

**II**  
**SEGUNDA ETAPA**  
**LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO**  
**(1991-2001)**

**NOTA INTRODUCTORIA**

Sin lugar a dudas, la década comprendida entre 1991 y 2001 representa la más fructífera en las actividades desarrolladas por el Comité Jurídico Interamericano con respecto al tema de la democracia en el derecho internacional americano.

El estudio del año 1992 de dos de sus miembros se concentra en la interrelación entre varios principios del Sistema Interamericano como autodeterminación, no intervención, democracia representativa y protección de los derechos humanos Francisco Villagrán-Kramer y Seymour J. Rubin, “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” – 1992 (CJI/SO/I/doc.13/91 rev.2).

Respecto a los propósitos y principios de la Carta de la OEA y la observancia de la democracia, el Comité Jurídico escribe:

“Es decir, no pueden dejar de ejecutarse y cumplirse por los Órganos competentes y, lo que es también importante, por los Estados miembros. En otros términos, los Estados asumieron, al establecer esos propósitos y adoptar esos principios, el deber de concurrir a instrumentar dichas normas. La Organización tiene, por consiguiente, la potestad requerida para instrumentarlas y, a la vez, los Estados el deber de expeditar su cumplimiento (...). El Sistema claramente ha señalado que, tratándose de la democracia representativa, el principio de no intervención, entendido en su forma clásica de inhibir la acción del organismo regional no se opone al imperio del principio de la legitimidad y que, los mecanismos internacionales que se ponen en movimiento para tales efectos, se utilizan, fundamentalmente, para inducir a su observancia.”

Enseguida, el Comité Jurídico asumió el conocimiento del tema, adoptando como denominación oficial para el mismo el de “La Democracia en el Sistema Interamericano”. El Relator designado para el efecto, el doctor Eduardo Vio Grossi, presentó sucesivos informes al respecto entre 1994 y 2001 y el Comité adoptó diversas resoluciones tomando como base tales informes. En esta parte se incluye una cuidadosa selección de los informes del Relator Vio Grossi que presentan mayor interés desde el punto de vista del desarrollo progresivo del derecho internacional “La Democracia en el Sistema Interamericano. Informe” – 1994 (CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1 corr.2); “La Democracia en el Sistema Interamericano. Informe Adicional” – 1996 (CJI/SO/I/doc.6/96); “La Democracia en el Sistema Interamericano. Informe de Seguimiento” – 1998 (CJI/doc.3/98); “La Democracia en el Sistema Interamericano, Informe de Seguimiento: Nuevo

Enfoque Metodológico. Instrumento, Declaración o Tratado Interamericano sobre la Democracia” – 2000 (CJI/doc.35/00 rev.1) y “Primer Preinforme sobre un Anteproyecto de Instrumento, Declaración o Tratado sobre la Democracia en el Sistema Interamericano” – 2001 (CJI/doc.48/01). También se adjunta una selección de resoluciones, incluyendo votos razonados o disidentes presentados por algunos de los miembros del Comité Jurídico “La Democracia en el Sistema Interamericano” – 1995; “La democracia en el Sistema Interamericano” - 1996 y “La democracia en el Sistema Interamericano” - 2000).

Especial mención merecen el primer y muy exhaustivo informe de fondo del Relator presentado en 1994 - CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1, corr.2. Entre los comentarios respecto de la sanción, el Comité opina:

“En síntesis, existe la posibilidad de aplicar una suspensión pero ella no es la única alternativa de reacción, por lo cual el Órgano sancionador puede matizar o disponer de algún margen de graduación a partir de cada caso concreto (...). Al contrario, en ciertos casos puede ser más funcional al objetivo perseguido una sanción más atenuada o una presión del sistema. No debe olvidarse que el objetivo tras el cual debe actuar la Organización es de una pronta restauración del sistema democrático quebrantado y no simple exclusión del infractor. Debe ser importante considerar que la sanción de suspensión no puede ser considerada como un fin en sí mismo, sino que la acción de la Organización debería estar apuntada esencialmente a buscar la pronta cesación del estado de ruptura democrática. De lo que se trata es de incentivar a la restauración democrática más que a una simple exclusión o suspensión del infractor.”

En 1995, la Resolución CJI/RES.I-3/95 plasma y formula los que en su opinión constituyen los principios y normas que la Organización y sus Estados miembros observan en relación al ejercicio efectivo de la democracia representativa, de conformidad con la Carta de la OEA y las resoluciones de sus órganos. Esta Resolución se convirtió en referente obligado para cualquier discusión subsiguiente de los aspectos jurídicos del tema de la democracia.

En 1996, el documento titulado “La Democracia en el Sistema Interamericano. Informe Adicional” (CJI/SO/I/doc.6/96) analiza el hecho ilícito internacional contra el ejercicio efectivo de la democracia representativa. También se visualiza la relación entre el ejercicio efectivo de esta última, la paz, la seguridad internacional y los derechos humanos.

“Lo que importaría es que la democracia representativa vuelva a imperar de allí hacia el futuro y no tendría mayor significación el restablecimiento de las cosas como si nunca se hubiere producido el hecho ilícito de la interrupción o derrocamiento del gobierno.”

Este informe es complementado por la Resolución CJI/RES.I-2/96 del 6 de febrero de 1996 que propone la celebración de encuentros académicos para analizar los conceptos trabajados en los informes en los últimos años.

Por su parte, “La Democracia en el Sistema Interamericano. Informe de Seguimiento” (CJI/doc.3/98) del 20 de febrero de 1998 constata la necesidad de

realizar un análisis sobre la distorsión de los resultados electorales que incluya consideraciones de derecho comparado.

En el año 2000, el Relator insta a dotar al sistema interamericano con un instrumento sobre la democracia, iniciativa que queda reflejada en su informe “La Democracia en el Sistema Interamericano, Informe de Seguimiento: Nuevo Enfoque Metodológico. Instrumento, Declaración o Tratado Interamericano sobre la Democracia”, (CJI/doc.35/00 rev.1). En la misma sesión el Comité Jurídico emite una Resolución al respecto, CJI/RES. 17 (LVII-O/00).

“El nuevo enfoque que se propone para el tratamiento del tema sobre la Democracia en el Sistema Interamericano es la elaboración, por parte del Comité Jurídico Interamericano y en tanto elemento metodológico, de un Anteproyecto de Instrumento, Declaración o Tratado Interamericano sobre la Democracia que podría incluir asuntos tales como el desarrollo de las normas de la Carta de la OEA sobre la Democracia, la vinculación de esta última y los derechos humanos, la separación de los poderes estatales, los órganos estatales judiciales y contralores, los sistemas electorales y de participación ciudadana, el respeto de las minorías, el sistema de partidos políticos, el estatuto de las fuerzas armadas, los grupos de presión, etc. y todo ello en tanto desafío que responda no sólo al desarrollo jurídico del Sistema Interamericano en esta materia sino igualmente a lo que se espera de él en el futuro próximo previsible.”

En la sesión de marzo de 2001, se presentan dos nuevos trabajos, un informe a cargo del doctor Gerardo Trejos Salas respecto al tema “Democracia y Derecho Internacional” (CJI/doc.47/01), el cual retoma la idea de la elaboración de un instrumento en la materia.

“Pareciera necesario, en vista de una mayor seguridad jurídica interamericana y de una más amplia eficacia de las misiones de observación electoral de la OEA, procurar que por vía convencional o declarativa, se precisen aquellos principios que conforman el estándar mínimo de la democracia en el sistema interamericano.”

Por su parte, el informe del Relator Vio Grossi contiene una recopilación de las disposiciones jurídicas de la OEA, otras organizaciones internacionales y las legislaciones de los Estados miembros latinoamericanos, “Primer Preinforme sobre un Anteproyecto de Instrumento, Declaración o Tratado sobre la Democracia en el Sistema Interamericano” (CJI/doc.48/01). En los momentos en que el Comité Jurídico realizaba dichos estudios se recibió del Consejo Permanente la invitación a vincularse al proceso de elaboración de la Carta Democrática Interamericana, proceso que se describe en la Parte III de la presente obra.

#### Lista de los documentos incluidos en la Parte II

- CJI/SO/II/doc.13/91 rev.2  
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  
(presentado por los doctores Francisco Villagrán-Kramer y Seymour  
J. Rubin)

- CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1, corr.2  
La Democracia en el Sistema Interamericano  
(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)
- CJI/RES.I-3/95  
La Democracia en el Sistema Interamericano
  - Aclaración de voto concomitante de Jonathan T. Fried
  - Voto razonado de Miguel Angel Espeche Gil
  - Voto razonado de Alberto Zelada Castedo
- CJI/SO/I/doc.6/96  
La Democracia en el Sistema Interamericano, Informe Adicional  
(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)
- CJI/RES.I-2/96  
La Democracia en el Sistema Interamericano
  - Voto razonado de Miguel Angel Espeche Gil
- CJI/doc.3/98  
La Democracia en el Sistema Interamericano, Informe de Seguimiento  
(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)
- CJI/doc.35/00 rev.1  
La Democracia en el Sistema Interamericano, Informe de  
Seguimiento: Nuevo Enfoque Metodológico. Instrumento,  
Declaración o Tratado Interamericano sobre la Democracia  
(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)
- CJI/RES. 17 (LVII-O/00)  
La Democracia en el Sistema Interamericano
  - Voto razonado de Eduardo Vio Grossi
- CJI/doc.47/01  
Democracia y Derecho Internacional  
(presentado por el doctor Gerardo Trejos Salas)
- CJI/doc.48/01  
Primer Preinforme sobre un Anteproyecto de Instrumento,  
Declaración o Tratado sobre la Democracia en el Sistema  
Interamericano  
(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)

**ESTUDIO DE LA LEGIMITIDAD 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**

INFORME PRESENTADO POR FRANCISCO VILLAGRÁN-KRAMER  
Y SEYMOUR J. RUBIN

(1992)



**ESTUDIO DE LA LEGIMITIDAD 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 <sup>1</sup>**

(presentado por los doctores Francisco Villagrán-Kramer y  
Seymour J. Rubin)

**Introducción**

Entre los pilares fundamentales del Sistema Interamericano figuran la observancia y el debido respeto a los derechos fundamentales de la persona humana, a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados americanos, junto con la solidaridad entre ellos y el requerimiento de su organización política sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa. Dentro de esa estructura principista se encuentran, asimismo, los principios de no intervención y de autodeterminación que juegan tradicionalmente un papel a cual más importante en y dentro del Sistema Interamericano.

Desde una perspectiva estructuralista esos principios se conjugan con otros, como el de la igualdad entre los Estados, por lo que al articularse los Estados americanos en una organización internacional, -la Organización de los Estados Americanos, OEA- dichos principios que se encuentran en un mismo plano, han sido objeto de compatibilidad tanto en la Carta Constitutiva de la Organización como en los otros tratados y convenios que configuran el Sistema Interamericano.

Si bien en la esfera internacional ninguno de esos principios prevalece sobre los otros, lo cierto es que los Estados miembros de la organización regional disfrutan de la potestad normativa que les reconoce el Derecho Internacional para establecer, no sólo un esquema de compatibilidades entre dichos principios sino, también, diferentes modalidades de invocación y aplicación, incluyendo las restricciones que consideran importantes introducir. De allí que sea el conjunto normativo el que fije tanto la proyección de esos principios en la esfera regional como las restricciones y limitaciones que, para esos efectos, los Estados miembros establecieron en los diferentes instrumentos que rigen para y dentro del Sistema.

---

<sup>1</sup> Informe aprobado en la sesión del 13 de agosto de 1992. Documento OEA/Ser.Q; CJI/SO/II/doc. 13/91 rev.2. En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 1992**. Rio de Janeiro: CJI, 1993 (CJI/RES.I-1/93). p. 40.

En atención a ello es que consideramos importante tener presentes las diferencias existentes entre los derechos y las restricciones que el conjunto normativo regional establece para la organización regional propiamente y, aquellos otros derechos y restricciones que taxativamente prescribe para los Estados miembros y, de la misma manera, las potestades y las restricciones que se establecen tanto para la Organización como para sus Estados.

Precisamente, los destinatarios de las normas que en unos casos son la Organización, en otros, los Estados miembros y, en casos especiales, los individuos, tienen todos determinados deberes cuyo cumplimiento puede la Organización reclamar de ellos, en tanto que, en otras situaciones, les confiere determinados derechos que la Organización debe no sólo tutelar sino además, asegurar su ejercicio. En otros términos, derechos, cuyo ejercicio le corresponde a la Organización tutelar y, además, velar por su cumplimiento.

Esta distinción se hace patente en aquellas situaciones en las que, por ejemplo, la Carta establece en un capítulo especial lo relacionado con los Derechos y Deberes Fundamentales de los Estados y, en otras disposiciones, las competencias de la organización -rationae materia- en diferentes campos, al igual que lo relacionado con los derechos humanos. De manera congruente con ella la Carta señala que la Organización no está autorizada para intervenir en los asuntos que corresponden a la jurisdicción interna de los Estados miembros (art.1, párrafo 1) al igual que los Estados miembros, a su vez, tienen el deber de no intervenir en los asuntos internos de otros Estados (art.3, inciso e).

De esta manera, se pueden precisar los derechos fundamentales de los habitantes de los Estados y los correlativos deberes de los Estados en relación con las personas que habitan en su territorio, lo que conduce al ejercicio del derecho de otros Estados y también de la Organización de reclamarle o exigirle a los Estados el cumplimiento de los compromisos que asumieron en esos campos y cuyos beneficiarios no son propiamente los Estados sino los particulares.

Desde luego, no soslayamos en este análisis la evolución normativa que determinados deberes o determinados derechos han tenido a lo largo de los años ni los efectos que produce la redacción que se empleó en ciertos casos, a fin de esclarecer los alcances de un deber o de un derecho. Sobre todo, tratándose de modificaciones que fueron objeto de delicadas negociaciones entre los Estados miembros, como las reformas introducidas a la Carta en el Protocolo de Cartagena de Indias y al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

Dado que el Protocolo de Cartagena de Indias del 5 de diciembre de 1985 marca un importante hito en la vida de la OEA, por cuanto introdujo sustanciales reformas y modificaciones a la Carta, en particular, las relacionadas con los alcances de algunos de los principios cuya compatibilidad con otros y con las competencias de que disfruta la Organización son objeto de este estudio, estimamos conveniente separar el régimen legal anterior a la adopción de dicho Protocolo y aplicable a dichos principios y, del que se estableció a raíz de la



adopción de dicho Protocolo y su entrada en vigor. Creemos que es útil este ejercicio histórico.

\* \* \*

## **I. Primera Parte: El régimen legal anterior al protocolo de Cartagena de Indias**

### 1. El primer esquema regional americano

La estructura regional americana anterior a la adopción en 1948 de la Carta de Bogotá, se caracterizó por un régimen normativo descentralizado y un sistema unitario de registro de compromisos convencionales. Destacaban como importantes engranajes de ese régimen legal diversos tratados y convenios interamericanos sobre derechos y deberes de los Estados, el derecho de los tratados, reconocimiento de Estados, de gobiernos y de insurgentes, agentes diplomáticos y consulares; asilo diplomático y, desde luego, en materia de Derecho Internacional Privado, el Código Bustamante. Con motivo de la Segunda Guerra Mundial se adoptaron, asimismo, convenciones especiales que delimitaron espacios marítimos comunes de seguridad y sentaron las bases para subsiguientes entendimientos a nivel regional.

Dentro de esa estructura sobresalían, por supuesto, aunque no con todas las proyecciones que le dio la Carta de las Naciones Unidas, el principio de autodeterminación y el de no intervención, este último, finalmente adoptado en Montevideo en 1933 con un ámbito preciso de aplicación: el de los Estados entre sí.

### 2. La Carta de la ONU y sus efectos

Dado que en 1945 se creó una organización mundial precisamente para salvaguardar a la humanidad del flagelo de la guerra, mantener la paz y la seguridad internacionales tomando al efecto medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, suprimir actos de agresión y otros quebrantamientos de la paz, y en adición, lograr por medios pacíficos el ajuste y arreglo de las controversias y situaciones internacionales, ésta fue dotada de las competencias requeridas para cumplir con esos propósitos.

De la misma manera, se estableció que sería propósito de la Organización fomentar entre las naciones las relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, estimulando, asimismo, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin discriminación. En atención a ello se opera en la Carta una clara y nítida distinción entre las competencias de los órganos de Naciones Unidas -el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, los otros Consejos y la Secretaría General- y los derechos y deberes de los Estados miembros y no miembros de la Organización.

Se distinguió en la Carta de la ONU el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, de obligatoria observancia por los Estados respecto de otros Estados y, la competencia de los órganos de Naciones Unidas para, por una parte, adoptar decisiones que produjeran efectos legales y políticos en el ámbito interno de los Estados y, por la otra, adoptar decisiones con efectos en el ámbito internacional e interno de los Estados que no correspondieran esencialmente, a la esfera doméstica de los Estados.

En otros términos, la Organización mundial no debía intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, dejando a salvo, sin embargo, las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII de la Carta, y, desde luego, aquellas otras que conforme a la Carta pueden adoptar los órganos de Naciones Unidas.

La distinción y separación entre el accionar de la Organización y el de los Estados, individualmente o en grupo, resulta, entonces, del texto de la propia Carta de la ONU y, de sí determinados asuntos son o no, esencialmente, de la jurisdicción interna de los Estados. En el primero de los casos -el accionar de la ONU- es la Carta la que ilustra sobre el particular y la que dilucida si la Organización disfruta o no de determinadas competencias normativas y ejecutivas, mientras que en la segunda de las hipótesis, el art. 2, párrafo 7o de la Carta proporciona los parámetros jurídicos y políticos, a fin de determinar o precisar si la Organización puede o no ejercer determinadas competencias que impliquen intervenir en determinadas áreas. Estos son los bien conocidos y estudiados parámetros relacionados con los actos que, por su naturaleza, corresponden esencialmente a la jurisdicción interna de los Estados.

La adopción en 1948 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, luego, de la Resolución n. 1514 del 14 de diciembre de 1960 sobre el derecho a la independencia de los pueblos coloniales y la n. 1543 contribuyó a que quedara suficientemente esclarecido y depurado en el contexto de Naciones Unidas, que el principio de autodeterminación de los pueblos y el principio de la debida observancia y respeto por los Estados a los derechos humanos, no eran -y no serían a partir de entonces- asuntos esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, por lo que la Organización podía ejercer sus atribuciones y competencias en estos campos sin que ello implicara incumplir el principio de no intervención.

Desde luego, los alcances del principio de la igualdad entre Estados, la extensión del principio de autodeterminación de los pueblos y los límites de la no intervención han tenido que esclarecerse y depurarse, a fin de evitar, tanto el abuso de poder (abus de pouvoir) y el exceso y la desviación de poder de parte de los órganos de Naciones Unidas, como su incumplimiento entre los Estados miembros. De ahí la importancia de traer a cuenta, entre otras importantes resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la n. 2131 - Inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía, aprobada el 21 de diciembre de 1965 que, entre otros puntos señala que son contrarios a los principios de las Naciones

Unidas y, por consiguiente, violatorios de la Carta, la intervención directa, la subversión y todas las formas de intervención indirecta. Asimismo, la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados -Resolución n. 2625 del 12 de noviembre de 1970- que señala, entre otros puntos, que "el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos constituye una importante contribución al derecho internacional contemporáneo, y que su aplicación efectiva es de suprema importancia para fomentar entre los Estados las relaciones de amistad basadas en el respeto del principio de la igualdad soberana".

Por lo que al principio de la legitimidad de los gobiernos concierne, cabe señalar que la Carta no la establece como un principio general de la Organización y cuya efectividad sea de la incumbencia de la ONU o de alguno de sus órganos en particular. Sin embargo, no puede desconocerse que existe entre los Estados miembros de Naciones Unidas una tendencia muy favorable a ello.

