y ejecutar lo previsto en la resolución AG/RES.1080 (XXI-0/91), desarrollando mecanismos para brindar asistencia a los Estados Miembros que lo requieran para promover, preservar y fortalecer la Democracia Representativa.

d. *La Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y del Desarrollo* [(AG/DEC.4 (XXIII-0/93)], que es la fuente de inspiración para la etapa preventiva de la Carta Democrática Interamericana. La Declaración estableció que:

“...la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además de una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de Gobierno”.

e. *La Cláusula Democrática acordada en Quebec*, en el 2001, que amplía lo dispuesto en el artículo 9 de la Carta de la OEA, para hacerlo extensivo al proceso de Cumbres de las Américas.

A su vez, los grupos sub-regionales han extendido esa cláusula a sus propias organizaciones. Por ejemplo, el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, estableció que:

M. HERDOCIA SACASA

“Cualquier alteración o ruptura del orden democrático en un Estado Mesoamericano, constituye un obstáculo para la participación del Gobierno de dicho Estado en el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, incluyendo las iniciativas del Plan Puebla-Panamá”.

Con mucha anterioridad, el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile del 24 de julio del año 1998, había incorporado la cláusula democrática. En caso de ruptura del orden democrático contempla medidas que abarcarían desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.

Por su parte, el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”, que fuera terminado de suscribir el 10 de junio de 2000, establece en su art. 3 que:

“Ante acontecimientos que puedan ser considerados como ruptura del orden democrático en un País Miembro, los demás Países Miembros de la Comunidad Andina realizarán consultas entre sí y, de ser posible, con el país afectado para examinar la naturaleza de los mismos”.

Las medidas se aplicarán “en razón de la gravedad y de la evolución de los acontecimientos políticos en el país afectado...”

Los Presidentes de la Comunidad Andina y del MERCOSUR aprobaron en la Cumbre Sudamericana, celebrada el 1 de septiembre de 2000 en Brasilia, Brasil, la denominada “Cláusula Democrática” contenida en el párrafo 23 del Comunicado de Brasilia, donde se expresa que:

“...El mantenimiento del Estado de Derecho y el pleno respeto al régimen democrático en cada uno de los doce países de la región constituye un objetivo y un compromiso compartidos, tornándose desde hoy condición para la participación en futuros encuentros sudamericanos. Respetando los mecanismos de carácter regional existentes, acordaron, en ese sentido, realizar consultas políticas en caso de amenaza de ruptura del orden democrático en América del Sur”.

En la Declaración de Viña del Mar, emitida en la Sexta Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno del 11 de noviembre de 1996, se estableció:

“Esta cooperación política se funda en criterios desarrollados en Cumbres anteriores que rechazan cualquier forma o intento de alterar el orden institucional, que establecen un mecanismo de consultas en casos de especial urgencia y relevancia y que han permitido gestiones y posiciones comunes en defensa de los valores democráticos y de la soberanía, fundadas en compromisos aceptados por nuestros países”.



f. La Declaración de Florida “Hacer realidad los beneficios de la Democracia”, del 7 de junio de 2005 [AG/DEC.41 (XXXV-O/05)], en su párrafo 3:

“...encarga al Secretario General que, luego de consultas con el Consejo Permanente, y teniendo en cuenta los propósitos y principios de la Carta de la OEA, en especial el de promover y consolidar la Democracia Representativa, elabore propuestas de iniciativas de cooperación oportunas, eficaces, y equilibradas y graduales, según corresponda, para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, de conformidad con lo establecido en el capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana, dentro del principio de no intervención y el derecho a la autodeterminación, y las presente al Consejo Permanente”.

Todos estos instrumentos -junto a la propia Carta de la OEA- integran, a juicio del autor, una verdadera “*Carta Interamericana sobre la Democracia Representativa y su Defensa*”.

7. Como lo ha considerado el Comité Jurídico Interamericano:

“...las disposiciones de resoluciones de esta naturaleza tienen generalmente por objetivo interpretar disposiciones convencionales; constituir prueba de la existencia de normas consuetudinarias, dar debida cuenta de principios generales de derecho, o proclamar aspiraciones comunes, y pueden contribuir al desarrollo progresivo del derecho internacional. Las disposiciones de algunas resoluciones de un Órgano de una Organización Internacional pueden tener efecto obligatorio dentro de la Organización cuando así lo dispone el instrumento constitutivo de la misma”.

8. Debe tenerse presente que muchos representantes de los Estados del Hemisferio han vertido declaraciones públicas en relación directa o indirecta con el carácter vinculante de la Carta Democrática Interamericana. Igual sucede con funcionarios de la Organización.

En efecto, sólo para citar algunos ejemplos, la Carta interpreta y desarrolla el instrumento constitutivo de la Organización cuando establece el derecho de los pueblos a la democracia y la obligación de los Gobiernos de promoverla y defenderla; incorpora principios generales de derecho cuando establece los elementos esenciales de la Democracia Representativa y prueba la existencia de normas consuetudinarias en múltiples normas relativas a los Derechos Humanos. En su conjunto, es una contribución al desarrollo progresivo del Derecho Internacional. Este hecho da pie a examinar si la Carta tiene diversos efectos que van desde el declarativo y cristizador, hasta el generador de normas.