Desde luego, la íntima relación que existe entre el principio de legitimidad de los gobiernos y la plena observancia y respeto a los derechos humanos que numerosos Estados favorecen, ha permitido que la legitimidad sea elevada en el contexto de los sistemas normativos particulares, sean estos de naturaleza y alcances continentales -como en el caso europeo- o regionales, como en el caso de los países independientes del hemisferio americano a condición básica de membresía, cual acontece en el Consejo de Europa o regla de convivencia, como sucede en el Sistema Interamericano.

### 3. La Carta de Bogotá de 1948

Al acogerse los países americanos al modelo regional establecido en la Carta de la ONU -capítulo VIII- no sólo se incorporaron a la organización regional los principios generales que figuran en la Carta de la ONU sino que, también, se abrieron las puertas para establecer regímenes legales más amplios, en tanto éstas fueren compatibles con la Carta de las Naciones Unidas.

De esta suerte, los Estados americanos no sólo reiteraron en la Carta de Bogotá los principios generales de la autodeterminación y la igualdad entre los Estados, sino establecieron una relación directa entre el sistema democrático y representativo y el respeto y la observancia de los derechos humanos. No otra cosa se desprende cuando en el preámbulo de la Carta se invoca "el anhelo de convivir en paz y de proveer, mediante su mutua comprensión y su respeto por la soberanía de cada uno, el mejoramiento de todos en independencia, en la igualdad y en el derecho". Señalándose, en adición, que el genuino sentido de la solidaridad americana y la buena vecindad no puede ser otro que "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".

La afirmación de los principios generales de la autodeterminación y la igualdad soberana de los Estados, ciertamente no era indispensable por cuanto son parte del Derecho Internacional general y figuran, además, en el texto de la Carta de la ONU. En cambio, la estrecha relación que se establece en la Carta de Bogotá entre los principios de legitimidad y el pleno respeto a los derechos humanos, implicó un avance sobre la Carta de la ONU. Y la relación se establece en la Carta de Bogotá cuando, por un lado, se consigna en el artículo 5, inciso d) que es un principio de los Estados americanos que la solidaridad y los altos fines que con ella persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa y, por la otra, se precisa en el inciso j) del mismo artículo que los "Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana, sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo".

Luego, en el artículo 9 se apunta que el Estado tiene el derecho de organizarse, como mejor lo entiende, y, en el 13, reafirman el derecho de los Estados a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica, con la limitación que el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal.

Esa estructura se completó con cuatro importantes restricciones. La primera, que ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de otros Estados, restricción que se acompañó de claros indicadores, a saber: que dicho principio excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencias o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado y de los elementos políticos, económicos y culturales que constituyen el Estado. - Art.15.

La segunda, que ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventaja de cualquier naturaleza (art.16).

La tercera, que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, - art.17- y, la cuarta, que ningún Estado recurrirá al uso de la fuerza, salvo en el caso de legítima defensa -art.18.

Quedó así, bien claro, que las medidas que conforme a los tratados vigentes se adoptaren para el mantenimiento de la paz y la seguridad no constituyen violación de los principios enunciados en los arts. 15 y 17.

Si bien la Carta de Bogotá enunció con claridad los principios generales que tienen carácter obligatorio en y para la organización regional, y los principios programáticos, como los relacionados con los derechos humanos y la democracia representativa que deberían ser objeto de instrumentación, no estableció, sin embargo y al menos expresamente, una restricción para la

organización regional similar a la prevista en el art. 2, párrafo 7 de la Carta de la ONU.

Podría decirse que no era necesario establecerla por el hecho que esa restricción existe en la Carta de la ONU y no se le deroga en la Carta de Bogotá. El hecho, sin embargo, fue que hubo necesidad de esclarecer, para efectos del ejercicio de las competencias de la Organización regional, la relación jurídica entre el respeto a los derechos humanos y el ejercicio de la democracia, al igual que las situaciones y los casos que pueden considerarse o reputarse como intervención de los Estados en los asuntos internos de otros Estados y, en cuanto a las competencias de la Organización, la diferencia entre intervención y acción colectiva, asuntos que están directamente relacionadas con la problemática de este estudio.

#### 4. Fortalecimiento y ejercicio efectivo de la democracia y su relación con los derechos humanos

Debemos recordar que este tema ha estado a la orden del día desde que entró en vigor la Carta de Bogotá y es explicable. Un tratado internacional de la categoría y proyecciones de la Carta es objeto de negociaciones entre Estados interesados procurándose, sobre todo, compatibilizar los intereses a cuales más variados de distintos Estados, y acomodar las exigencias de algunos Estados, cuya participación o membresía se considera no sólo importante sino conveniente para la viabilidad de la Organización. A ello obedeció que la relación normativa entre los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa -el principio de legitimidad- no quedare suficientemente establecida ni todos sus elementos, debidamente depurados.

La Novena Conferencia Interamericana paralelamente a la adopción de la Carta de Bogotá aprobó importantes resoluciones sobre este particular, entre ellas: la N. XXX que contiene la Declaración Americana de Derechos Humanos y la N. XXXI sobre la conveniencia de elaborar un proyecto de instrumento relativo al establecimiento de una Corte de Derechos Humanos. Por aparte, la Resolución N. XXXII se refirió, a la Preservación y Defensa de la Democracia, solicitándole a los Estados adoptar, dentro de sus territorios y conforme con sus preceptos constitucionales, las:

medidas necesarias para desarraigar e impedir actividades dirigidas, asistidas e instigadas por gobiernos, organizaciones o individuos extranjeras, que tiendan a subvertir, por la violencia, las instituciones de dichas Repúblicas.

Por su lado, la IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que se celebró en Washington DC, en 1951, aprobó la Resolución N. VII sobre "Fortalecimiento y ejercicio efectivo de la democracia", acordando sugerirle a la Décima Conferencia Interamericana que instrumentare las Resoluciones XXX y XXXII de la Novena Conferencia, a fin de que sus

disposiciones "adquirieren plena efectividad en todos los países" y, al Comité Jurídico Interamericano, a que realizare los estudios preliminares para que el Consejo Interamericano de Jurisconsultos elaborare los correspondientes proyectos de convención.

El lenguaje empleado revela que en esa época el fortalecimiento de la democracia era, a criterio de los Estados, incumbencia de los Estados y no de la Organización por lo que a ellos correspondía y no a la Organización fortalecer la democracia en cada uno de los países. A primera vista parece un contrasentido con lo consignado en la Carta de Bogotá. Sin embargo, el tema no era objeto de aproximaciones jurídicas sino políticas.

De allí en adelante la Décima Conferencia Interamericana que se celebró en Caracas, Venezuela, en 1954, examinó, nuevamente el fortalecimiento del sistema de protección de los derechos humanos recomendándole a los Estados ajustar su legislación interna a la Declaración Americana de los Derechos Humanos, así como, apuntando la necesidad de recopilar material informativo sobre leyes y jurisprudencia sobre la materia, aproximación que confirma la anterior observación.

Finalmente, la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que se celebró en Santiago de Chile, en 1959 aprobó, por un parte, la Declaración de Santiago de Chile sobre Democracia Representativa y, por la otra, encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos el estudio de la posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos del Derecho Internacional Americano vigente.

Como se observa, el Sistema Interamericano incursionó en el curso del decenio 1949-1959 en terrenos de las relaciones entre la efectividad de los derechos humanos y el principio de legitimidad de los gobiernos americanos. En ese lapso se adelantaron extraordinarias iniciativas, como la llamada Doctrina Betancour sobre el no reconocimiento de los gobiernos de facto y del Uruguay sobre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia.

De esta suerte el Comité Jurídico Interamericano en su Informe del 13 de junio de 1959 sobre el Fortalecimiento y Ejercicio de la Democracia destacó "la íntima conexión entre el fortalecimiento de la democracia y la protección internacional de los derechos humanos", añadiendo que "la tutela de estos derechos no tendrá una eficacia completa sino el día en que pueda constituirse un organismo ad hoc, encargado de velar por el respeto de los mismos y de decretar, si fuere el caso, las sanciones consiguientes a su violación".

En atención a ello conviene traer a cuenta el Estudio que sobre dicho tema efectuó el Comité Jurídico Interamericano con fecha 30 de octubre de 1959. Y ello, porque en él se identifican las etapas que, a criterio de los miembros del Comité en esa época, debían atravesarse, siendo estas: "Primera: La del reconocimiento internacional de tales derechos, es decir, que ellos entren a formar

parte del derecho internacional y que no sean de la exclusiva competencia del derecho de los Estados. Segunda, La de la celebración de una convención que enumere o determine los derechos que se sujeten a tutela internacional, porque no se puede pretender que todos reciban esa protección, y además, porque es necesario que exista un derecho positivo a ese respecto. Tercera: La de la creación de los órganos cuya misión sea la de garantizar internacionalmente el respeto de los derechos reconocidos en la convención. Porque nada se adelantaría con la existencia de éste, sino se le complementa con un sistema que asegure eficazmente el cumplimiento de lo pactado".

Luego agregó el Comité: "Por lo expuesto nos atrevemos a sostener que el tono más apropiado para consolidar la democracia en América, es el señalado por la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, recientemente verificada en Santiago de Chile, o sea, la elaboración de un convenio de derechos humanos y la creación de la Corte y la Comisión Interamericana respectivas. Si esa acertada orientación de la Conferencia de Cancilleres fuere confirmada en Quito, como el Comité anhela y propugna, se iniciaría una nueva época en la historia de la comunidad americana; una época en que la OEA se afianzaría como una Asociación de Naciones genuinamente democráticas, lo que vale decir una Asociación de Pueblos Libres más que de Estados o que de gobiernos".

Ese criterio llevó al Comité a afirmar que "con el Derecho Internacional Americano vigente, no puede en la actualidad ponerse en marcha ningún mecanismo en defensa de la democracia, por su mantenimiento o su restauración, a no ser en los casos en que dicha defensa fuese también, y por otros motivos, defensa contra la agresión, y según están estos casos taxativamente enumerados en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca con la aclaración complementaria de la Resolución XCIII aprobada en la Décima Conferencia Interamericana".

Lo singular del razonamiento jurídico expuesto es el señalamiento que al aprobarse la Convención Interamericana de Derechos Humanos y establecerse tanto la Comisión como la Corte de Derechos Humanos no sólo se sustrae de la jurisdicción interna de los Estados lo concerniente a los derechos humanos, sino que se le coloca dentro de la órbita de las competencias de la Organización regional, deduciéndose del razonamiento adelantado en esa época por el Comité que dada la íntima relación entre los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia, ésta también seguía el mismo curso de internacionalización. Cabe, entonces, agregar que esta tesis alcanza su máxima expresión tratándose del caso de Nicaragua en 1979.

##### 5. Los alcances del principio de no intervención

Teniendo presente la distinción entre el accionar de los organismos internacionales de conformidad con las competencias que se les atribuyen o asignan en distintos tratados y convenios internacionales y, el accionar de los

Estados igualmente regulado en tratados y convenciones internacionales, cabe traer a cuenta que el esclarecimiento del concepto mismo de intervención y no intervención y la construcción de hipótesis para mejor entender sus alcances, ha sido preocupación de los Estados tanto en el seno de las Naciones Unidas como en el de la OEA. Es, pues, pertinente recordar los esfuerzos que el Comité Jurídico Interamericano desplegó en esa dirección durante el período objeto de examen.

La primera oportunidad en que el Comité se abocó a este tema fue en su Dictamen del 23 de octubre de 1959, relacionado con el artículo 15 de la Carta de Bogotá, a fin de consolidar el principio fijando normas precisas y concretas para su aplicación y, evitando que, por falta de esas normas, un Estado pueda emprender acciones que en realidad comprometan la paz y la seguridad del Continente.

Dentro de ese preciso marco, el Comité identificó como intervención de parte de un Estado: "cualquier forma de ingerencia o de tendencia atentatoria a la personalidad del Estado o a los elementos políticos, económicos, sociales y culturales que la constituyen", incluyendo "las actas de coacción que directamente tiendan a imponer otro país, organización o gobierno determinado, así como, los actos destinados posteriormente a mantener la situación impuesta" y la "acción que pretenda obligar a un Estado a admitir la interferencia a actividades de otro Estado en su administración de justicia o en cualquier otra esfera de su competencia exclusiva."

Subrayamos lo relativo a la competencia exclusiva en atención a que ese parámetro era el que jurídicamente permitía deslindar los alcances de la intervención entre los Estados y las organizaciones internacionales y, además, distinguir entre actos ilícitos y actos permisibles.

Precisamente esa distinción es la que lleva nuevamente al Comité a fijar en su Dictamen del 23 de septiembre de 1965, las diferencias existentes entre Intervención y Acción Colectiva. En esta oportunidad el Comité examinó el enmarcamiento del principio de no intervención por los artículos 15 a 19 de la Carta de Bogotá, señalando que era importante dejar clara la relación entre el principio de igualdad de los Estados y la no intervención, toda vez que "si los Estados son iguales ninguno de ellos puede pretender intervenir en los demás, es decir, ninguno puede pretender imponer su voluntad como ley a los otros. Si los Estados son iguales pueden asociarse fecundamente, pues cada uno gozará de los mismos derechos". De ahí, señaló que la Carta de Bogotá comprende los dos conceptos -intervención y acción colectiva-, por lo que "ha sido necesario crear un orden jurídico que garantice el respeto de los principios en que se basa la existencia de cada Estado y la de la comunidad internacional."

"Ha habido -agregó- que crear un poder en el campo internacional para que se mantenga un régimen de derecho. En ese poder los Estados han delegado o depositado algunas de sus facultades primordiales con el objeto de obtener que



haya una autoridad imparcial y fuerte a la que corresponda velar por el cumplimiento de las normas jurídicas esenciales. A eso responde la seguridad colectiva. Tal es su finalidad". Luego, concluyó sobre este tema señalando que la acción colectiva es legítima.

Sin embargo, el Comité no consideró pertinente afirmar la competencia de la OEA, conforme al Tratado de Río, en materia del principio de legitimidad de los gobiernos, limitándose a señalar que "cuestiones que todavía no han sido materias de tratado como el perfeccionamiento de la democracia en América o el reconocimiento de Gobiernos de facto, deben, en cuanto al fondo, resolverse por medios distintos al Tratado de Río, salvo que originen situaciones que rijan el Tratado". Aún más, sobre este tema agregó:

En todas partes del mundo ocurren desórdenes, muchos de ellos sangrientos, por motivos raciales o políticos o sociales. A cada país cabe enfrentarlos de acuerdo con sus leyes.

Revoluciones o golpes de cuartel son frecuentes en América Latina. Por deplorable que ello sea se trata de una cuestión interna.

Atribuir a la OEA la misión de interferir en la composición de los gobiernos de los países miembros y respaldar las facultades correspondientes por medio de la fuerza armada, sería grave error. Ello no contribuiría a fortalecer el sistema interamericano; al contrario, lo debilitaría, porque le traería apasionadas y tenaces resistencias en la opinión pública.

En más de un sentido, nuestros colegas en el Comité expresaban con toda claridad sus reservas y aprehensiones ante el eventual uso de la fuerza para establecer la democracia en un país miembro, las que, desde luego, siguen siendo válidas. Se evidenció en el transcurso del Vigésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, en Santiago de Chile, en el mes de junio del año en curso, al examinarse lo relativo a la preservación de la democracia y las medidas a adoptarse en casos de suspensión de procesos democráticos.

El problema no debe verse según nuestro criterio exclusivamente desde esa perspectiva toda vez que la práctica de los Estados y el consiguiente desarrollo del Derecho Internacional vienen abriendo espacios a la adopción de otras medidas, distintas al del uso de la fuerza, como acontece en el Consejo de Europa en donde el art. 7o del Convenio Constitutivo del Consejo establece la incompatibilidad de membresía de Estados no democráticos.

Para concluir con este tema, debemos también traer a cuenta la actualización de los casos que constituyen intervención dentro del Sistema Interamericano, llevada a cabo por el Comité Jurídico Interamericano en su Dictamen del 12 de febrero de 1974. En esa oportunidad el Comité reexaminó el estudio del año 1959, los antecedentes oficiales que preparó la Secretaría General de la OEA en 1973 y

las Resoluciones 2331 (XX) y 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. (OEA-Recomendaciones e Informes del Comité Jurídico Interamericano. Documentos Oficiales, volumen XI-1974-1977, Secretaría General de la OEA, EE.UU. 1981, p. 95-104). El acento está puesto, desde luego, en los actos de intervención de los Estados.

Lo sobresaliente en este dictamen es el lenguaje reiterativo y a la vez conceptual que el Comité empleó, a fin de abarcar no sólo las tradicionales formas de intervención, sino nuevas situaciones que los Estados pueden confrontar, entre ellas, la coacción, el suministro de armas por un Estado a grupos armados que actúan en el territorio de otro Estado, las demostraciones de fuerza tendientes a presionar a los Estados, y la presencia de naves de guerra de un Estado en aguas vecinas de otro.

El tratamiento del tema fue, desde luego, oportuno y conveniente por cuanto, en gran medida, dilucidó la naturaleza o el carácter de distintos actos que entrañan o implican intervención por parte de los Estados en otros Estados.

\* \* \*

## **II. Segunda Parte: El protocolo de Cartagena de Indias - 1985**

No escapa al Comité la dimensión internacional que cobraron diversas situaciones y regímenes, y el efecto que produjeron en los sistemas regionales y continentales distintas Declaraciones y Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptadas a lo largo de las décadas de los años sesenta y setenta. Entre ellas, la Declaración sobre el Fortalecimiento de la Seguridad Internacional - N. 2334 (XXV) del 16 de diciembre de 1970 y la Resolución que definió la agresión - N. 3314 (XXIX) de 14 de diciembre de 1974. La primera de dichas resoluciones esclareció:

en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la Carta.

La primera acción dentro del Sistema Interamericano encaminada a actualizar el régimen normativo se produjo precisamente a raíz de la definición de agresión al aprobarse, mediante el Protocolo del 26 de julio de 1976, su incorporación al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca - TIAR - y esclarecerse, además, que el recurso ante el organismo regional no conlleva renuncia al derecho de acudir ante los Órganos de Naciones Unidas. Con ello, se resolvieron los conflictos de competencias que habían surgido en el pasado entre la OEA y Naciones Unidas.

Por aparte, las negociaciones en torno a las reformas a la Carta de Bogotá que culminaron con la adopción del Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, claramente reflejan los comunes denominadores entre los Estados americanos,

precisamente, en materias relacionadas directamente con los principios de legitimidad y de no intervención. La primera de ellas, al introducirse en el Preámbulo de la Carta de la OEA el concepto que "la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región", y luego, al adicionar el siguiente párrafo al artículo primero - Naturaleza y Propósitos - de la OEA:

La Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquella que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados.

Salta a la vista que a los Estados americanos les interesaba en esos momentos dilucidar, de una vez por todas, las controversias legales y políticas en torno a las facultades y atribuciones implícitas y explícitas de la OEA, inclinándose por la fórmula de las facultades expresamente previstas en la Carta. Asimismo, emerge el propósito de incorporar expresamente a la Carta una regla similar al artículo 2.7 de la Carta de la ONU, y, el hecho que al hacerlo, no se incorporó la expresión esencialmente que figura en la Carta de la ONU.

Desde un punto de vista stricto juris ello no implica que la calificación que el órgano competente de la OEA haga de si un asunto corresponde o no a la jurisdicción interna de los Estados, ignore el parámetro jurídico-político de si tal asunto corresponde o no esencialmente a la jurisdicción interna del Estado. Y no lo puede ignorar por cuanto se trata de una regla de aplicación obligatoria al tenor de la Carta de la ONU y de la Resolución antes citada.

En cuanto a las proyecciones normativas de la democracia representativa y al principio de legitimidad se refiere, es oportuno recordar que las reformas introducidas fueron claras y manifiestas. En primer lugar, quedó como propósito de la OEA, "promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención" y, luego, con categoría de principio, "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".

A raíz de la aprobación de esas reformas, se han confrontado diversas situaciones en las que ha sido necesario reafirmar la voluntad de mantener y preservar la democracia y verse compelidos los gobiernos a restringir el campo de sus decisiones en razón directa del principio de no intervención. Entre ellas, el examen de la crisis panameña en el contexto internacional efectuado en el curso del Décimo Noveno Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA - Washington, D.C., noviembre de 1989 - que dio lugar a reafirmar el "respecto a los principios a la libre determinación de los pueblos y de no intervención en los asuntos internos de los Estados" y, a exhortar a los Estados a "que se abstengan de acciones unilaterales que dificulten una solución justa y negociada" a dicha crisis.

Sobresale en el tratamiento de esa crisis que los gobiernos consideraron que el mejor camino era el consensual. Es decir, promover un esquema de negociaciones que condujere a una solución satisfactoria y compatible con los principios de autodeterminación de los pueblos, legitimidad del gobierno por constituirse y de no intervención. Lo revelador en cuanto a los alcances de la no intervención fue que en el curso de esas negociaciones, que precisamente tuvieron lugar en territorio panameño, la Misión de la 21 Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores no sólo conversó y discutió diversas opciones con miembros del gobierno de Panamá sino con representantes de los partidos políticos de la oposición, de las organizaciones empresariales y laborales, y con la Iglesia Católica de Panamá y tales actos no se reputaron actos de intervención en la esfera doméstica de Panamá. Creemos que es conveniente retener en mente este punto.

Y, ello, porque le permitirá al Comité apreciar que la actual dimensión y los alcances del principio de no intervención no inhiben el accionar de la Organización en terrenos donde también prevalecen los principios de autodeterminación y de legitimidad. Desde luego, también pretendemos traer a la atención del Comité que los propósitos y principios enunciados en la Carta permiten y autorizan a la Organización adoptar una serie de medidas que los Estados no pueden intentar, a menos que obtengan el consentimiento expreso del Estado en el que intenten la adopción de dichas medidas. Y esta es una importante diferencia a nivel regional.

Asimismo, consideramos conveniente traer a la atención del Comité los extraordinarios avances que se vienen registrando en materia de interpretación de los textos constitucionales de los organismos internacionales al poner de manifiesto, que, dentro de la estructura de un convenio constitucional, los términos "propósitos" y "principios" tienen no sólo relevancia y alcances sino que producen consecuencias jurídicas. Y ello, porque constituyen compromisos formales y solemnes entre los Estados miembros.

Cabe agregar a lo anterior que si bien puede tratarse en algunos casos, de normas programáticas, no por ello su cumplimiento y su ejecución es potestativa, sino claramente mandatoria. Es decir, no pueden dejar de ejecutarse y cumplirse por los Órganos competentes y, lo que es también importante, por los Estados miembros. En otros términos, los Estados asumieron, al establecer esos propósitos y adoptar esos principios, el deber de concurrir a instrumentar dichas normas. La Organización tiene, por consiguiente, la potestad requerida para instrumentarlas y, a la vez, los Estados el deber de expedir su cumplimiento.

Desde luego, no pueden desconocerse los factores políticos que, en unos casos, impulsan el cumplimiento de los deberes y, en otros, los enervan así como que pueden presentarse conflictos entre las distintas normas de un tratado. A ello obedece precisamente que el Derecho Internacional contemporáneo asegura la compatibilidad de los propósitos y de los principios de los tratados en forma tal que se asegure el cumplimiento de los fines de los tratados, -como lo señala la

Convención de Viena sobre Tratados - sin que ello excluya el progresivo cumplimiento de los propósitos y principios, a menos que, desde luego, una norma señale expresamente un plazo y una determinada manera o dirección de cumplimiento.

Si bien los gobiernos no rehuyen el cumplimiento de esos propósitos y principios son, sin embargo, realistas en el ejercicio normativo. Pero, no por ello deja el Comité Jurídico Interamericano de señalar que el esquema normativo existente no sólo es susceptible de instrumentarse sino, que puede serlo sin entrar, forzosamente, en terrenos de las acciones colectivas que conllevan el uso de la fuerza o que obliguen a crear fuerzas armadas regionales.

Al respecto, es útil traer a cuenta que la Ciencia del Derecho, en primer término y, luego, la práctica internacional, ponen de relieve que el campo de las sanciones no es reducido ni rígido sino, por el contrario, abierto y flexible. El concepto de norma jurídica, como una regla de conducta de observancia obligatoria cuyo incumplimiento apareja sanción, muestra que el concepto jurídico de sanción no está asociado, necesariamente, a regímenes rígidos y, tampoco implica que, en todos los casos y, en todas las situaciones y circunstancias, deban establecerse sanciones de inmediato.

Sabido es que, tratándose de normas incompletas, estas, valga la redundancia, se completan posteriormente al preverse la o las modalidades de cumplimiento y la o las distintas clases y formas de sanción que se consideran apropiado establecer para los casos de directo o reiterado incumplimiento o violación. El uso de la fuerza para hacer efectiva una sanción no es, pues, en Derecho Internacional, imperativo, sino una medida de último recurso -a measure of last resort- como se dice en la literatura de habla inglesa.

Las reiteradas expresiones de los gobiernos de los Estados miembros que figuran en distintas resoluciones y recomendaciones de los Órganos del Sistema Interamericano, evidencian que es aspiración común de los Estados miembros moverse en dirección del efectivo cumplimiento de los propósitos y de los principios que figuran en la Carta, haciendo uso, para ello, de diferentes mecanismos. Entre otros, sobresalen algunos Programas, como el Programa de Fortalecimiento de la OEA aprobado mediante Resolución RTM-FOEA-(RES. I-89) y que abarca tanto los Derechos Humanos como la Democracia.

De manera inequívoca se puntualiza en ese Programa que "la promoción y defensa de los derechos humanos, basados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, realizada conforme a los instrumentos interamericanos vigentes y a través de los órganos específicos existentes, son tareas prioritarias de la Organización que contribuyen a la paz y la estabilidad del Hemisferio, promueven la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención, fomentan la solidaridad americana y cuentan con el firme respaldo de nuestros gobiernos".

El Programa no se reduce a reproducir las normas que figuran en la Carta ni los compromisos que los Estados aceptaron sino, que en él se establecen directivas destinadas a expeditar el cumplimiento de los deberes que en estos campos figuran en la Carta. A la luz de los parámetros que en ese Programa se establecen se repara que la Democracia y el respeto y observancia a los derechos humanos no sólo están interrelacionados sino que han dejado de ser, dentro del Sistema Interamericano meras aspiraciones o enunciados, para convertirse en imperativos categóricos.

\* \* \*

### **III. Tercera Parte: El compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema regional**

No otra razón y dimensión puede encontrarse al "Compromiso con la Democracia y la Renovación del Sistema Regional" que de manera expresa asumieron los gobiernos de los Estados Miembros en el curso del vigésimo primer período ordinario de sesiones celebrado en Santiago de Chile en el mes de junio de 1991. Conforme a los términos de ese importante y trascendental Compromiso, los Ministros de Relaciones Exteriores precisaron que "la democracia representativa es la forma de gobierno de la región y que su ejercicio efectivo, consolidación y perfeccionamiento son prioridades compartidas".

En atención a ello le concedieron especial prioridad en este decenio a:

1. Fortalecer la democracia representativa como expresión de la legítima y libre manifestación de la voluntad popular, dentro del respeto invariable a la soberanía y a la independencia de los Estados miembros;

2. Promover la observancia y defensa de los derechos humanos, conforme a los instrumentos interamericanos vigentes y a través de los órganos específicos existentes; y velar para que ninguna forma de discriminación sea un obstáculo para la participación política de grupos étnicos minorados o minoritarios; y

3. 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 Organización de los Estados Americanos.

Acto seguido la Asamblea General adoptó el 5 de junio de 1991 la Resolución sobre la Democracia Representativa facultando al Secretario General para que solicite la convocatoria inmediata del Consejo Permanente en caso que se produzcan hechos

que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del libre ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados

miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dentro de un plazo de 10 días.

La Reunión Ad Hoc de los Ministros de Relaciones Exteriores o el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General tienen, entonces, por objeto: “analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y al Derecho Internacional”.

Quedan incluidos, por consiguiente, los hechos que "ocasionen una interrupción abrupta irregular del proceso político institucional democrático", y aquellos otros que "afecten el libre ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo". De ahí que las decisiones que se adopten en ambas situaciones deben ser conformes con la Carta de la OEA y, además, con el Derecho Internacional.

Dado que los cursos de acción a seguir quedaron enmarcados dentro de la Carta de la OEA y del Derecho Internacional estos deben ser congruentes con los principios de autodeterminación y de no intervención -arts. 16 y 18 de la OEA y 2.7 de la Carta de la ONU-, por lo que es importante tener presente los parámetros que en esos mismos preceptos se establecieron. De esta suerte, no podrá soslayarse lo fundamental entre la democracia formal y la democracia real.

#### 1. Naturaleza del Compromiso de Santiago

De compararse los parámetros que utilizó el Comité Jurídico Interamericano en su dictamen del 30 de octubre de 1959 con el Compromiso de Santiago de Chile del 4 de junio de 1991 y el texto de la Resolución sobre la Democracia Representativa AG/RES. 1080 (XXI-O/91), no puede sino repararse en el extraordinario avance registrado en materia de la relación establecida entre la Democracia representativa y los Derechos Humanos y el compromiso de los Estados de promover y consolidar la democracia representativa dentro de lo sustancial de los principios de autodeterminación y de no intervención.

Quiérase o no se ha ampliado la estructura normativa de la OEA por cuanto dicho Compromiso tiene carácter y alcances vinculantes entre los Estados que expresamente la aceptaron y, además, porque se incorporó al Sistema Interamericano al aprobarse la Resolución respectiva el 5 de junio de 1991.

Es útil, sin embargo, tener presente que el mandato al Consejo Permanente fue elaborar un conjunto de propuestas de incentivo a la preservación y fortalecimiento de los sistemas democráticos, precisando que ella se haría sobre la base de la solidaridad y la cooperación internacional.

En cuanto al Fortalecimiento de la OEA en materia de Derechos Humanos se refiere, la Asamblea General señaló que:

el fortalecimiento de la OEA en materia de derechos humanos supone no sólo el diseño de medidas concretas orientadas a dicho propósito sino el concurso que puedan brindar los Estados miembros y la decisiva acción que emprendan los órganos responsables para su puesta en práctica.

Congruente con ese señalamiento la Asamblea aprobó el Programa de Acción para el fortalecimiento de la OEA en materia de Derechos Humanos, fijando pautas que tanto los Estados como los órganos deben seguir, sin señalar, sin embargo, cursos de acción específicos a observar por los órganos en el caso de graves y reiteradas violaciones a los Derechos Humanos cometidas en un país miembro.

## 2. Alcance del Compromiso de Santiago

El estudio del "Compromiso de Santiago" y del "Programa de Acción para el fortalecimiento de la OEA en materia de Derechos Humanos", da lugar a apreciar los diferentes alcances que ambos tienen y producen. El primero, es aplicable en las dos situaciones que contempla, a saber: 1) hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático y 2) hechos que ocasionen una interrupción del libre ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo. El otro instrumento fija las directrices a que antes se hizo relación.

Por consiguiente, las acciones y las sanciones que los Estados miembros de la OEA pueden aprobar en materia de defensa y promoción de la democracia, dentro del marco de las reuniones ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Asamblea General, según la Resolución sobre la Democracia Representativa pueden abarcar las violaciones de los derechos humanos únicamente, cuando se trate de violaciones cometidas en el contexto de cualesquiera de las dos situaciones que, precisamente, dan lugar a la Reunión Ad Hoc de los Ministros o de la Asamblea General, y más, aún, tratándose de Estados que sean parte a la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Sin embargo, ese no es el caso de las violaciones a los derechos humanos cometidas fuera del contexto de las dos situaciones antes examinadas. Y, ello, porque los Ministros de Relaciones Exteriores y la Asamblea General no aprobaron en Santiago ni posteriormente, un texto vinculante para esos otros casos.

\* \* \*



#### **IV. Cuarta Parte: Aplicación del principio de legitimidad (1991-1992)**

El derrocamiento del gobierno electo en la República de Haití en mes de septiembre de 1991 puso a prueba la fortaleza del Compromiso de Santiago y la voluntad política de los Estados de hacer use de los mecanismos y de las medidas requeridas para su efectividad.

La acción que de inmediato tomó el Consejo Permanente el 30 de septiembre de 1991 condenando esos hechos y, a sus autores, y convocando a una Reunión Ad Hoc de los Ministros de Relaciones Exteriores (CP/RES. 567-870-91) se enmarca dentro de las acciones solidarias con el pueblo y el gobierno de Haití que los gobiernos americanos les brindaron en resoluciones adoptadas, primero, en Asunción, Paraguay, en la vigésima reunión de la Asamblea General el 8 de junio de 1990 AG/RES. 1048 (XX-O/90) y, luego, en Santiago, Chile durante la vigésima primera reunión de la Asamblea General AG/RES. 1117 (XXI-O/91) el 8 de junio de 1991. La resolución de los Ministros se insertó, pues, en ese proceso histórico.

Podría decirse que los gobiernos estaban comprometidos con el proceso de fortalecer la democracia representativa en Haití, por lo que al ocurrir el derrocamiento del gobierno del Presidente Jean-Bertrand Aristide accionaban en defensa de la democracia representativa y poniendo a prueba su voluntad política de aplicar la resolución por la que se instrumentó el Compromiso de Santiago.

De esta manera la Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores de inmediato reafirmó el 3 de octubre de 1991 (Resolución MRE RES. 1-91) que uno de los propósitos esenciales de la OEA es "promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención" y que, 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". Luego, calificó la situación ocurrida en Haití como "una interrupción abrupta, violenta e irregular del legítimo ejercicio del poder por el gobierno democrático de ese país" obligando al Presidente a abandonar temporalmente, contra su voluntad, el territorio haitiano.

A la luz de estos elementos resolvió solicitarle al Secretario General,- como en el caso de Panamá- que en unión de un grupo de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros se trasladare con urgencia a Haití y, expresare, a quienes detentan de hecho el poder "el rechazo de los Estados americanos a la interrupción del orden constitucional y haga de su conocimiento las decisiones adoptadas". Luego, que se tendrían como "únicos representantes legítimos del gobierno de Haití ante los órganos, organismos y entidades del sistema interamericano a los designados por el Gobierno Constitucional del Presidente Jean-Bertrand Aristide.

Por aparte, los Ministros recomendaron procurar el aislamiento diplomático de quienes detentan de hecho el poder en Haití, "suspender sus vínculos

económicos, financieros y comerciales con Haití, así como, suspender la ayuda y cooperación técnica que fuere del caso"; "instar a todos los Estados que se abstengan de otorgar todo tipo de asistencia militar, policial o de seguridad y de transferir bajo cualquier modalidad, pública o privada, armamentos, municiones y equipos". Adicionalmente, recomendaron mas no instruyeron a la Secretaría General a suspender toda asistencia al gobierno de facto, solicitando a las instituciones regionales, incluyendo al Banco Interamericano de Desarrollo, que adoptaren igual medida. Por último, dejaron previsto adoptar las medidas adicionales que fueren necesarias y apropiadas para "asegurar la restitución inmediata del Presidente Jean-Bertrand Aristide en el ejercicio de su legítima autoridad", transmitiendo la resolución a la ONU.

La Misión, integrada por el Secretario General y un selecto número de Ministros de Relaciones Exteriores se hizo presente en Haití y cumplió a cabalidad con el mandato conferido, sin lograr avances significativos. Incluso, se expuso la seguridad personal de sus miembros. De allí que, reunidos nuevamente los Ministros en Washington, D.C. a optaren el 8 de octubre de 1991 la Resolución 2/91 en la que, empleando un lenguaje claro e inequívoco, reiteraron la anterior resolución, manifestaron que no será aceptado ningún gobierno que resulte de esa situación ilegal y, en consecuencia, declararon que no se aceptará a ningún representante del mismo. De igual manera, exhortaron a los Estados miembros que en forma inmediata procedieren al congelamiento de los activos del Estado haitiano y apliquen un embargo comercial a Haití, salvo excepciones de carácter humanitario; crear una misión de carácter civil para el restablecimiento de la democracia constitucional en Haití (OEA-DEMOC) la cual se trasladaría a ese país con el fin de facilitar el restablecimiento y fortalecimiento de las instituciones democráticas, la plena vigencia de la Constitución y el respeto a los derechos humanos de todos los haitianos, exhortando a los Estados miembros, a los Observadores Permanentes y a la comunidad internacional a hacer urgentes aportes y contribuciones para el cumplimiento de esta Misión.

Finalmente, encargaron al Secretario General mantener "abiertos los canales de comunicación con instituciones democráticamente constituidas y con otros sectores de Haití, para propiciar un diálogo con miras a asegurar las formas y garantías que hagan posible el retorno del Presidente Jean-Bertrand Aristide a sus funciones".

Salta a la vista que la experiencia de la OEA en el caso de Panamá (vigésima primera reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores en Washington, D.C. 1989) sirvió en mucho para trazar el curso de acción a seguir en el caso de Haití. Pero, a diferencia de aquel caso, en el de Haití los Ministros adoptaron, bajo el formato de "recomendaciones, medidas de presión económica y comercial" que, en buena parte constituyen sanciones. Por aparte, el carácter de sanción es evidente en la decisión de negarle representación a los enviados del gobierno de facto y al declarar que no se aceptará a ningún gobierno que resulte de esa situación ilegal.

Sea cual fuere la perspectiva desde la que se examinen las resoluciones de la Reunión Ad Hoc no puede desconocerse que jurídica y políticamente los gobiernos se comprometieron en un decidido curso de acción en defensa de la democracia representativa. Incluso, sin modificar de derecho el régimen relacionado con el reconocimiento de los gobiernos de facto, retomaron colectivamente el curso del no reconocimiento de ese tipo de gobiernos que en las décadas de los años cuarenta y cincuenta se planteó tanto en la OEA como en la práctica latinoamericana, adoptando, para estos casos una clara regla en materia de representación en el seno la OEA.

Posteriormente, la Misión OEA-DEMOC logró, en febrero de 1992, significativos avances con la suscripción de un Acuerdo interno en Haití por el que se restituirá en los términos contenidos en dicho acuerdo, a Jean-Bertrand Aristide en el ejercicio de las funciones de Presidente Constitucional de la República de Haití, acuerdo que sigue pendiente de ejecución y cumplimiento pero, que, en virtud de la presión de las medidas acordadas, sin duda surtirá sus efectos.

Se puede argumentar que ninguna de esas medidas trajo consigo la solución inmediata de la "Crisis Institucional de Haití" por cuanto hasta la fecha no se ha logrado el restablecimiento al poder del Presidente Jean-Bertrand Aristide. Si bien, la negativa demuestra vocación al aislamiento internacional de parte de las fuerzas militares y políticas que detentan el poder en Haití, el hecho más relevante es que el Sistema Interamericano puso en acción un mecanismo regional para asegurar el principio de la legitimidad y el respeto a los derechos humanos.

El Sistema claramente ha señalado que, tratándose de la democracia representativa, el principio de no intervención, entendido en su forma clásica de inhibir la acción del organismo regional no se opone al imperio del principio de la legitimidad y que, los mecanismos internacionales que se ponen en movimiento para tales efectos, se utilizan, fundamentalmente, para inducir a su observancia.

Es menester agregar que, no en todos los casos y situaciones en las que por actos u omisiones de carácter interno se ve afectada la democracia representativa se pueden adoptar idénticas recomendaciones a las que se aprobaron en el caso de Haití. Y, ello, porque fundamentalmente, la OEA no ha sido establecida para actuar como contralor de la legalidad interna ni tampoco el Compromiso de Santiago puede tener esos alcances. Máxime, si se tiene presente que la OEA carece de competencias de esa índole y con esos alcances, así como, que dicho Compromiso no derogó ni modificó el principio de la autodeterminación tal y como figura en los arts. 16 y 18 de la Carta de la OEA.