9. El Preámbulo de la Carta Democrática Interamericana toma en cuenta expresamente:

“...el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida...”

10. También es importante tener en mente la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, en relación al valor de las resoluciones. Un pasaje decisivo que debe examinarse muy atentamente es el siguiente, referido al principio de abstención del uso y la amenaza del uso de la fuerza:

“La Corte debe sin embargo asegurarse de la existencia, en el Derecho Internacional consuetudinario, de una *opinio juris* relativa al valor obligatorio de dicha norma de abstención. Esta *opinio juris* puede deducirse entre otras maneras, aunque con la prudencia necesaria, por la actitud de las partes y de los Estados con respecto a ciertas resoluciones de la Asamblea General, en particular, la Resolución 2625, titulada “Declaración sobre principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas”. El efecto de un consentimiento al texto de tal resolución, no puede ser entendido como un simple recordatorio o una simple especificación del compromiso convencional adoptado en la Carta. Por el contrario, puede interpretarse como una adhesión al valor de la regla o del conjunto de reglas declaradas por la Resolución e incorporadas en ella misma”.

En la Opinión Consultiva emitida por la Corte en relación a la ilegalidad de la amenaza o del uso de armas nucleares, indicó lo siguiente:

“La Corte observa que las resoluciones de la Asamblea General, aún si no son vinculantes, pueden a veces tener valor normativo. Pueden, en ciertas circunstancias, proveer evidencia importante para el establecimiento de la existencia de una regla o de la emergencia de una *opinio juris*... También una serie de resoluciones pueden mostrar la evolución gradual de la *opinio juris* requerida para el establecimiento de una nueva regla”.

Con los elementos anteriormente referidos, podemos concluir que los alcances de la Carta Democrática Interamericana trascienden a los efectos de una simple resolución. Por el contrario, la forma y el contenido adoptado, el apoyo que recibió y el contexto normativo evolutivo que la sustenta -incluyendo la propia Carta de la OEA y sus reformas-, permite atribuirle un valor semejante a la *opinio juris* de los Estados del Sistema Interamericano en la materia, sustentado en la práctica.

Más aún, podría pensarse que constituye una prueba de la existencia de normas consuetudinarias contenidas en la misma y que puede “interpretarse como una adhesión al conjunto de reglas declaradas por la resolución”.

## EL APORTE DEL CJI A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA...

A juicio del autor, la Carta Democrática Interamericana recoge -cuando menos-, la “convicción” y el “sentimiento” de los Estados del Sistema Interamericano de ser ése el derecho aplicable en materia de Democracia Representativa y sus mecanismos de defensa activa en la Organización.

Además, la práctica de la OEA -anterior a la Carta Democrática Interamericana-, muestra una aplicación limitada, pero uniforme y consecuente de la Resolución 1080, cuando se produjeron hechos que pudieron ocasionar una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático en Haití (1991); Perú (1992), Guatemala (1993) y en Paraguay (1996).

En los casos de Ecuador (1997 y 2000); Paraguay (1999 y 2000) y Bolivia (2003), actuó el Consejo Permanente preventivamente, aunque no hubo una invocación directa de los nuevos mecanismos de defensa de la democracia.

La Carta Democrática Interamericana se ha aplicado en los casos de Venezuela (2002); Ecuador (2005) y Nicaragua (2005).

La Asamblea General de la OEA en su trigésimo quinto período ordinario de sesiones en Fort Lauderdale, Florida, emitió una declaración en apoyo a Nicaragua [AG/DEC. 43 (XXXV-O/05)] el 7 de junio de 2005, donde se estableció, teniendo presente el artículo 18 de la Carta Democrática Interamericana:

“La necesidad de enviar a Nicaragua, a la brevedad posible, una Misión encabezada por el Secretario General de la OEA que contribuya a un diálogo nacional amplio, a fin de encontrar soluciones democráticas a los graves problemas existentes, con estricto apego al principio de independencia y separación de los poderes públicos en el país”.

El Consejo Permanente de la OEA, en resolución del 9 de septiembre de 2005, citó literalmente el lenguaje del artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana referido a la convocatoria de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, si la urgencia del caso lo aconsejaba.

En consecuencia y en resumen, la Carta Democrática Interamericana, sin lugar a dudas, genera efectos jurídicos, por las consideraciones anteriormente expresadas y por la práctica misma de la Organización. La Resolución 1080 y la Carta Democrática Interamericana han involucrado, en su aplicación, los casos de dos países centroamericanos: Guatemala (1993) y Nicaragua (2005), respectivamente.

### **XI. Una competencia única en el mundo**

La Corte Centroamérica de Justicia (Corte de Managua), al igual que su antecesora en los lejanos principios del siglo pasado, establece una competencia especial que, por sus alcances y acción directa sobre territorios que aún hoy

M. HERDOCIA SACASA

continúan estando reservados a los Estados, constituye toda una rareza en el Derecho de Gentes.