Desde luego, la compatibilidad entre los principios de legitimidad y autodeterminación es asunto sensitivo e importante, por lo que no pueden pasar desapercibidos al examinarse las situaciones que se prevén en la Resolución que implementa el Compromiso de Santiago. Sobre todo, porque la calificación de los hechos y la apreciación de la o las situaciones internas que pueden dar lugar a la

## LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

adopción de las medidas que permiten adoptar dicha Resolución y Compromiso de Santiago, fueron establecidas como mecanismos a ser utilizados por la Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Asamblea General, sin variar la naturaleza intergubernamental de dicho órgano.

Confiamos que a la luz de los antecedentes y de los elementos de juicio que traemos a cuenta, el Comité podrá pronunciarse sobre el tema cuyo estudio nos asignó, y compartir las tesis que sometemos a su consideración.

**LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO**

INFORME PRESENTADO POR EDUARDO VIO GROSSI

(1994)



## LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)<sup>1</sup>

### INFORME<sup>2</sup>

#### Introducción

Las acciones políticas emprendidas por la Organización de los Estados Americanos en relación a los acontecimientos que significaron quebrantamientos de la democracia en algunos países del Continente y la reforma de 1992 de la Carta de la Organización, plantean la interrogante acerca de si la democracia ha dejado de ser - en el Sistema Interamericano- un asunto de la jurisdicción interna exclusiva o doméstica del Estado.

Para responder a esta interrogante, cabe indagar, en primer término, respecto a la existencia del concepto jurídico-internacional de la democracia o, lo que es lo mismo, el derecho aplicable en esta materia y que podría dar una respuesta, al menos parcial, a la cuestión planteada.

A partir de la respuesta a la indagación aludida y, en particular, en el caso de llegar a la conclusión de que efectivamente la democracia es un concepto jurídico-internacional que, por ende, habilitaría para exigir derechos y obligaciones jurídico-internacionales, sería procedente determinar si la Organización de los Estados Americanos es un sujeto habilitado para reclamar esos derechos o exigir el cumplimiento de tales obligaciones y la forma en que podría hacerlo. Pero, para la cabal comprensión de las normas jurídico-internacionales, es indispensable tener asimismo presente la práctica de los sujetos de derecho internacional involucrados, de suerte de poder deducir de allí una interpretación complementaria a la que se desprende del tenor literal de los textos.

Todo ello para determinar los alcances que en el ámbito interamericano el Derecho Internacional le otorgaría a la democracia.

---

<sup>1</sup> El relator agradece la colaboración prestada por don Juan Aníbal Barría, Segundo Secretario, miembro de la Misión de Chile ante la OEA.

<sup>2</sup> Informe aprobado en la sesión del 18 de octubre de 1994, 45 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1 corr.2 En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General - 1994**. Rio de Janeiro: CJI, 1994 (CJI/SO/II/doc.68/94 corr.1 del 7 dic.1994). p.181-235.

## **I. Primera Parte: El derecho aplicable**

En cuanto a la primera faceta del problema, esto es, la noción o concepto jurídico-internacional de la democracia, dos son los puntos relevantes. Uno dice relación con lo que el ordenamiento jurídico-internacional entiende, en el Sistema Interamericano, por democracia, es decir, cómo las normas abordan a la democracia y el otro se refiere a las consecuencias que esas normas jurídico-internacionales determinan sobre el sentido y alcance de la noción de democracia.

A todo lo cual habría que añadir la última reforma de la Carta de la OEA concerniente a la democracia y que aún no entra en vigor.

### 1. El concepto de democracia en la Carta de la OEA

Ciertamente, se debe aludir a la Carta de la Organización de los Estados Americanos puesto que ella es, a este respecto, al parecer, peculiar. La forma en que se refiere a la democracia constituiría una excepción en el Derecho Internacional. Pero, para el buen entendimiento de las normas jurídico-internacionales interamericanas, procede hacer previamente un esbozo de la preocupación de la Organización por la democracia.

#### 1.1 La preocupación interamericana por la democracia

El establecimiento de gobiernos democráticos ha sido, desde los días de la Independencia, una aspiración constante de los pueblos de las Américas.

Empero, el primer pronunciamiento oficial se halla en la Declaración de "Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas", Resolución XXVII, de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz celebrada en Buenos Aires en 1936. Posteriormente, entre 1936 y 1945, cada conferencia interamericana hizo referencia, en resoluciones relativas a otros temas, a esa declaración.

A su vez, en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México en 1945, se aprobó la denominada "Declaración de México", en la cual se establece, como principio esencial de la comunidad hemisférica, que "el hombre americano no concibe vivir sin justicia" y "tampoco concibe vivir sin libertad".

Por otra parte, en una resolución titulada "Defensa y Preservación de la Democracia de América", la Conferencia citada encomendó al Comité Jurídico Interamericano el estudio de un proyecto, presentado por Guatemala, dirigido contra la eventual instalación de regímenes antidemocráticos en la región. El informe del Comité Jurídico Interamericano debía presentarse a la Novena Conferencia Internacional Americana.

En dicha Novena Conferencia, realizada en Bogotá en 1948, se aprobó la Resolución XXXII, en cuyos párrafos dispositivos, los países de América



reafirmaron su "convicción de que sólo en un régimen fundado en la garantía de las libertades y derechos esenciales de la persona humana" es posible alcanzar la meta de un efectivo desarrollo social y económico y, además, condenaron "los métodos de todo sistema que tienda a suprimir los derechos y libertades políticos y civiles...". La Conferencia de Bogotá finalizó con la firma de la Carta de la Organización de Estados Americanos y de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.

### 1.2 Las normas de la Carta de la OEA en relación a la democracia

La Carta de la Organización de los Estados Americanos, en su texto vigente, se refiere a la Democracia en cuatro ocasiones. Dos veces lo hace en su Preámbulo y las otras en los artículos 2 y 3, consagrados a los Propósitos esenciales de la Organización y a los Principios que los Estados Americanos reafirman, respectivamente.

En los párrafos 3 y 4 del Preámbulo se señala "...que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región;" y "... 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".

Por su parte, el artículo 2 dispone que:

“La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales:

... Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención".

Finalmente, el artículo 3 proclama que:

“Los Estados Americanos reafirman los siguientes principios:

... 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.”

### 1.3 Observaciones sobre tales textos

En las consideraciones que siguen se formulan algunas observaciones a la luz del método objetivo de la interpretación de los textos transcritos, es decir, atendiendo al tenor de los mismos y restringido al objetivo de este trabajo, cual es, la democracia en el Sistema Interamericano.

a) La democracia representativa

La primera observación que las disposiciones transcritas merecen es que ellas se refieren a un tipo especial de democracia, cual es, la democracia representativa.

No existe constancia expresa respecto a lo que los Estados representados en la Novena Conferencia Internacional Americana que adoptó la Carta de la Organización de los Estados Americanos, entendieron, en esa ocasión, por democracia representativa. Sin embargo, podría sostenerse que dicho concepto corresponde al que tradicional y normalmente se emplea para definir a la democracia representativa, máxime cuando no se le dio en el texto de la Carta un significado especial.

Siendo ello así, al aludir a la democracia representativa se hace mención al sistema político consistente en que los ciudadanos eligen, en procesos secretos, informados y libres, a sus gobernantes por un tiempo determinado, en el cual éstos, sobre la base de la separación de poderes, ejercen, a nombre de aquellos, las prerrogativas del Estado.

De aceptarse la interpretación esbozada, se excluye del ámbito de la Carta de la Organización de los Estados Americanos toda referencia a otros tipos de democracia como son, en especial, la democracia directa y las democracias acompañadas de otras denominaciones.

b) La democracia como supuesto o condición

El segundo comentario que se podría formular dice relación con las formas en que el Tratado Constitutivo de la Organización de los Estados Americanos aborda a la democracia.

Una de esas formas es concebirla como supuesto previo o condición indispensable para la existencia de otros valores o instituciones. Así, en el primer texto del Preámbulo ya transcrito, la democracia representativa aparece como "condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región". Son, pues, estos últimos valores - estabilidad, paz y desarrollo - los superiores y al servicio de los cuales la democracia representativa debe establecerse y consagrarse.

Similar situación acontece en lo atinente al otro párrafo del Preámbulo en virtud del cual los principios rectores y visualizados como aspiración continental se encarnan en "un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre", régimen que debe ser consolidado "dentro del marco de las instituciones democráticas", como expresión del "sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad". La democracia o, más bien, las instituciones democráticas, son percibidas como medio para alcanzar propósitos superiores, como son la solidaridad americana, la buena vecindad, la libertad individual, la justicia social y el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Finalmente, lo mismo ocurre con lo dispuesto en la letra d) del artículo 3 de la Carta en comento, disposición que establece que "la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de lo mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa". Dicho ejercicio es, entonces, un medio para lograr la solidaridad y los otros altos fines que con ella se persiguen.

Téngase presente, además, que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es concebido, en la disposición recién citada, como formando parte de un principio reafirmado por los Estados Americanos y no como un principio declarado por la propia Organización. Sin embargo, también es procedente indicar que tal proclamación se realiza en el marco de la Convención de Base de la Organización de los Estados Americanos, por lo que podría sostenerse que ella se lleva a cabo para los efectos de inspirar la acción de dicha Organización.

Pero, en cualquier caso, la interpretación concordante de los párrafos transcritos del Preámbulo y de la letra d) del artículo 3 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, conduce a afirmar que ésta parece considerar a la democracia representativa como un supuesto o condición previa para lograr materializar otros principios o valores.

c) La democracia como propósito

A la misma conclusión se puede llegar al analizar la letra b) del artículo 2 del mismo instrumento jurídico internacional. En efecto, según esta disposición, "la Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece", como propósito esencial, "el promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención".

Una vez más, la democracia es concebida como un medio para lograr o realizar otros principios o valores en que la Organización de los Estados Americanos se funda. Empero, la diferencia de la disposición en análisis con las otras citadas radica en que ella aborda a la democracia representativa como un propósito de la propia Organización de los Estados Americanos, vale decir, como un objetivo que ésta debe alcanzar. En este orden de ideas, mientras en el Preámbulo y en la letra d) del artículo 3 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la democracia representativa parece ser una tarea de los Estados, en la letra b) del artículo 2 del mismo cuerpo normativo, la democracia es percibida como un objetivo o labor propia de la Organización.

Efectivamente, de acuerdo a las primeras disposiciones aludidas, la democracia representativa es percibida como condición o supuesto cuya existencia o creación no se le asigna a la Organización de los Estados Americanos, la que, según el inciso 2º del artículo 1º de su Carta:

“...no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta...”

En cambio, en la letra b) del artículo 2 de la referida Carta, la democracia representativa es consagrada como propósito esencial de la propia Organización de los Estados Americanos.

Esta diferencia de enfoque en el tratamiento de la democracia representativa por parte de la Carta de la Organización de los Estados Americanos no está, al tenor de los textos en comento, exenta de consecuencias jurídicas, es decir, de derechos y obligaciones de la propia Organización y derechos y obligaciones de los Estados Americanos.

d) Derechos y deberes de la Organización

Puesto que, como se expresó, la Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere su Carta, procede detenerse, sumariamente, en las facultades que ésta le otorga a aquélla en materia de democracia representativa.

La disposición aparentemente es clara: a la Organización le corresponde "promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención". En este orden de ideas, mientras la obligación de promover la democracia representativa es de comportamiento o de conducta, la obligación de consolidarla es de resultado. En la primera, lo relevante es que la Organización de los Estados Americanos realice acciones de promoción, sin importar si alcanza o no su objetivo. En la segunda, por el contrario, lo significativo es que logre éste, cual es, la consolidación de la democracia representativa. Pero, en el cumplimiento de tales obligaciones la Organización de los Estados Americanos debe respetar el principio de no intervención.

e) Derechos y deberes de la Organización

Teniendo presente los límites de los derechos y obligaciones de la Organización de los Estados Americanos respecto de la democracia, cabe afirmar que en lo atinente a ella todo lo demás le correspondería a los Estados Americanos.

Así, a cada uno de ellos compete la creación, el ejercicio, el mantenimiento y el perfeccionamiento de la democracia representativa en su seno. Ellos son los obligados a crearla, ejercerla efectivamente, mantenerla y perfeccionarla. Y se comprometen a todo ello como condición o supuesto para alcanzar la solidaridad, la estabilidad, la paz, el desarrollo, la libertad individual, la justicia social y el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Las obligaciones de los Estados en esta materia son, por lo tanto, de resultado. Ellos deben crear la condición o supuesto necesario - denominado democracia

representativa - para alcanzar, por la acción de la Organización de los Estados Americanos, los otros principios, valores u objetivos.

f) La promoción de la democracia representativa

Considerando que a la Organización de los Estados Americanos le compete la promoción y consolidación de la democracia representativa, correspondiéndole, en esta materia, todo lo demás a los Estados, procede determinar el contenido de, por de pronto, la primera de tales atribuciones, respecto de la cual se puede decir que es complementaria o auxiliar de las de los Estados.

Para sostener lo anterior se debe considerar, por una parte, que promover implica iniciar o adelantar una cosa, procurando su logro, de suerte que sólo se puede iniciar algo que no existe pero se procura que exista, y por la otra, que la disposición en comento no le ha atribuido a la Organización de los Estados Americanos la facultad de crear la democracia representativa donde no exista, sino únicamente procurar que se logre, iniciándola o adelantándola. La promoción de la democracia representativa por parte de la Organización de los Estados Americanos debe entenderse, por ende, como una acción en apoyo a los Estados Americanos en el cumplimiento de su obligación de crear, mantener, ejercer y perfeccionar dicha democracia representativa.

g) La consolidación de la democracia representativa

Lo mismo ocurre con la obligación de la Organización de los Estados Americanos de consolidar la democracia representativa, es decir, darle firmeza y solidez o reunir o volver a juntar lo que antes se le hubiese quebrado o roto, de modo que quede firme o asegurado. En otros términos, en esta hipótesis se puede consolidar lo ya existente y que, como ya se señaló, debe su existencia a los Estados y no a la propia Organización.

h) La democracia representativa y el principio de no intervención

Tal como se indicó precedentemente, la Organización de los Estados Americanos debe, como uno de sus propósitos esenciales y de acuerdo a la letra b) del artículo 2 de su Carta, "promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención". Este principio constituye, en consecuencia, una limitación al propósito enunciado pero no sólo a él sino igualmente respecto de todas las facultades de que dispone la Organización de los Estados Americanos, según se desprende de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 1º de su Texto Fundamental:

“La Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados Miembros.”

Del mismo modo, en la letra e) del artículo 3 de la Constitución de Base de la Organización se dispone:

“... Los Estados Americanos reafirman los siguientes principios:

Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado...”

Por su parte, el artículo 18 del mismo cuerpo jurídico se refiere más detalladamente al principio enunciado en los términos que siguen:

“Ningún Estado o grupo de Estados tienen derecho de intervenir, directa o indirectamente, ya sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.”

De manera, por lo tanto, que el asunto a resolver es cómo y en qué medida la Organización de los Estados Americanos puede y debe promover y consolidar la democracia representativa sin afectar o respetando el principio de no intervención, máxime cuando un Estado tiene el "derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga...".

## 2. La interpretación de las normas realizadas por la propia Organización

Las normas referidas en la sección precedente han sido interpretadas por la propia Organización de los Estados Americanos a través tanto de las resoluciones adoptadas por sus órganos, en especial, los competentes en materia de derechos humanos, como de la Resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91), aprobada por la Asamblea General efectuada en Santiago de Chile en 1991.

Dichas resoluciones expresan, en definitiva, las consecuencias que la propia normativa jurídico-internacional determina sobre el sentido y alcance de la noción de democracia y la competencia que, respecto de ella, tiene la Organización de los Estados Americanos.

### 2.1 Resoluciones adoptadas por sus órganos

Después de la Conferencia de Bogotá, se detuvo el desarrollo de los instrumentos jurídico-internacionales interamericanos atinentes al efectivo ejercicio de la democracia representativa.

Sin embargo, cabe recordar que los mismos principios aludidos ya habían sido incorporados a los considerandos del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), de 1947, al señalar:

“Que la comunidad regional americana afirma como verdad manifiesta que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz, y que la paz se funda en la justicia y el orden moral y, por tanto, en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad.”

Ahora bien, un impulso importante al desarrollo progresivo de esas normas aconteció en agosto de 1959, en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile. Allí se elaboró una lista parcial de atributos de la democracia representativa, se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se requirió al Consejo Interamericano de Jurisconsultos que preparara un proyecto de Convención sobre Derechos Humanos, que estudiase la relación jurídica entre el respeto a los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia representativa y que elaborase un Proyecto de Convención sobre el Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa.

Además, la Quinta Reunión de Consulta, en la "Declaración de Santiago", si bien expresó, por una parte, que "la existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios en que se funda la Organización de los Estados Americanos y un peligro para la convivencia solidaria y pacífica en el Hemisferio", por la otra, señaló que "a) No hay ningún órgano de la Organización que tenga competencia para sancionar en forma alguna al Estado Miembro cuyo régimen político no sea del todo adecuado al esquema ideal de la democracia representativa"; b) El Sistema Interamericano no autoriza sancionar sino en los casos en que está de por medio la paz y seguridad del Continente, en las situaciones previstas por el TIAR"; "c) La Carta de Bogotá deja librado por entero a la buena fe de los Estados Miembros la conformidad de su conducta con los altos ideales que la inspiran"; "d) El artículo 3 literal d) de la Carta, significa que la solidaridad de los Estados Americanos no tendrá jamás la plenitud real que corresponde a este término, sino sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa"; y "e) De acuerdo con el derecho internacional americano vigente, no puede ponerse en marcha ningún mecanismo en defensa de la democracia a no ser que ella fuese también, por otros motivos, defensa contra la agresión según lo establece taxativamente el TIAR".

El Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre Derechos Humanos y Ejercicio de la Democracia, de 1959, por su parte, reafirmando la relación entre ambos conceptos y la obligatoriedad jurídica de los principios de la Carta, manifestó, con todo, en su informe aprobado por la mayoría, que "en el régimen de la Carta de Bogotá no hay lugar para la acción colectiva en defensa o por la restauración de la democracia" que no sea la prevista para los "casos taxativamente enumerados en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca".

También, es de destacar la XIV Asamblea General, efectuada en Brasilia en 1984, en la que se emitió la "Declaración de Brasilia", y que reafirma la voluntad de

los Estados Miembros de aunar esfuerzos para asegurar a los pueblos de las Américas una vida de "libertad y dignidad". Esa misma Asamblea convocó a un período extraordinario de sesiones de dicho órgano para 1985 con el objeto de examinar y, en su caso, adoptar, propuestas de modificaciones a la Carta de la OEA.

Finalmente, la Asamblea General Extraordinaria, efectuada en Cartagena de Indias, Colombia, en 1985, aprobó el Protocolo de Enmiendas a la Carta de la Organización de Estados Americanos, constituyendo así otro hito histórico en el desarrollo de la idea democrática en el Sistema Interamericano. En esa oportunidad, se agregó en el Preámbulo de la Carta que "la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región".

Y, lo que es más importante, en el Capítulo I, artículo 2, letra b), agregó que entre los propósitos esenciales de la Organización está el de: "Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención".

## 2.2 Las resoluciones en materia de derechos humanos

Aunque lo que se pretende analizar aquí es lo relativo a la democracia en tanto concepto independiente de otros también vigentes en el Sistema Interamericano, es obligatorio hacer una referencia a la vinculación entre dicho concepto y los derechos humanos. Ambos son imperativos distintos en el Sistema Interamericano, aunque íntimamente vinculados. Lo que se intenta en estas líneas es vincularlos pero exclusivamente con el propósito de proporcionar elementos adicionales para comprender el rol de la democracia en el Sistema Interamericano.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sobre la base de las normas contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Carta de la Organización de Estados Americanos ha afirmado reiteradamente que los gobiernos derivados de la voluntad del pueblo, expresada en elecciones libres, son los que proporcionan la más sólida garantía de que los derechos humanos fundamentales serán observados y protegidos.

En este sentido, el principio que ha sustentado reiteradamente la Comisión es que existe una vinculación estrecha entre democracia y derechos humanos. Por ello, en sus pronunciamientos anuales -sean generales o especiales- ha expresado en forma clara, categórica y recurrente que la vigencia efectiva y el ejercicio real de los derechos y libertades individuales establecidos en el Pacto de San José únicamente se da en un contexto democrático.

La misma idea ha sido sustentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En su sexta opinión consultiva ella aseveró que "la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte". (Opinión Consultiva N. 6, 9 de marzo de 1986, serie A, N°. 6 párrafo 34).



Y ello seguramente porque la importancia de la democracia es reiterada en forma relevante por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así, su Preámbulo comienza con las siguientes palabras:

“Los Estados Americanos signatarios de la presente Convención, reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre...”

Luego, el artículo 29 expresa que:

“ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno...”

Y el artículo 32 añade que:

“los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática...”

Repite así dicha Convención el principio reconocido por el artículo XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Una revisión de los informes anuales de la CIDH corrobora lo expuesto precedentemente. Una primera demostración es el informe anual 1979-1980, (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Diez Años de Actividades 1979-1981 p. 332) donde observó:

“Sin embargo, el marco democrático es elemento necesario para el establecimiento de una sociedad política donde puedan darse los valores humanos plenos. El derecho a la participación política permite el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, que a través del debate libre y la lucha ideológica pueden elevar el nivel social y las condiciones económicas de la colectividad, y excluye el monopolio del poder por un solo grupo o persona. A la vez, cabe afirmar que la democracia constituye un vínculo solidario de los pueblos de este Hemisferio.”

Más explícita aún fue la Comisión en su informe correspondiente a los años 1980-1981, donde se expuso sobre esta materia:

“Los Estados del Continente, en la Carta de la Organización de los Estados Americanos han reafirmado como uno de sus principios tutelares que la solidaridad entre ellos requiere la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa. Otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos, como el Pacto de San José de Costa Rica, han consagrado el derecho que tiene todo ciudadano de participar en los asuntos públicos y

de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.”

Más adelante añade que:

“La Comisión, por su parte, ha sostenido que dentro de las alternativas que el Derecho Constitucional reconoce a variadas formas de gobierno, el marco de un régimen democrático debe ser el elemento preponderante para que dentro de una sociedad puedan ejercerse plenamente los derechos humanos”

y agrega a continuación:

“En este contexto, los gobiernos tienen frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que éstas se constituyan para violar derechos humanos fundamentales; el debate libre de los principales temas del desarrollo socioeconómico; la realización de elecciones generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular.”

A su vez, la CIDH en el informe correspondiente a 1986, (Anuario Interamericano de Derechos Humanos, 1986, p. 305), puso otra vez de manifiesto que:

“...sólo a través del ejercicio efectivo de la democracia representativa los derechos humanos pueden garantizarse a plenitud...la experiencia que la Comisión ha constatado en los hechos es que las graves violaciones a los derechos que han acontecido o están ocurriendo en algunos países de América se deben principalmente a la falta de participación política de la ciudadanía, la cual es negada por las autoridades que ejercen el poder...Tal experiencia confirma que sólo, pues, en la democracia puede hallarse una auténtica paz social y respetarse los derechos humanos y que es la democracia el único sistema que permite una interacción armoniosa de concepciones políticas diferentes y en la que, a través del equilibrio interinstitucional que ella establece, pueden ejercerse los controles necesarios para corregir los errores y abusos de las autoridades.”

El examen tanto de los informes anuales como especiales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, permite concluir, entonces, que la democracia es vista y entendida por esta Entidad como el régimen político más adecuado para la plena observancia de los derechos humanos. Cabe añadir que la CIDH, en todo caso, no se ha aventurado todavía a plantear lisa y llanamente a la democracia como un derecho humano propiamente tal.

Ahora bien, la afirmación anterior es igualmente confirmada, si se revisan los pronunciamientos de los órganos políticos de la Organización de los Estados Americanos y, concretamente de la Asamblea General, acerca de los informes de la CIDH. Las resoluciones aprobadas por el órgano plenario son coincidentes en

resaltar la ligazón entre democracia y derechos humanos. Por ejemplo, en la resolución aprobada en la sexta sesión plenaria celebrada el 27 de noviembre de 1980, AG/RES. 510 (X-O80), se encuentra el siguiente considerando: "Que la estructura democrática es un elemento esencial para el establecimiento de una sociedad política donde se puedan realizar plenamente los valores humanos".

Sobre este particular, cabría formular las siguientes observaciones: primero, que se utiliza la expresión "valores humanos", que tiene una connotación filosófica y moral más que jurídica -así ocurrirá hasta 1986, cuando comienza a utilizarse el término "Derechos Humanos"-, y segundo, que no se produce una correspondencia entre dicho párrafo considerativo y el respectivo resolutivo. En efecto, en éste nada se dice acerca de la relación democracia y derechos humanos, según se deriva de su tenor: "Recomendar a los Estados Miembros que aún no lo han hecho que reestablezcan o perfeccionen el sistema democrático de gobierno, en el cual el ejercicio del poder derive de la legítima y libre expresión de la voluntad popular, de acuerdo con las características y circunstancias propias de cada país".

Esta deficiencia será subsanada por la Asamblea General de 1986, la que, en su Resolución AG/RES. 835 (XVI O/86), dispuso: "Reiterar a los gobiernos que aún no han reestablecido el régimen democrático representativo de gobierno la urgente necesidad de que pongan en ejecución los mecanismos institucionales que sean pertinentes para restaurar dicho régimen en el más breve plazo, mediante elecciones libres y abiertas, con voto secreto, ya que la democracia constituye la mejor garantía para la vigencia de los derechos humanos y es ella el firme sustento de la solidaridad entre los Estados del Continente".

En este mismo sentido, conviene anotar que en 1986 se adopta una resolución, la AG/RES. 837 (XVI-O/86), que si bien se titula "Derechos Humanos y Democracia", no consagra ni desarrolla, en los términos claros y precisos que resultan de los informes de la CIDH, esta relación. Su contenido, por ende, es esencialmente principista en cuanto:

“reafirma el derecho inalienable de todos los pueblos americanos a elegir un sistema político, económico y social sin injerencias externas, por medio de un auténtico proceso democrático, en un régimen de justicia social, en el que todos los sectores de la ciudadanía gocen de las garantías necesarias para participar libre y efectivamente mediante el sufragio universal.”

Este enfoque, al que se ha aludido en los párrafos precedentes, se encuentra en las resoluciones aprobadas por los Ministros de Relaciones Exteriores en sus Reuniones Ad Hoc, en virtud de lo dispuesto en la Resolución 1080 (XXI-O/91), en las que siempre se ha tenido presente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya que, al parecer, constata que la práctica muestra -desafortunadamente- que las interrupciones a los procesos democráticos traen aparejados generalmente abusos y violaciones manifiestas al ejercicio de los derechos y libertades individuales. Esto explica que en los casos de Haití, Perú y Guatemala se hayan formulados llamamientos expresos a la CIDH para que observe -y según el caso

efectuó una visita *in situ* al respectivo país -la situación de los derechos humanos y de sus garantías e informe a los órganos de la Organización.

Finalmente, se debe asimismo llamar la atención respecto del pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la democracia. Son valiosos sus conceptos en cuanto a ciertos requisitos y condiciones que debiera cumplirse en una sociedad democrática para una adecuada vigencia de los derechos humanos. Así, en una opinión consultiva observó: "En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros". (Opinión Consultiva N° 8, 30 de enero de 1987, serie A, N° 8, párrafo 20).

La Corte Interamericana también ha invocado la democracia como criterio condicionante en la determinación del sentido y alcance de las cláusulas de la Convención Americana que facultan a los Estados a restringir determinados derechos en aras de la protección del "orden público" y de otros bienes jurídicos semejantes. En una opinión, la Corte concluyó que "las justas exigencias deben, por lo tanto, orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y funcionamiento de las instituciones democráticas". Respecto al planteamiento de que las restricciones impuestas al ejercicio de la profesión de periodismo tiene objetivos legítimos, el órgano judicial subrayó lo siguiente: "De ninguna manera podrían invocarse el 'orden público' o el 'bien común' como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de su contenido real. Estos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las 'justas exigencias' de 'una sociedad democrática' que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención... Considera la Corte, sin embargo, que el mismo concepto de orden público reclama que dentro de una sociedad democrática se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse". (Opinión Consultiva N° 5, 13 de noviembre de 1985, Serie A. N° 5, párrafo 44, 67 y 69).

### 2.3 Las resoluciones de 1991

A partir de la modificación de la Carta en 1985, la situación varió sustancialmente en el XXI Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

En lo que en este documento interesa, tres resoluciones adoptadas en esa ocasión son significativas:

a) El Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano

La primera fue acordada por "los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación de los países en los Estados Americanos, en representación de los gobiernos democráticamente elegidos, reunidos en Santiago de Chile, con ocasión del mencionado período de sesiones" y se denominó "Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano".

En dicho documento se señala, entre otras consideraciones, "...que la democracia representativa es la forma de gobierno de la región y que su ejercicio efectivo, consolidación y perfeccionamiento son prioridades compartidas," y ..."que los principios consagrados en la Carta de la OEA y los ideales de paz, democracia, justicia social, desarrollo integral y solidaridad constituyen el fundamento permanente del Sistema Interamericano".

Es en razón de ello que, por lo tanto, en dicho documento se declara, entre otras cosas, el "...compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región, dentro del respeto a los principios de libre determinación y no intervención."; la "...decisión de conceder especial prioridad... a fortalecer la democracia representativa como expresión de la legítima y libre manifestación de la voluntad popular, dentro del respeto invariable a la soberanía y a la independencia de los Estados Miembros."; y 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."

En el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano se concluye declarando el:

“...más firme compromiso político con la promoción y protección de los derechos humanos y la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, así como para el éxito del proceso de cambios y renovación que requiere el Sistema Interamericano en el umbral del siglo XXI.”

b) Democracia Representativa

La segunda resolución, quizás la más importante y que fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, es la AG/RES. 1080 (XX-O/91), denominada "Democracia Representativa", de cuyo texto se transcriben todo su considerando y los dos párrafos resolutivos que consagran un mecanismo permanente en resguardo de la democracia:

“LA ASAMBLEA GENERAL,

CONSIDERANDO:

Que el preámbulo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, establece que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región;

Que según lo establece la Carta, uno de los propósitos fundamentales de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;

Que es preciso observar el debido respeto a las políticas de cada uno de los Estados Miembros en materia de reconocimiento de Estados y gobiernos;

Que teniendo en cuenta la existencia generalizada de gobiernos democráticos en el Hemisferio, es necesario darle efectiva aplicación al principio consignado en la Carta de que la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen requiere la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa, y

Que subsisten en la región serios problemas políticos, sociales y económicos que pueden amenazar la estabilidad de los gobiernos democráticos,

RESUELVE:

1. Instruir al Secretario General que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente 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 en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días.

2. Expresar que la reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores o el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General tenga por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y al derecho internacional.

.....”

c) Unidad para la Promoción de la Democracia

Por último, se debe citar a la Resolución AG/RES. 1124 (XXI-O/91), denominada "Unidad para la Promoción de la Democracia", en cuanto en ella, la Asamblea General, por una parte, recuerda "la Resolución AG/RES. 1063 (XX-O/90), del 8 de junio de 1990, por la cual solicitó al Secretario General el establecimiento en la Secretaría General de una Unidad para la Promoción de la Democracia, destinada a ofrecer un programa de apoyo para la promoción de la democracia y la preparación de un proyecto para ese programa en consulta con el

Consejo Permanente" y por la otra, acoge con beneplácito la creación por el Secretario General de esa Unidad y expresa su satisfacción por la participación de la misma en misiones de observación electoral de la OEA en Haití, Guatemala, El Salvador, Panamá, Paraguay y Suriname, a invitación de los gobiernos respectivos.

Cabe destacar que en la parte dispositiva de la resolución en comento se menciona que la finalidad de la capacitación de la Unidad es para "responder con prontitud y eficiencia a los Estados Miembros que, en el pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos".

d) Consideraciones acerca de los textos

De lo dicho se desprende, en primer término, que han sido instrumentos de diversa naturaleza los que han abordado la aplicación de lo dispuesto en la Carta de la Organización de los Estados Americanos respecto de la democracia. Por una parte, se encuentra el "Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano", que no es más que un compromiso político adoptado "con ocasión" y no por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos de 1991 ni, por ende, como Resolución de la misma, y por la otra, las Resoluciones AG/RES. 1080 y 1124 (XXI-O/91), que, en cambio, tienen el valor propio que les asigna el Derecho Internacional.

En segundo lugar, procede distinguir también entre la AG/RES. 1080 y la AG/RES. 1124, ambas de (XXI-O/91). Así, mientras la concerniente a la "Democracia Representativa" establece un mecanismo para el evento "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 en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización", mecanismo que opera sin y aún contra la voluntad del Estado concernido, la Resolución AG/RES. 1124, relativa a la "Unidad para la Promoción de la Democracia", crea un programa de apoyo a la democracia vigente y que, por lo mismo, sólo tiene lugar con el consentimiento del Estado involucrado.

En tercer lugar, el mecanismo previsto en la AG/RES. 1080 (XXI-O/91) consiste básicamente en una asignación jerarquizada de responsabilidades a diversos órganos de la Organización de los Estados Americanos si acontece el supuesto que la misma resolución establece y recién referido. En efecto, en el evento de que "se produzcan los hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder de un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados", el Secretario General debe convocar al Consejo Permanente, al que le corresponde "examinar la situación, decidir y convocar" sea a la Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores sea a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y "todo ello dentro de un plazo de 10 días".

La obligación del Secretario General es, pues, en tal eventualidad, convocar al Consejo Permanente. Este, por su parte, debe examinar la situación planteada y adoptar la decisión que le parezca, que puede ser la de convocar a la Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores o a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

Pero, en cualquier caso, la convocatoria del Consejo Permanente y la decisión de éste deben adoptarse en el plazo de 10 días a contar desde que se produzcan los hechos ya mencionados. La determinación exacta de cuando se producen esos hechos es una cuestión de hecho, ponderada por los propios órganos de la Organización de los Estados Americanos.

Por último, procede llamar la atención acerca de que la resolución sobre la "Democracia Representativa" expresa o mejor, reitera que la Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores o el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General adopta las decisiones que se estimen apropiadas, "conforme a la Carta y al derecho internacional". Vale decir, se expresa que tales órganos no pueden, al adoptar sus decisiones, ir más allá de la Carta de la OEA pero al obrar en el marco de ésta, ello debe hacerse conforme al derecho internacional, lo que implica invocar normas no previstas expresamente en aquella pero sí en éste.

#### 2.4 La reforma de la Carta de la OEA

En diciembre de 1992, en el Decimosexto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos se adoptó el "Protocolo de Washington", el que, sin embargo, aún no está vigente por no haberse producido las ratificaciones correspondientes.

En virtud de ese Protocolo se agregó un nuevo artículo 9 al Capítulo III de la Carta de dicha Organización:

“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.

a) La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.

b) La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros.

c) La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General.



- d) La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.
- e) El Miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización.
- f) La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados Miembros.
- g) Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta.”

En relación a la disposición transcrita se pueden formular ciertas consideraciones relevantes.

Efectivamente, el establecimiento de un mecanismo de suspensión en el sistema de la Carta de la OEA para Estados que no respeten los principios fundamentales en relación con el sistema democrático importa precisar una serie de temas, tales como sobre quién recae dicha sanción cuáles son los órganos que deben aplicar la sanción, cuáles son sus efectos, cómo se puede revertir dicha sanción, incidencia del mecanismo de reforma de la Carta de la OEA en el tema de análisis, y otros problemas jurídicos.

Se analizarán en este orden los problemas jurídicos planteados.

a) Sobre quién recae la sanción

Al respecto, cabe hacer presente que los miembros de la Organización de los Estados Americanos son los Estados y no los gobiernos. En el ordenamiento jurídico internacional, el sujeto de Derecho Internacional es el Estado. El gobierno es sólo un elemento constitutivo del Estado. Por ende, los cambios de gobierno no afectan la subjetividad jurídica internacional del Estado. Incluso, el quebrantamiento del orden jurídico estatal no afecta las obligaciones internacionales del Estado, de acuerdo con el principio de continuidad del Estado. De tal manera que, jurídicamente, es el Estado a quien eventualmente cabe aplicarle dicha sanción, consistente en que el gobierno de facto no lo podrá representar en los órganos de la Organización mientras dure la sanción.

b) Órgano que ha de aplicar la suspensión

Dada la trascendencia de la medida sancionadora, parece de toda lógica que sea la Asamblea General, como órgano superior de la Organización, la competente en esta materia. Pero, incluso se ha adoptado, dada la gravedad de la sanción, un resguardo adicional, a saber, que la Asamblea General puede adoptar dicha decisión tan sólo en un período extraordinario de sesiones y con el voto afirmativo de los dos

tercios de los Estados Miembros. El levantamiento de la sanción debe ser adoptada por igual quórum.

Sin embargo, ese resguardo adicional no deroga el mecanismo previsto en la Resolución 1080 (XXI-O/91), sino que, por el contrario, ambos son complementarios habida cuenta que dicho mecanismo debe operar previamente para que la suspensión sea posible y oportuna.

c) Efectos de la suspensión

Los efectos están dirigidos a los derechos, por lo que no se exige al Estado Miembro del cumplimiento de sus obligaciones. Los derechos que se suspenden son aquellos inherentes a la calidad de miembro, como el derecho de asistir y participar en las acciones y demás actividades de los Órganos de la Organización, el derecho a voto en los distintos órganos y el derecho a elegir y ser elegido en los diferentes órganos de la Organización.

Empero, esta suspensión no afecta a los funcionarios internacionales de la Organización nacionales del Estado sancionado ni a los derechos que el Estado posea en virtud de ser parte en tratados celebrados bajo el marco de la Organización.

d) Incidencia del mecanismo de reforma de la Carta de la OEA en el tema en análisis

Tal como se ha analizado, la implementación de la voluntad de los Estados Miembros de la Organización ha supuesto una reforma de la Carta. Resulta importante, en consecuencia, determinar en qué forma las disposiciones sobre reforma inciden en el tema en análisis.

El sistema de reforma de la Carta presenta ciertas particularidades que lo distinguen, por ejemplo, de la aplicable en el caso de la Carta de las Naciones Unidas en cuyo ámbito una reforma debidamente aprobada y ratificada por las mayorías establecidas llega a ser obligatoria para todos los Estados Miembros.

En el caso de la Carta de la OEA las reformas, de acuerdo a su Artículo 147, se adoptan por la Asamblea General convocada para tal efecto. Sin embargo, ellas entran en vigencia en conformidad a la norma contenida en el Artículo 145.

Según esta norma, una reforma a la Carta entrará en vigencia entre los Estados que la ratifiquen cuando 2/3 de los Estados signatarios hayan cumplido dicho trámite. Por los restantes Estados la reforma entrará en vigencia en el orden en que depositen sus Instrumentos de Ratificación.

Pues bien, el Artículo V del Protocolo de Washington establece lo mismo, al señalar que:

“...entrará en vigor, entre los Estados que lo ratifiquen, cuando los dos tercios de los Estados signatarios hayan depositado sus instrumentos de ratificación. En cuanto a los Estados restantes, entrará en vigor en el orden que depositen sus instrumentos de ratificación.”

Esto significa que la reforma de la Carta no es oponible para los Estados que no lo ratifiquen. Ellos podrían considerarse como terceros Estados frente al instrumento así modificado.

Jurídicamente, esta situación podría implicar que esos Estados, en tanto no ratifiquen la reforma correspondiente, tendrían el derecho a sostener que la aplicación respecto de ellos de la sanción que se acuerde podría ser ilegal. Al mismo tiempo, no tendrían derecho a concurrir a votar la sanción establecida a través de la reforma de la Carta.