En virtud de esta rara joya jurídica, la Corte de Managua tiene la competencia de:

“conocer y resolver, a solicitud del agraviado de conflictos que puedan surgir entre los Poderes u Órganos fundamentales de los Estados...”

En el fondo esta competencia de la Corte es posiblemente la consecuencia institucional de la Cláusula Democrática implícita en el SICA, que viene, a su vez, de los tratados centroamericanos de 1907 y 1923 y de la Doctrina Tobar.

Detrás de esta insólita competencia, parecería estar la conveniencia de anticipar y prevenir golpes de Estado y alteraciones del orden constitucional. La Corte actuaría entonces como un brazo jurisdiccional para evitar alteraciones del orden democrático. En 1907, esta cláusula habría sido el instrumento jurisdiccional de aplicación del Tratado General de Paz y Amistad y de la Doctrina Tobar.

La preservación de la democracia parecería ser entonces la razón última de esta competencia novedosa de la Corte. Sería una competencia pro-democracia que podría ser ejercitada en situaciones de afectación a la institucionalidad democrática y al legítimo ejercicio del poder.

La Corte Centroamericana de Justicia misma diría:

“...Esta atribución que forma parte del acervo jurídico centroamericano originada en similar que tuvo la Corte de Justicia Centroamericana (Corte de Cartago), que funcionó de 1908 a 1918, cuyo objeto fue el mantenimiento de la paz en Centroamérica evitando el rompimiento del orden jurídico y logrando el funcionamiento democrático de los Gobiernos, atribución que también está contenida en la Exposición de Motivos del Convenio de Estatuto de este Tribunal”.

La demanda interpuesta por el titular del Poder Ejecutivo de Nicaragua, en contra del Parlamento el 3 de enero de 2005, es la primera aplicación, en la historia jurídica de las naciones, de una competencia semejante. La Corte regional culminó afirmando la inaplicabilidad de ciertas reformas constitucionales por considerar que atentaban: “...*contra la independencia del Poder Ejecutivo y contra el equilibrio de los Poderes del Estado...*”

Sería también posiblemente la primera vez que un Grupo de Jefes de Estado y de Gobierno, respaldarían la ejecución de un fallo dictado por una Corte regional al “manifestar que la decisión del 29 de mayo de 2005, de la Corte Centroamericana de Justicia debe ser cumplida a cabalidad”.

## **XII. La interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social**

Un punto de partida clave para evitar confusiones, es la Resolución del Comité Jurídico Interamericano que establece que “Las regulaciones legales internacionales con relación al ejercicio efectivo de la democracia representativa en los Estados del Sistema Interamericano forman un orden específico y especial, y por lo tanto, aunque complementario, diferente de otros que conllevan otros propósitos.”

El Comité Jurídico Interamericano, en su resolución “Aspectos Jurídicos de la Interdependencia entre Democracia y Desarrollo Económico y Social”, indicó que:

“El desarrollo tiene un componente de derechos económicos, sociales y culturales que están consagrados en declaraciones e instrumentos jurídicos internacionales e interamericanos, en la esfera de los derechos humanos, parte esencial de la democracia y que su creciente ejecución fortalece el vínculo legal y la interdependencia entre la democracia, el desarrollo integral y el combate a la pobreza, tal como lo consagra la Carta Democrática Interamericana”.

## **XIII. El aporte universal en construcción**

En términos generales, la normativa y los hechos aquí indicados son muestra evidente de la conformación progresiva de un Derecho Internacional sobre Democracia Representativa que, más temprano que tarde, terminará adoptándose universalmente, como una contribución más del Sistema Interamericano y pieza fundamental de un también emergente principio de Solidaridad jurídicamente vinculante entre todos los Estados, en caso de alteración al orden constitucional. Lo que en 1936 se llamaba “Democracia Solidaria”, respetando siempre el principio de No Intervención.

Llegará el día, como lo ha propuesto el autor, en que la Carta de las Naciones Unidas que no contiene ninguna referencia a la palabra democracia- enmiende esta sentida carencia de un principio tan elemental e incorpore, entre sus propósitos, la defensa, tutela y promoción del derecho de los pueblos a la democracia, dentro del marco del Derecho Internacional.

El pionero camino abierto por las Conferencias Internacionales sobre las Democracias Nuevas o Restauradas, en el marco de las Naciones Unidas, ha dado sus frutos. En calidad de Presidente del Grupo de Trabajo, me correspondió el privilegio de negociar la Declaración y el Plan de Acción de Managua, adoptada por la Segunda Conferencia en julio de 1994, texto que por la profundidad, alcances sin precedentes antes y compromiso con los valores y principios de la Democracia, contribuyó a crear una nueva aproximación de la Organización al tema.

La reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada en septiembre del año 2005, reconoció que la Democracia es

M. HERDOCIA SACASA

“un valor universal”. Si ello es así, debemos preguntarnos cuáles son entonces las razones que impiden su consagración en la Carta universal. Tenemos aquí un gran desafío para el Derecho Internacional.