Indirectamente, en consecuencia, se podría afectar la consecución del objetivo previsto con la reforma a partir de las normas que sobre la materia contiene la Carta. Habría Estados que podrían intentar sustraerse a la posible aplicación de las sanciones por la vía de no ratificar el Instrumento modificadorio.

e) Otros problemas jurídicos

Analizadas las distintas cuestiones jurídicas relacionadas con la Reforma de la Carta de la Organización de Estados Americanos, procede analizar otros aspectos también incluidos en aquella, y, por cierto, no menos importantes.

La aplicación de la sanción, por la gravedad de sus implicancias, debe estar, respecto de cada caso que se aplique, rodeada de una serie de garantías y resguardos. En primer lugar, ella debe responder a una efectiva infracción de la norma incorporada a la Carta. La tipificación de los que se entiende por interrupción o ruptura democrática debe ser ponderada, en cada caso, por los órganos de la Organización. En definitiva, como se trata de una infracción grave y de importantes consecuencias, ella debe ser la reacción del sistema como un todo frente a una conducta que se califica como contraria a la Carta.

Debe tenerse presente, al mismo tiempo, el carácter de gradualidad en la forma como la Organización reacciona frente a un caso de interrupción democrática.

Recuérdese, la letra a) del artículo 9 indica que:

“la facultad de suspensión será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiere emprendido con el objeto de propiciar el establecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.”

Por lo tanto, la suspensión de un Estado Miembro no es la única posibilidad con la que se enfrenta la Organización cada vez que esta ruptura democrática se produce en un Estado Miembro ni tampoco es una sanción automática. Un sistema

democrático se puede alterar de distintas formas que encierran una menor o mayor gravedad. En consecuencia, la respuesta del sistema debe considerar estos factores particulares. Por ello se estimó conveniente otorgar un grado de flexibilidad a las formas posibles en que el sistema debería reaccionar en los distintos casos específicos. En síntesis, existe la posibilidad de aplicar una suspensión pero ella no es la única alternativa de reacción, por lo cual el Órgano sancionador puede matizar o disponer de algún margen de graduación a partir de cada caso concreto. Más aún, la gradualidad de la reacción del sistema frente a un caso determinado puede ser incluso un factor que permita una presión positiva hacia la restauración democrática.

En este sentido, esta sanción, la suspensión, debe ser una medida extrema, un recurso último, aplicable luego del agotamiento de otros procedimientos previos. No siempre la primera o única medida aplicable frente a una hipótesis de ruptura democrática debería ser la suspensión del Estado. Al contrario, en ciertos casos puede ser más funcional al objetivo perseguido una sanción más atenuada o una presión del sistema. No debe olvidarse que el objetivo tras el cual debe actuar la Organización es de una pronta restauración del sistema democrático quebrantado y no simple exclusión del infractor. Debe ser importante considerar que la sanción de suspensión no puede ser considerada como un fin en sí mismo, sino que la acción de la Organización debería estar apuntada esencialmente a buscar la pronta cesación del estado de ruptura democrática. De lo que se trata es de incentivar a la restauración democrática más que a una simple exclusión o suspensión del infractor. Sobre la base de esta idea, la sanción de suspensión podrá no ser en ciertos casos un mecanismo adecuado sino por el contrario radicalizador.

Por lo mismo es que el artículo 9, establece, por una parte, en su letra d), que:

“la Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.”

Y por la otra, en su letra f), que:

“la Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados Miembros.”

Finalmente, es imperioso llamar la atención acerca del hecho que el Protocolo de Washington introdujo otras reformas a la Carta centradas con el propósito de, como dice la misma letra g) del artículo 2 de la Constitución de Base de la Organización de los Estados Americanos:

“Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio.”

Y en el principio, como lo indica la misma letra f) del artículo 3, del mismo Cuerpo Normativo, de que:

“La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos.”

De esta forma, se han vinculado los conceptos de democracia y pobreza crítica en términos de declarar que ésta impide un adecuado desarrollo y consolidación de aquélla y que, por ende, los Estados tienen la obligación individual y colectiva de erradicarla.

## **II. Segunda Parte: La práctica interamericana sobre la Democracia**

Los problemas vinculados al quebrantamiento, establecimiento y consolidación de la democracia han sido objeto de relevante y constante preocupación por parte tanto de los Estados del Continente americano como de la Organización de los Estados Americanos. Ella se ha expresado en particular y en lo que interesa en el presente documento, en doctrinas jurídicas esbozadas para ilustrar a la acción de los Estados y en acciones de la propia Organización de los Estados Americanos.

### **1. La acción de los Estados**

Parece del todo conveniente tener presente, sobre el particular, por de pronto, la conducta que los Estados del Sistema Interamericano han tenido a la luz de las normas aludidas en la parte precedente y expresada en prácticas relativas a un pretendido derecho de exigir de los demás Estados del mismo Sistema, el respeto o el restablecimiento de la democracia.

La práctica referida se fundamentó en construcciones doctrinarias que han servido de inspiración a las políticas que los Estados adoptaban frente a los golpes de estado. Así, las doctrinas relativas al reconocimiento de gobiernos de facto son básicamente la doctrina Tobar y la doctrina Estrada. La una se refiere a la legitimidad democrática y la otra a la irrelevancia de la democracia para estos propósitos.

#### **1.1 La doctrina y la práctica del no reconocimiento**

Al efecto, es útil y conveniente remitirse a lo expresado por el Comité Jurídico Interamericano en su "Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos de Facto", sobre esta doctrina: “La doctrina que postula el no reconocimiento de aquellos gobiernos en cuyo establecimiento hubiere intervenido la fuerza o cualquier otro elemento inconstitucional”, fue enunciada en una carta que el Sr. Carlos Tobar, entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, dirigiera en marzo de 1907 al Cónsul de Bolivia en Bruselas. En ella sostenía Tobar que:

“las repúblicas americanas por un buen nombre y crédito, aparte de otras consideraciones humanitarias y altruistas, deben intervenir de modo indirecto en las disensiones intestinas de las repúblicas del Continente. Esta intervención podría consistir, a lo menos, en el no reconocimiento

de los gobiernos de hecho surgidos de revoluciones contra la Constitución.”

Para el Canciller ecuatoriano, "una intervención convenida no es propiamente una intervención", agregando que "el mundo moderno interviene en la cuestión social". De aquí que las repúblicas americanas, por razones de solidaridad, debían "poner obstáculos a ese espantoso crimen multiplicado que se llama la guerra intestina".

El Comité Jurídico Interamericano añadió que "la doctrina del reconocimiento, con la modalidad que podrá advertirse enseguida, fue incorporada en los Tratados que las repúblicas centroamericanas suscribieron el 20 de diciembre de 1907 y el 7 de febrero de 1923. En ambos Tratados se estipulaba que "los gobiernos de las partes contratantes no reconocerán a ninguno que surja en cualquiera de las cinco repúblicas por un golpe de estado o una revolución contra un Gobierno reconocido, mientras la representación del pueblo, libremente electa, no haya reorganizado el país en forma constitucional". El de 1923 agregaba, como requisitos adicionales para otorgar el reconocimiento una vez "reorganizado el país en forma constitucional", que ninguna "de las personas que resultaren electas Presidente, Vicepresidente o Designado" hubiesen sido jefes del golpe de estado o estuviesen relacionados con ellos por vínculos de familia, o hubiesen sido del gabinete o tenido un alto mando militar al efectuarse la revolución o al verificarse la elección.

La doctrina Tobar y la incorporada en los Tratados centroamericanos son idénticas en tanto ambas procuran asegurar el respeto al orden constitucional mediante el no reconocimiento de los gobiernos que lo hubiesen violado. Difieren, sin embargo, en cuanto al criterio con que en definitiva enjuician a las revoluciones que han llevado al poder a esos gobiernos: en el concepto de Tobar, el sólo hecho de que hubiese tenido lugar una revolución contra la Constitución debía impedir, sin consideración alguna a los acontecimientos posteriores, el reconocimiento del gobierno victorioso; para la doctrina de los Tratados centroamericanos, en cambio, el no reconocimiento constituía más bien una medida provisional, que cesaría de aplicarse tan pronto el nuevo gobierno hubiese reorganizado el país en forma constitucional".

Del mismo modo, el Comité Jurídico Interamericano recordó, en el mismo documento, "El Proyecto de Resolución sobre "Defensa y Preservación de la Democracia de América frente a la Eventual Instalación de Regímenes Antidemocráticos en el Continente" presentado por la Delegación de Guatemala en la Conferencia Interamericana de México (1945), el que 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 gobierno de estructura democrática legítimamente constituidos". Se recomendaba, además, "como norma específica para calificar tales regímenes, la medida en que la voluntad popular del respectivo

país, haya contribuido a su establecimiento, según libre apreciación de cada Estado".

Al proponer el no reconocimiento de los regímenes antidemocráticos que en el futuro pudieran establecerse en el Continente, el Proyecto guatemalteco se fundaba en tres razones específicas: 1) que los regímenes antidemocráticos constituían "un serio peligro para la unidad, la solidaridad, la paz y la defensa del Continente", 2) que no era posible "esperar de tales regímenes una colaboración sincera y efectiva en el esfuerzo común de guerra", ni tampoco que pudieran "coadyuvar ampliamente al desarrollo eminentemente democrático del panamericanismo, en tiempo de guerra o en tiempo de paz"; y 3) que era "aspiración universal la de que los derechos del hombre sean internacionalmente reconocidos y amparados, y que tales derechos, frente a un régimen surgido de la violencia y de la imposición de una minoría, se verían indefectiblemente conculcados, sufriendo el más profundo quebranto".

Sin embargo, cumpliendo la Resolución XXXVIII de la Conferencia Interamericana de México, el Comité Jurídico Interamericano emitió un Dictamen sobre el Proyecto de Guatemala, no concordando con éste en cuanto a "los medios elegidos, que ofrecen más inconvenientes que ventajas y se hallan en oposición con preciadas conquistas del derecho internacional a las que nada aconseja renunciar". Opinó el Comité que "la facultad que en el proyecto se otorga a cada Estado de apreciar libremente si el nuevo gobierno es democrático, lleva notoriamente a una intervención en los negocios interiores de otro Estado", y que "abrir la vía a cualquiera forma de intervención sería grave error". Finalmente el Dictamen aludía a la "Convicción democrática" de los países americanos y al principio de la independencia y no intervención, expresando que "no existe incompatibilidad entre esos dos principios y que no es necesario sacrificar uno en aras de una probabilidad grande o remota de provecho para el otro".

## 1.2 La no intervención

El Comité Jurídico Interamericano, de acuerdo al mismo documento antes aludido, señaló que "la circunstancia de que, con cierta frecuencia, en el Continente americano se haya utilizado el reconocimiento como medio de coacción, ha hecho pensar a veces que el acto de reconocer o de no reconocer constituye, intrínsecamente, una intervención manifiesta por parte de un Estado en los asuntos internos de otro.

Tal fue, fundamentalmente, el criterio que inspiró la declaración que formulara en 1930 el Sr. Genero Estrada, entonces Secretario de Relaciones Exteriores de México. Conforme a la doctrina que ha llevado su nombre, el reconocimiento "es un práctica denigrante, que sobre herir la soberanía de las naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos internos puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros".

Por estas razones, agregaba la nota de Estrada, "el Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar ni precipitadamente ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades".

Como puede advertirse, en puridad esta doctrina propugna solamente la abolición del llamado reconocimiento expreso; reservando, en consecuencia, el derecho del Estado a "reconocer" o a "no reconocer", mediante el mantenimiento o la suspensión de sus relaciones diplomáticas con el nuevo gobierno. Con este alcance, la Doctrina Estrada fue nuevamente sustentada por México en un Proyecto de Resolución que su Delegación presentó en la Novena Conferencia Internacional Americana. El Proyecto, considerando que "la práctica llamada "reconocimiento expreso de gobiernos", en tanto que constituye un juicio público sobre la legalidad del régimen gubernamental de un país puede significar la intervención que proscribe...", establecía en su parte resolutive lo siguiente: "Queda definitivamente proscriba la práctica del reconocimiento expreso de gobiernos en las relaciones interamericanas".

El Comité Jurídico Interamericano también recordó que "el Proyecto de Convención sobre "Abolición del Reconocimiento de Gobiernos de Facto", presentado por la Delegación del Ecuador en la Conferencia Interamericana de México, contenía en su parte normativa, estas dos disposiciones: "1) Queda abolida la costumbre del reconocimiento de los gobiernos de facto, en el orden de las relaciones recíprocas de las repúblicas americanas. 2) El establecimiento de un Gobierno de facto en cualquiera de ellas no afectaría a la normalidad, ni a la continuidad de las relaciones diplomáticas preexistentes, entre el Estado en que hubiere ocurrido el cambio de régimen y los otros Estados".

Al proponer la abolición del reconocimiento, agregó el Comité Jurídico Interamericano, el Proyecto se fundaba en razones esencialmente análogas a las que sirven de base a la doctrina mexicana, esto es, que: 1) el reconocimiento "vulnera directa o indirectamente, la autonomía o soberanía doméstica de los Estados, y, de manera singular, el derecho que les atañe para subsistir o constituir gobiernos conforme al pronunciamiento de su libérrima voluntad"; 2) "el carácter facultativo de los reconocimientos confiere a los gobiernos extranjeros la capacidad de inmiscuirse en la órbita inviolable de los asuntos interiores del Estado", lo que supone "una suerte de coerción moral configurando así una injerencia imperativa que corresponde a las formas típicas de la intervención"; y 3) que esta práctica compromete, asimismo, "el axioma de la igualdad jurídica de los Estados ... el principio de la igualdad de tratamiento recíproco entre los Estados y su derecho fundamental al respecto mutuo".

El Proyecto de Convención ecuatoriano, desarrollando las ideas y postulados de la doctrina mexicana, se proponía ciertamente la abolición definitiva de la institución del reconocimiento de gobiernos de facto; sugiriendo que, cuando en un



Estado se estableciera un gobierno de esa clase, no interrumpieran las relaciones diplomáticas preexistentes entre aquél y los demás Estados.

En cumplimiento de la Resolución XXXIV de la Conferencia Interamericana de México, el Comité Jurídico Interamericano emprendió el estudio del Proyecto de Convención presentado por la Delegación del Ecuador a esa Conferencia. Aunque el Comité no llegó a formular el dictamen del caso, debido a que sus miembros no lograron convenir en una fórmula que resolviera definitivamente el problema del reconocimiento de gobiernos de facto, hubo acuerdo en que no era posible abolir una institución que constituía una necesidad práctica en las relaciones internacionales".

Hasta aquí lo señalado por el Comité Jurídico Interamericano en su Declaración sobre el "Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos de Facto", del 27 de febrero de 1949.

## 2. La acción de de la Organización de los Estados Americanos

Teniendo presente tanto el derecho aplicable como la práctica de los Estados expresados en las doctrinas aludidas, procede analizar la acción de la Organización de los Estados Americanos en relación a la Democracia. Dos serían los aspectos significativos. Uno, las acciones políticas concretas que ha realizado en defensa de la democracia y la otra, sobre la coordinación que en esta materia ha tenido con la Organización de las Naciones Unidas.

### 2.1 Las acciones políticas concretas

Sobre el particular, interesa precisar el sentido y límites de las acciones políticas emprendidas por la Organización de los Estados Americanos en defensa de la democracia y extraer de allí las consecuencias pertinentes. El somero estudio de cada caso permitirá conocer cómo, en la práctica, se ha entendido la acción de la OEA y cuáles son sus límites. En especial, interesa conocer las diferencias entre esos casos. Pero, para ello, parece útil formular previamente una consideración general relativa a todos ellos.

#### a) Consideración general

Ciertamente, las acciones que interesan son aquellas que implican una conducta en defensa de la democracia y más específicamente, las emprendidas para el restablecimiento de la misma. Distinta es la situación con las misiones civiles de la Organización de los Estados Americanos para observar procesos electorales, como ocurrió en Haití (1990- 1991), El Salvador (1990), Suriname (1990), Paraguay (1990) y Perú (1992 - 1993).

Las acciones que se aluden son, entonces, las emprendidas en virtud de la Resolución 1080 (XXI-O/91), que ha sido aplicada hasta el presente en tres países:

Haití, Perú y Guatemala. Como es sabido, sólo respecto del primero de ellos continúa abierta la Reunión *Ad Hoc*.

Ahora bien, el desarrollo de esas acciones ha demostrado que, en la práctica, el procedimiento instituido por los Cancilleres ha mostrado flexibilidad, expedición y sentido de la oportunidad en las decisiones adoptadas por éstos, de forma tal que el curso de acción diseñado para enfrentar cada contingencia no ha sido idéntico ni común en todos ellos. La naturaleza de tales medidas ha estado determinada, como es obvio, por las características que revistió la situación política interna de cada nación y los cambios que la misma registró en el tiempo. En este sentido, la latitud de los términos en que fue concebida la resolución en comento ha favorecido la actuación de los órganos de la Organización.

En todo caso, conviene tener presente que las acciones y gestiones emprendidas y que emprenda la Reunión *Ad Hoc* o la Asamblea General, no pueden haber sido ni pueden ser discrecionales, toda vez que han tenido y tienen como límites jurídicos la Carta y el Derecho Internacional.

Reiterado lo anterior, a continuación se describe brevemente, las principales gestiones llevadas a cabo por la Organización de Estados Americanos, en virtud de la Resolución 1080 (XXI-O/91) respecto de Perú, Guatemala y Haití.

Pero, como cuestión preliminar, conviene referirse, por una parte, a la marginación de Cuba del Sistema Interamericano, la que, aunque adoptada en el marco del TIAR, fue sustentada en el ideal compartido por todos los Estados Americanos de la adhesión al sistema democrático representativo y por la otra, a los casos de República Dominicana, Perú, Nicaragua y Panamá, como antecedentes inmediatos al Compromiso de Santiago.

También se debe formular una referencia a Venezuela, que si bien no se inserta en el marco de la citada Resolución 1080, demuestra la gravitación y significación que ha ido adquiriendo el "Compromiso de Santiago" como normativa política paralela y adicional a la Carta de la Organización de Estados Americanos y que los órganos de ésta han citado en sus pronunciamientos en apoyo y defensa de la democracia.

#### b) El caso Cuba

La exclusión de Cuba del Sistema Interamericano fue una medida acordada en la Octava Reunión de Consulta, celebrada en Punta del Este, Uruguay, en 1962. La resolución adoptada en un contexto de auge de la guerra fría expresó que "la adhesión de cualquier miembro de la Organización de los Estados Americanos al marxismo-leninismo es incompatible con el Sistema Interamericano y el alineamiento de tal gobierno con el comunismo quebranta la unidad y la solidaridad del Hemisferio" y que "el actual gobierno de Cuba, que oficialmente se ha identificado como un gobierno marxista-leninista es incompatible con los principios

y propósitos del Sistema Interamericano". Respecto de estos párrafos, hubo acuerdo general de las delegaciones, con la excepción, por cierto, de Cuba.

En cuanto a las afirmaciones de que esta "incompatibilidad excluye al actual Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano" y que " el Consejo de la Organización de los Estados Americanos y los otros órganos y organismos del Sistema Interamericano adopten sin demora las providencias necesarias para cumplir esta resolución", fueron objeto del voto favorable de sólo 14 Delegaciones.

Finalmente, diecisiete Delegaciones estuvieron de acuerdo en que "el actual gobierno de Cuba, como consecuencia de sus actos reiterados se ha colocado voluntariamente fuera del Sistema Interamericano".

Conviene añadir que una de las cuestiones planteadas en la discusión de esta resolución fue el fundamento jurídico de la misma, a la luz de las normas de la Carta de Bogotá. Al respecto hubo -prácticamente- coincidencia general en que la membrecía de la Organización de los Estados Americanos descansaba en el compromiso de observar el principio de la democracia representativa. Sin embargo, el corolario que se derivaba de tal regla, esto es, la marginación del Sistema Interamericano, no arrojó una adhesión semejante. Uno de los argumentos dados fue que la Carta de la Organización no estipulaba tal sanción.

c) Los casos de República Dominicana, Perú, Nicaragua y Panamá

A fines de 1959 y aunque formalmente en rechazo a la agresión e intervención del Gobierno de República Dominicana, presidido por Leonidas Trujillo, contra Venezuela, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, actuando como órgano de consulta bajo el TIAR, acordó romper relaciones diplomáticas con República Dominicana e interrumpir parcialmente los vínculos económicos de los Estados Miembros con dicho país.

Más tarde, en 1962, se realizaron varias sesiones extraordinarias del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos para considerar una solicitud de los Gobiernos de República Dominicana, Venezuela, Honduras y Costa Rica para convocar, en vista del golpe de estado ocurrido en Perú, a una Reunión de Consulta de Cancilleres con el objeto de "reafirmar la solidaridad democrática en América y considerar la actitud que deben adoptar los Gobiernos de los Estados Miembros frente a regímenes surgidos de golpes de estado". Lamentablemente, se concluyó con una votación que no alcanzó a reunir la mayoría suficiente para aprobar la solicitud de convocatoria en cuestión.

Posteriormente, en mayo de 1965, la Décima Reunión de Consulta de Cancilleres -esta vez fuera del marco del TIAR - resolvió transformar la acción armada unilateral de uno de sus Estados Miembros en República Dominicana en una operación colectiva, mediante la transformación de las fuerzas militares extranjeras en territorio dominicano en una "fuerza interamericana", uno de cuyos

propósitos era el de "en un espíritu de imparcialidad democrática, cooperar en la restauración de condiciones de normalidad en la República Dominicana" y en el establecimiento en dicho país de una atmósfera propia al "funcionamiento de las instituciones democráticas". Bajo la supervisión de la fuerza interamericana, se efectuaron elecciones en República Dominicana que derivaron en el restablecimiento de un gobierno civil.

Luego, la crisis interna en Nicaragua, y particularmente, las denuncias de violaciones a los derechos humanos, puso en movimiento el Sistema Interamericano, convocándose a la 17<sup>o</sup> Reunión de Consulta de Cancilleres en septiembre de 1978. Como resultado de dicha Reunión, se formó una "Comisión de Cooperación Amistosa y Esfuerzos Conciliatorios" que dialogó, aunque sin éxito, con el Gobierno de Somoza en busca de una salida democrática y pacífica a la crisis. En una resolución que sentó los fundamentos de la alternativa definitiva al conflicto, y con la participación en el debate del gobierno afectado, los Cancilleres declararon, en junio de 1979, que la solución del caso nicaragüense debía basarse en:

“(1) reemplazo inmediato y definitivo del régimen somocista, (2) instalación en el territorio de Nicaragua de un gobierno democrático cuya composición incluya los principales grupos representativos opositores al régimen de Somoza y que refleje la libre voluntad del pueblo en Nicaragua; (3) garantía del respeto a los derechos humanos a todos los nicaragüenses sin excepción y (4) realización de elecciones libres a la brevedad posible que conduzcan al establecimiento de un gobierno auténticamente democrático que garantice la paz, la libertad y la justicia.”

La acción de la Organización de los Estados Americanos concluyó con el Acuerdo de Esquipulas, importante precedente político acerca del vínculo existente entre la paz y la seguridad en el ejercicio de la democracia y el respeto a los derechos humanos al interior de cada país.

En 1989, la acción de la Organización de Estados Americanos en Panamá se orientó a buscar una fórmula consensual de solución con el General Manuel Antonio Noriega, de manera que se respetase el juicio soberano del pueblo panameño expresado en elecciones libres.

#### d) El caso Venezuela

En la madrugada del 4 de febrero de 1992 hubo un conato de golpe de estado en contra del Gobierno del Presidente de Venezuela, don Carlos Andrés Pérez. Este intento tuvo, al parecer, además, el propósito de asesinar a dicho Jefe de Estado. Como es de público conocimiento, la sublevación armada fue abortada durante ese mismo día, por lo que la normalidad político-institucional no se vio interrumpida.

La situación someramente descrita desencadenó una oportuna e inmediata respuesta de la Organización de los Estados Americanos, la que, a través de su Consejo Permanente, emitió el mismo 4 de febrero una declaración de apoyo al

gobierno democrático de Venezuela. En la parte considerativa de ésta, se reafirma el valor del principio consignado en la Carta de la Organización de que "la solidaridad de los Estados Miembros y los altos fines que con ella se persiguen requiere la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa", a la par de recordarse el "Compromiso de Santiago". En seguida, el Consejo Permanente condena y repudia el intento de golpe de estado y el atentado al mandatario venezolano, a la vez que reitera "la decisión de los Estados Miembros de respetar y fortalecer el principio de solidaridad democrática, y de actuar conjuntamente conforme con la Carta y el precitado Compromiso de Santiago, reafirmando que en el Hemisferio no hay ya espacio para los regímenes de fuerza".

En la Asamblea General de 1992, en Bahamas, se aprueba una Resolución - AG/RES. 1189 (XXII-O/92), que, en su parte medular, vuelve a defender la "democracia como el sistema político de los pueblos americanos y el sistema institucional capaz de encarar, en nuestro Hemisferio, de modo eficiente, las distintas situaciones políticas, económicas, sociales y éticas con miras a continuar impulsando el proceso de desarrollo integral de los Estados Miembros".

En 1993, en la Asamblea General de Managua, se aprueba una nueva resolución titulada "Apoyo al proceso y afianzamiento de la institucionalidad democrática en la República de Venezuela", que no ahonda ni entrega nuevos aportes sobre la fuerza y vigencia del principio de la "solidaridad democrática", mencionado tanto en la declaración del Consejo Permanente cuanto en la resolución de la Asamblea de Bahamas.

Es importante, en todo caso, rescatar de los pronunciamientos de los órganos políticos de la Organización de los Estados Americanos arriba consignados en torno a Venezuela, la mención explícita que se hace al "Compromiso de Santiago". Su incorporación en declaraciones y resoluciones de la Organización de los Estados Americanos, en que se alude además a disposiciones de la propia Carta, normas por su carácter convencional serían suficientes para encarar adecuadamente las rupturas al sistema democrático en un Estado Miembro de la Organización, es demostrativo de la obligatoriedad que se le atribuye - al Compromiso- y que ha alcanzado entre los Estados Americanos. Su aplicación reiterada puede servir de prueba respecto de su existencia como derecho consuetudinario. Se trata, pues, de una fuente adicional, paralela a la de la Carta de la Organización de Estados Americanos, que puede utilizarse en el futuro para sustentar acciones de la Organización en lo que a la preservación y protección de la democracia se refiere.

e) El caso Perú

La disolución del Congreso e intervención del Poder Judicial, decretado por el Presidente del Perú, Alberto Fujimori, en abril de 1992, dio lugar a la aplicación de los mecanismos previstos en la Resolución 1080 (XXI-O/91).

En razón de lo establecido en dicha resolución, el Secretario General solicitó la convocatoria inmediata del Consejo Permanente de la Organización y éste, por su parte, decidió convocar a la Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores, la cual adoptó -en distintas fechas- tres Resoluciones. En la primera de ellas, la MRE/RES 1/92, del 13 de abril de 1992, estimo que "los acontecimientos ocurridos en el Perú afectan seriamente el orden institucional y alteran la vigencia de la democracia representativa en un Estado Miembro de la Organización", y resolvió hacer un llamado "para que se reestablezca urgentemente el orden institucional democrático en el Perú y se ponga fin a toda acción que afecte la vigencia de los Derechos Humanos...". A tal fin, solicitó al "Presidente de la Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores que, junto con los Cancilleres que él invite y el Secretario General, se trasladen al Perú y promuevan de inmediato gestiones a fin de que se entable un diálogo entre las autoridades del Perú y las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo con la participación de otros sectores democráticos dirigidos a establecer las condiciones y el compromiso entre las partes para el restablecimiento del orden institucional democrático, dentro del pleno respeto a la separación de poderes, los derechos humanos y el Estado de Derecho".

En la segunda reunión llevada a cabo el 18 de mayo de 1992, se decidió "tomar conocimiento del compromiso contraído por el señor Presidente de la República del Perú de convocar a la elección de forma inmediata de un Congreso Constituyente, a través de un acto electoral rodeado de todas las garantías de libre expresión de la voluntad popular y de manera de restablecer la democracia representativa de su país". En este documento, también se recomienda al Secretario General que "preste la asistencia que le fuere formalmente requerida, inclusive la observación electoral, para el pronto retorno del sistema de gobierno democrático representativo".

La instalación del Congreso Constituyente - producto de una elección objeto de la consideración de la Organización de los Estados Americanos, a través de su Misión de Asistencia y Observación Electoral- determinó el cierre de la Reunión *Ad Hoc*.

f) El caso Guatemala

El 25 de mayo de 1993, el Presidente de Guatemala decretó la suspensión general de varias garantías individuales de la Constitución Política, la disolución del Congreso y la remoción de los miembros de la Corte Suprema y de la Corte de Constitucionalidad, así como del Procurador General de la Nación.

Estos hechos que interrumpieron abruptamente el proceso democrático, pusieron nuevamente en vigor el procedimiento contemplado en la Resolución 1080 (XXI-O/91). Así, el Secretario General pidió la convocatoria inmediata del Consejo Permanente. Este, luego de estudiar la situación, resolvió convocar a la Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores. Sin embargo, antes de que ella se reuniese, el Consejo aceptó la invitación del Gobierno de Guatemala para que la Secretaría General de la Organización encabezara una misión de averiguación de los hechos en ese país, antes de la celebración de la Reunión *Ad Hoc* de Ministros

de Relaciones Exteriores. De este modo, cuando se efectúa la Reunión *Ad Hoc*, se había reestablecido la normalidad política- constitucional, por lo que la resolución de los Cancilleres, luego de agradecer a la Misión por la labor realizada en Guatemala, solicita al Secretario General que, junto a los Cancilleres que él invite, "regrese a Guatemala para que se continúe apoyando los esfuerzos del pueblo guatemalteco para restablecer el orden constitucional por la vía del diálogo y la concertación e informe sobre los resultados de su Misión a esta Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores, en una nueva reunión que se realizará el domingo 6 de junio en Managua".

En esa fecha tuvo lugar el encuentro de Ministros, decidiéndose - luego de escuchar el informe del Secretario General, en que dio cuenta de la elección del Sr. Ramiro de León Carpio, como nuevo Presidente de la República-, el cese de funciones de la Reunión *Ad Hoc*.

g) El caso Haití

Desde que ocurrió el derrocamiento del Presidente Jean Bertrand Aristide, la Organización de los Estados Americanos ha adoptado una serie de decisiones. Así los Ministros de Relaciones Exteriores han aprobado las Resoluciones MRE/RES.1/91, MRE/RES. 2/91, MRE/RES. 3/92, MRE/RES. 4/92 y MRE/RES. 5/93. Por su parte, el Consejo Permanente ha emitido las Resoluciones CP/RES. 575 (885/92), CP/RES. 594 (923/92) y CP/RES. 610 (968/93) y las Declaraciones CP/Dec. 8(927/93), CP/Dec. 9 (931/93), CP/Dec.10 (934/93) y CP/Dec. 15 (967/93).

Los aspectos más significativos de dichas Resoluciones y Declaraciones han sido expuestos con singular precisión en alguna de ellas. Por ejemplo, el 30 de septiembre de 1991, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, reunido a instancias del Secretario General, convocó a una Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores, la que tuvo lugar el 3 de octubre. En su primera resolución, los Cancilleres americanos definieron el objetivo de su acción: exigir la plena vigencia del estado de derecho y la inmediata restitución del Presidente Jean-Bertrand Aristide en el ejercicio de su legítima autoridad. En concordancia con estos propósitos, la Reunión *Ad Hoc* recomendó a los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos la adopción de diversas medidas tendientes a procurar "el aislamiento diplomático de quienes detentan de hecho el poder en Haití". En otro párrafo, recomienda a todos los Estados que "suspendan sus vínculos económicos, financieros y comerciales con Haití, así como la ayuda y cooperación técnica que fuera del caso, con excepción de los aspectos estrictamente humanitarios". En ésta, también se solicita "al Secretario General de la Organización que en unión de un grupo de Ministros de Relaciones Exteriores de Estados Miembros se traslade con urgencia a Haití y exprese a quienes detentan de hecho el poder el rechazo de los Estados Americanos a la interrupción del orden constitucional...". Asimismo, decide "transmitir la presente resolución y exhortar a la Organización de las Naciones Unidas y sus organismos especializados a que tengan en cuenta el espíritu y sus objetivos".

Pocos días después, la Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó una nueva resolución como consecuencia del agravamiento de la situación en Haití, la Resolución MRE/RES.2/91, del 8 de octubre, en cuya virtud se exhorta a los Estados Miembros "a que en forma inmediata procedan al congelamiento de los activos del Estado haitiano y apliquen un embargo comercial a Haití, salvo excepciones de carácter humanitario". Además, y atendiendo a lo solicitado por el Presidente Aristide, la resolución creó "una misión de carácter civil para el restablecimiento y fortalecimiento de la democracia constitucional en Haití (OEA-DEMOC), la cual deberá trasladarse a ese país...". La organización de esta Misión fue encomendada al Secretario General. También se le encargó que "mantenga abierto los canales de comunicación con instituciones políticas democráticamente constituidas y con otros sectores de Haití, para propiciar un diálogo con miras a asegurar el retorno del Presidente Jean-Bertrand Aristide en sus funciones".

Como resultado de acciones emprendidas por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, se suscribieron en la sede de la Organización regional, el 23 y el 25 de febrero de 1992, dos Protocolos, conocidos como los "Protocolos de Washington".

El primero de estos instrumentos fue firmado por el Presidente Aristide y la Comisión Parlamentaria de Negociación, representada por los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, con vistas a encontrar una solución definitiva a la crisis haitiana. El segundo fue suscrito por el Presidente Aristide y el Primer Ministro designado por aquél, según lo convenido en el primer Protocolo.

La Asamblea Nacional haitiana nunca sometió a votación la aprobación del primer Protocolo. Aún más, el 8 de mayo de 1992, las autoridades de facto, los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputado y el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de Haití, suscribieron un acuerdo en la "Ville d'Accueil", por el que se convino en un gobierno de consenso. En este acuerdo no se aludía al Presidente Aristide ni tampoco a los Protocolos de Washington.

Frente a lo anterior, la Reunión *Ad Hoc* reaccionó el 18 de mayo de 1993, aprobando una nueva resolución en la que reiteró su pleno apoyo al Protocolo del 23 de febrero de 1992 e instando a los Estados Miembros a adoptar medidas adicionales, tales como la extensión de la verificación del embargo comercial a Haití, el no otorgamiento o la revocación de visas de ingreso a los autores y partidarios del golpe de estado y la reducción de las misiones diplomáticas en Haití. Hay también una exhortación a los Estados ajenos a la región, esto es, a todos los Estados que mantuvieran vínculos económicos y comerciales con Haití, especialmente a los países de la Comunidad Económica Europea, para que tomen medidas para reforzar la eficacia del embargo y solicitó la cooperación de las instituciones financieras internacionales y de las Naciones Unidas en la aplicación de las nuevas sanciones.

La Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos adoptó nuevamente una resolución - el 13 de diciembre de



1992- en la que se refiere, en varios párrafos, a la cooperación con las Naciones Unidas, constituyendo el octavo de singular trascendencia sobre este particular, razón por la cual, se transcribe: "Dar un mandato al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos para que extreme acciones dentro del marco de la Carta en la búsqueda de una solución pacífica a la crisis haitiana y, en contacto con el Secretario General de las Naciones Unidas, explorar la posibilidad y conveniencia de llevar la situación haitiana al conocimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para lograr la aplicación universal del embargo comercial recomendado por la OEA".

En enero de 1993, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos designó como su Representante Especial para el caso haitiano a la misma persona que el Secretario General de las Naciones Unidas había nombrado antes para abordar dicho tema, el ex- Canciller argentino Sr. Dante Caputo. Esta es, quizás, la manifestación más clara de la cooperación y coordinación entre las dos Organizaciones.

La Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores, con ocasión de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en Managua, adoptó el 6 de junio de 1993, una nueva resolución, en la que -entre otras afirmaciones-, reiteró su decisión de continuar la ayuda humanitaria coordinada con las Naciones Unidas.

Luego de la Resolución N° 841 del Consejo de Seguridad, que prohibió el envío de petróleo y armas al mismo tiempo que se congeló los bienes en el extranjero de aquellos que sostenían a quienes detentan el poder en Haití, se produjo una negociación al más alto nivel entre el Presidente Jean- Bertrand Aristide y el Jefe de las Fuerzas Armadas, General Raoul Cédras, en la Isla del Gobernador (Nueva York), el 3 de julio de 1993. El acuerdo resultante, conocido como el "Acuerdo de Governor's Island", estableció -entre otros aspectos- el nombramiento de un nuevo Primer Ministro por parte del Presidente Aristide, la separación de los poderes del Estado, la promulgación de una ley de amnistía y la reinstalación del Presidente Aristide en sus legítimas funciones, creando así las condiciones para su regreso el 30 de octubre de 1993.

Como consecuencia del Acuerdo antes mencionado y a fin de darle implementación, se aprueba en Nueva York el 16 de julio de 1993, el "Pacto de Nueva York", en virtud del cual las fuerzas políticas haitianas se comprometieron a respetar una tregua política de seis meses con el propósito de garantizar un período de transición estable y pacífica. Concluido este Pacto, el Presidente Aristide propuso el nombre del Sr. Robert Malval para el cargo de Primer Ministro. No obstante las discusiones que provocó esta designación, la Asamblea Nacional lo ratifica el 25 de agosto de 1993.

Casi coetáneamente con la ratificación del Primer Ministro por el Parlamento, la Organización de los Estados Americanos recomendó a sus Estados Miembros el levantamiento de las sanciones impuestas el 8 de octubre de 1991 al Gobierno

haitiano. Igual medida adoptó el Consejo de Seguridad con fecha 27 de agosto, anticipando que las sanciones se reimpondrían si no se cumplía íntegramente el Acuerdo de Governor's Island.

No obstante, nuevos y más graves hechos de violencia se producirán en Haití. El asesinato del Ministro de Justicia, Sr. Guy-François Malary, provoca el repudio de la comunidad internacional. En el ámbito regional, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos expresó su preocupación sobre estos acontecimientos, mediante la Resolución 967/93, del 12 de octubre.

Con ocasión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Belém do Pará, Brasil, se adopta una resolución por la Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores, de fecha 9 de junio de 1994, la que -entre otras cosas- dispuso: "Reconocer el apoyo otorgado por los países que, teniendo relaciones económicas y comerciales con Haití, las han suspendido en aplicación de las resoluciones pertinentes de la Organización de los Estados Americanos y de las Naciones Unidas" y "Reiterar la necesidad de que, de conformidad con la Resolución MRE/RES.5/93, de junio de 1993, los Estados Miembros de la OEA y de las Naciones Unidas apoyen y refuercen las medidas de embargo, tales como la suspensión de vuelos comerciales, y que congelen los activos del régimen de facto y de sus partidarios, tal como disponen las resoluciones MRE/RES.2/91 de octubre de 1991, MRE/RES.3/92 de mayo de 1992 y MRE/RES.4/92 de diciembre de 1992, y que suspendan las transacciones financieras internacionales con Haití".

## 2.2 La coordinación de la Organización de los Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas en lo atinado a la democracia y la paz y la seguridad internacionales

De las acciones emprendidas por la Organización de los Estados Americanos en relación a Haití, surgió el asunto referente a la relación entre la democracia y la paz y la seguridad internacionales y más específicamente, la cuestión pertinente a la coordinación entre dicha Organización y la Organización de las Naciones Unidas en tales materias. Dicha relación se ha enmarcado en las disposiciones convencionales pertinentes y en un accionar político coordinado entre ambas organizaciones.

### a) Las normas aplicables

El artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas dispone:

“1. Las Partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otras medios pacíficos de su selección.

2.3 El Consejo de Seguridad, si lo estima necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios.”

Por su parte, el Capítulo VIII de la misma Convención de Base señala, en lo que interesa en este documento:

“Acuerdos Regionales

Artículo 52

1. Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

2. Los miembros de las Naciones Unidas que sean parte en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos sus esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlos al Consejo de Seguridad.

3. El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad.

4. ....

Artículo 53

1. El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad...

2. ....

Artículo 54

Se deberá mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.”

Por su parte, la Carta de la Organización de los Estados Americanos contiene numerosas referencias específicas a la Organización de las Naciones Unidas. Así, existen disposiciones que versan sobre la vinculación entre ambas Entidades Intergubernamentales y hay otras que tratan sobre las relaciones de cooperación que debe imperar entre ellas.

Respecto de las primeras, cabe mencionar al Preámbulo en el que se indica que los Estados Americanos están "...determinados a preservar en la noble empresa que la Humanidad ha confiado a las Naciones Unidas, cuyos principios y propósitos reafirman soberanamente".

A su vez, en el artículo 1º se afirma que: “Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional”.

Y el artículo 2º, establece los propósitos esenciales de la Organización de los Estados Americanos “... para cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas...”.

Finalmente, el artículo 136 del Tratado Constitutivo de la Organización expresa que:

“Ninguna de las estipulaciones de esta Carta se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados Miembros de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.”

De esta forma, en el documento básico y central de la Organización de los Estados Americanos se estipula explícitamente el carácter de su vinculación con las Naciones Unidas, a saber, que se trata de un organismo cuyas actividades quedan en el área de las Naciones Unidas, más no es una agencia de ésta. Por lo tanto y salvo ciertos aspectos concretos -arreglo pacífico de controversias y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales- en que es indispensable una acción conjunta y común, en todas las demás acciones que lleve adelante la Organización de los Estados Americanos en los campos económico, social, cultural y político, goza de plena autonomía e independencia de la Organización de las Naciones Unidas.

No obstante la naturaleza particular que tiene la Organización de los Estados Americanos, que le permite legítimamente determinar sus fines y principios, definir su campo de acción y adoptar sus normas de funcionamiento, las disposiciones antes citadas indican también el límite jurídico a su quehacer, esto es, no contravenir los propósitos y principios consagrados en la Carta de San Francisco.

Por ende, la Organización regional debe encuadrar su acción dentro de los propósitos y principios de la Organización Mundial y en el evento de una colisión o choque entre ellas, esta última tiene preeminencia sobre la primera, en razón de lo dispuesto en el artículo 103 de la Carta de San Francisco que dice:

“En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.”

En cuanto a las normas de cooperación expresamente establecidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, las más relevantes son: el artículo 53 que, en su letra c) confiere a la Asamblea General, entre sus atribuciones principales, la de “robustecer y armonizar la cooperación con las Naciones Unidas y sus organismos especializados”.

Y el artículo 117 letra h), conforme al cual una de las funciones de la Secretaría General es la de:

“establecer relaciones de cooperación, de acuerdo con lo que resuelva la Asamblea General o los Consejos, con los Organismos Especializados y otros organismos nacionales e internacionales.”

El régimen que debe imperar, entonces, es de colaboración y coordinación, y en ningún caso de dependencia ni subordinación.

El ex-Secretario General de la OEA, Sr. João Clemente Baena Soares, ha explicado el significado de dicha relación. Dice: "Cooperar implica, por naturaleza, obrar en conjunto con otros para lograr un fin común. La OEA no podría ser simple ejecutor de decisiones emanadas de las Naciones Unidas o de alguno de sus órganos. Si se intentara establecer una relación de colaboración sobre la base de prescripciones por parte de una organización a la otra, se estaría desvirtuando el concepto de cooperación". Más adelante, reafirma este pensamiento, subrayando que "la cooperación entre la OEA y las Naciones Unidas no puede estar basada sobre principios jerárquicos, ya que no hay dependencia o subordinación entre ellas; tampoco debe estar establecida sobre el principio de especialización, dado que ambas organizaciones son generales. Por el contrario, ha de reconocer como fundamentos la comunidad de propósitos y principios entre las dos organizaciones, y la diversidad de sus competencias" (OEA/Ser. P. AG/doc. 2930/93).

En síntesis, puede aseverarse que actualmente es aceptada la concurrencia de ambos sistemas, en las tareas y funciones que sobre arreglo de controversias y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales asignan a cada Organización sus respectivas Cartas.

b) La acción coordinada

Del intercambio de notas entre los Secretarios Generales de ambas Instituciones como de las resoluciones adoptadas por los órganos de éstas, en particular del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, se pueden extraer los elementos jurídicos que inspiran y sustentan la acción de una y otra Organización frente a Haití.

En cuanto a las Resoluciones adoptadas por la Organización de las Naciones Unidas, se deben tener presente las aprobadas por el Consejo de Seguridad bajo los N°s 841 (1993), 861 (1993), 862 (1993), 867 (1993), 873 (1993), 875 (1993), 950 (1994), 917 (1994) y 940 (1994). También, se deben recordar las Declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad de 1993 (S/26567, S/26633 y S/26668) y de 1994 (S/PRST/1994/2).

De ellas procede recordar primeramente que el 11 de octubre de 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución sobre "La situación de la democracia y los derechos humanos en Haití", en la que se "hace un llamamiento a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a que adopten medidas de apoyo a las resoluciones de la Organización de los Estados Americanos". Además, pide al Secretario General que considere la posibilidad de

brindar el apoyo que solicita el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, para el cumplimiento de los mandatos contenidos en ambas resoluciones de la Reunión *Ad Hoc*.

Posteriormente, la Resolución N° 841, de 16 de junio de 1993, impone un embargo obligatorio sobre el comercio con Haití. Sus fundamentos básicamente son: 1) una declaración emitida por el Consejo de Seguridad del 26 de febrero de 1993, que "observó con preocupación la frecuencia de las diversas crisis humanitarias, incluidos los desplazamientos masivos de población, que se convierten en amenazas a la paz y la seguridad internacionales o agravan tales amenazas"; 2) la preocupación del Consejo de Seguridad porque el mantenimiento de esta situación "contribuya a una atmósfera de temor de la persecución y de dislocación económica que podría ser que aumentara el número de haitianos que buscan refugio en los Estados Miembros vecinos"; 3) "la necesidad de una cooperación efectiva entre las organizaciones regionales y las Naciones Unidas; y 4) a que la solicitud del Representante Permanente de Haití "define una situación singular y excepcional que justifica la adopción de medidas extraordinarias por el Consejo de Seguridad en apoyo de los esfuerzos desplegados en el marco de la Organización de los Estados Americanos".

Sobre la base de lo anterior, el Consejo determinó, conforme al artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas, que "en estas circunstancias singulares y excepcionales, la continuación de esta situación amenaza a la paz y la seguridad internacionales en la región".

En consecuencia, actuando en virtud del Capítulo VII, el Consejo decide que una serie de medidas:

“que están en consonancia con el embargo comercial recomendado por la Organización de los Estados Americanos, entren en vigor a menos que el Secretario General, teniendo en cuenta las opiniones del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, haya informado al Consejo que, a la luz de los resultados de las negociaciones dirigidas por el Enviado Especial para Haití del Secretario General de las Naciones Unidas y del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, en ese momento no se justifica la imposición de tales medidas;”

y que

“sí, en cualquier momento después de la presentación del mencionado informe del Secretario General, éste, teniendo en cuenta las opiniones del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, informa al Consejo que las autoridades de facto de Haití no han cumplido de buena fe con lo convenido en las mencionadas negociaciones, entrarán inmediatamente en vigor las disposiciones enunciadas en los párrafos 5 a 14...”

Luego, el Consejo de Seguridad de la ONU adoptará, el 13 de octubre de 1993, la Resolución N° 873, en que se restablece el embargo petrolero y de armas contra Haití y congeló los haberes financieros en el extranjero de las autoridades militares. Dicho embargo fue seguido por un bloqueo naval, autorizado por el Consejo de Seguridad, luego que el Jefe de Ejército, General Cédras, se negara a renunciar. A través de la Resolución N° 875, del 16 de octubre, el Consejo de Seguridad exhortó a todos los Estados a que, en el ámbito nacional o por conducto de organismos o mecanismos regionales y en cooperación con el gobierno legítimo de Haití, adopten las medidas proporcionadas a las circunstancias del caso y que sean necesarias para garantizar el estricto cumplimiento de las Disposiciones 841 y 873 relativas al suministro de petróleo o productos de petróleo o de armas y material conexo de todo tipo y, en particular, para detener todo tráfico marítimo hacia Haití que sea necesario para inspeccionar y verificar la carga y su destino. En esta resolución, además, el Consejo de Seguridad ratifica su disposición de considerar la adopción de medidas complementarias que resulten necesarias para garantizar el cumplimiento de sus resoluciones.

Más tarde, el Consejo de Seguridad adoptó, al amparo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, la Resolución 917. En ella acentúa las medidas de aislamiento impuestas a Haití, ordenando la prohibición de tráfico terrestre, marítimo y aéreo con y desde Haití, la prohibición de ingreso de los militares autores del golpe de estado a los territorios de los Estados Miembros, el congelamiento de los fondos y recursos financieros de las personas comprometidas en ese golpe, así como otras medidas que afectan al comercio con y desde Haití.

Por último, con fecha 31 de julio de 1994 y "actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas", el Consejo de Seguridad adopta la Resolución N° 940, la cual "autoriza a los Estados Miembros a integrar una fuerza multinacional bajo mando y control unificado y, dentro de ese marco, a recurrir a todos los medios necesarios para facilitar la partida de Haití de los dirigentes militares, de conformidad con el Acuerdo de Governor's Island, el pronto regreso del Presidente legítimamente electo y el restablecimiento de las autoridades legítimas del Gobierno de Haití, así como a establecer y mantener un entorno seguro y estable que permita la aplicación del Acuerdo de Governor's Island, en la inteligencia de que el costo de esta operación temporaria será sufragada por los Estados Miembros que participen en ella."

Además, en dicha resolución, el Consejo de Seguridad, entre otras decisiones:

“aprueba el establecimiento, tras la aprobación de la presente resolución, de un grupo de avanzada de la UNMIH integrado por no más de 60 personas, incluido un grupo de observadores, para instituir los mecanismos de coordinación apropiados con la fuerza multinacional, a fin de que desempeñe las funciones de supervisión de las operaciones de la fuerza multinacional y otras funciones que se describen en el párrafo 23 del informe del Secretario General de 15 de julio de 1984 (S/1991/828), y para evaluar las necesidades y preparar el despliegue de la UNMIH una vez cumplida la misión de la fuerza multinacional.”

Igualmente, el Consejo de Seguridad expresó que:

“decide que la fuerza multinacional dará por terminada su misión de sus diversas funciones descritas en el párrafo 9 **infra** cuando se haya creado un entorno estable y seguro y la UNMIH posea la capacidad de fuerzas y la estructura suficientes para asumir la totalidad de sus funciones. El Consejo de Seguridad hará esa determinación teniendo en cuenta las recomendaciones que formulen los Estados Miembros que integren la fuerza multinacional, sobre la base de la evaluación que haga el comandante de esa fuerza y las que formule el Secretario General.”

También en la misma resolución y entre otras decisiones, el Consejo de Seguridad:

“pide que la UNMIH ayude a las autoridades constitucionales legítimas de Haití a establecer un entorno propicio para la celebración de elecciones legislativas libres y limpias, que serán organizadas por esas autoridades y que, cuando dichas autoridades lo soliciten, serán objeto de observación por las Naciones Unidas, en cooperación con la Organización de los Estados Americanos (OEA).”

En lo que a intercambio de Notas se refiere, el 19 de junio de 1992, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigió una al Secretario General de la Organización de Estados Americanos, adjuntándole una carta que le fuera enviada por el Presidente Aristide en la que éste le solicitaba que las Naciones Unidas prestase asistencia a la Organización de los Estados Americanos "para que se apliquen en forma efectiva" las resoluciones MRE/RES.2/91 y MRE/RES.3/92 de la Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA", especialmente con respecto al "embargo y al envío a Haití de una misión multinacional".

De la Nota del Secretario General de las Naciones Unidas interesa retener el siguiente pasaje:

“...Con el fin de asegurar que cualquier acción que adopte las Naciones Unidas sea de conformidad con la consiguiente distribución de trabajo entre las dos organizaciones, le agradeceré se sirva comunicarme sus puntos de vista sobre las solicitudes del Presidente Aristide, a la mayor brevedad posible.”

El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, al contestar, el 10 de julio de 1992, a su homólogo en la Organización de las Naciones Unidas, formula las siguientes reflexiones respecto de la cooperación entre las dos Organizaciones:

“...En esa carta se hace referencia al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas como base de la acción de la OEA ante la crisis política en Haití. En realidad, el mandato de la OEA proviene de su propia Carta y, en este caso, además de la Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones



Exteriores, convocada conforme a la Resolución 1080/91 de nuestra Asamblea General para considerar la situación creada en Haití.”

Asimismo puntualiza que:

“esa resolución constituye, en mi opinión, un claro avance en pro de la democracia en el Hemisferio americano. Se parte allí de la premisa de que una alteración del proceso democrático en una nación de este Hemisferio afecta a la región en su conjunto. Se trata de una creación propia de esta región y, por lo tanto, difícilmente transferible a otros ámbitos...”

Continúa manifestando:

“La actual crisis en Haití es de carácter interno, es una alteración de su recién iniciado proceso democrático y, por consiguiente, hace necesaria la acción conjunta, conforme a los compromisos que vinculan a los países americanos... Es así que la Carta de la OEA contiene varias referencias en apoyo de las instituciones democráticas...”

Inmediatamente de citar las disposiciones correspondientes de la Carta, puntualiza que " la comunidad de naciones americanas, reunida en la OEA, tiene, pues, características propias, siendo una de las principales la relativa a la promoción y consolidación de la democracia..."(OEA/SER f/v.1-MRE/INF. 15/92).

El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, luego de recibir el encargo de la Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores, de fecha 13 de diciembre de 1992, consistente en explorar, junto al Secretario General de las Naciones Unidas, "la posibilidad y conveniencia de llevar la situación haitiana al conocimiento del Consejo de Seguridad para lograr la aplicación universal del embargo comercial recomendado por la OEA", envía una nota al Secretario Boutros Ghali, de data 21 de diciembre de 1992, en la que le expresa que "sería necesario determinar cuidadosamente el fundamento y las consecuencias jurídicas de la eventual acción de dicho órgano".

A la luz de esa premisa básica, plantea una serie de razonamientos y preocupaciones, que, por su interés, se pasa a anotar:

a) Entendiérase que la aplicación universal de un embargo comercial contra Haití por parte del Consejo de Seguridad supondría la adopción de una decisión obligatoria que cabría fundamentar en los poderes generales del artículo 25 de la Carta o en los específicos del Capítulo VII relativo a las amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión; en este último caso, ello implicaría, expresa o tácitamente, pronunciarse sobre la naturaleza de la crisis haitiana.

b) En el supuesto que el Consejo de Seguridad dispusiera un embargo contra Haití, ello plantearía la cuestión de si dicho órgano se haría cargo

del tema en su aspecto global y no únicamente respecto del embargo comercial.

c) Habida cuenta que la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha venido ocupando del caso haitiano y ha dado su apoyo a la cooperación con la acción de la OEA en ese asunto, en caso que el Consejo de Seguridad asuma las funciones que estime pudiere caberle conforme a la Carta, la Asamblea General no podría formular nuevas recomendaciones sobre el tema, a menos que se lo solicite el propio Consejo de Seguridad (Art.12, párrafo 1).

d) La Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en ningún momento ha considerado agotados los esfuerzos que ésta desarrolla para solucionar de modo pacífico la crisis haitiana. Por lo tanto, habría de entenderse que ya no es de aplicación a la situación haitiana el artículo 52 párrafo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, pudiendo en consecuencia la OEA continuar realizando "todos los esfuerzos posibles en el ámbito regional, sin perjuicio de la coordinación de las acciones pertinentes con las Naciones Unidas".

Finalmente, le expone la interrogante de "si sería posible que el Consejo de Seguridad pudiera resolver la aplicación universal de un embargo comercial contra Haití fuera del marco del Capítulo VII de la Carta y en particular del artículo 41 de ésta"(OEA. Ser.G. CP/INF. 3388/93).

Si bien no hubo una respuesta del Secretario General de la ONU a la consulta planteada, el 16 de junio de 1993 se reúne en Nueva York el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para tratar la situación relativa a Haití, en atención a una solicitud expresa del Representante de Haití para que ese órgano disponga que el embargo comercial contra Haití recomendado por la Organización de los Estados Americanos sea universal y obligatorio. El Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la Resolución N° 841, la cual tiene como fundamento jurídico el Capítulo VII de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Lo mismo aconteció con las Resoluciones N°s 917 y 940, adoptadas por el mismo órgano y a las que ya se han hecho referencia, Resoluciones que se explican por sí solas, en especial la última citada.

## **Conclusiones**

De lo reseñado precedentemente surge, primeramente, a modo de conclusión, que la preocupación por el imperio de la democracia en cada uno de los miembros de la Organización de los Estados Americanos ha existido mucho antes que fuera jurídicamente consagrada.

En tal sentido, tanto las Doctrinas Tobar y Estrada como los distintos pronunciamientos de órganos de la Organización de los Estados Americanos, entre ellos el Comité Jurídico Interamericano, previos a la consagración jurídica aludida, son elocuentes demostraciones del profundo y permanente interés del Sistema

Interamericano por la democracia. A esas expresiones oficiales se podrían añadir, además, propuestas privadas y otras unilaterales, como la formulada, en 1945, por el Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, señor Eduardo Rodríguez Larraeta, todas las cuales no hacen más que hacer de toda evidencia lo afirmado.

En el mismo orden de ideas, procede indicar que, en consecuencia, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, al referirse a la democracia, en especial a partir de la reforma de 1985, solucionó un problema efectivo existente para la Entidad y sus Estados Miembros, a saber, el de garantizar el establecimiento, ejercicio, promoción y consolidación de la democracia en dichos Estados. Al hacerlo, exteriorizó, por un lado, la firme, decidida e inequívoca voluntad de los Estados de comprometerse por establecer y ejercer la democracia en sus respectivos sistemas políticos y por el otro, la obligación de la Organización de los Estados Americanos de promoverla y consolidarla.

En otras palabras, la Carta de la Organización de los Estados Americanos ha establecido, en relación a la democracia, obligaciones jurídico-internacionales tanto para los Estados Miembros como para la misma Organización. Por lo mismo y considerando que la doctrina está de acuerdo en cuanto a que un asunto no es de la jurisdicción doméstica o exclusiva de un Estado si el mismo es regulado por el Derecho Internacional, se puede fundadamente sostener que, en el Sistema Interamericano, la democracia no es ya un asunto del ámbito de dicha jurisdicción interna, doméstica o exclusiva de los Estados. Hoy por hoy, la democracia, en el Continente americano, es un asunto regulado por el Derecho Internacional.

Ahora bien, tal regulación distingue a ese sistema de los demás existentes en el planeta. Téngase presente, a este respecto, que la Organización de los Estados Americanos es la única organización internacional cuya Convención de base se refiere a la democracia y quizás a este respecto está ocurriendo un fenómeno similar al acontecido con los Derechos Humanos. Estos han tenido en el Continente americano un desarrollo muy superior o diferente al habido en otras latitudes. El que la democracia en América ya no sea un acto de la jurisdicción interna, doméstica o exclusiva del Estado puede ser un presagio de lo que sucederá a nivel mundial.

La regulación jurídico-internacional de la democracia en términos que la Organización de los Estados Americanos y sus Estados Miembros asumen obligaciones a su respecto, implica, por lo tanto, que las violaciones de las mismas pueden dar lugar a responsabilidad internacional, la que, empero, presenta una peculiaridad comparándola con las normas generales que regulan esa institución.

En efecto, mientras según el Derecho Internacional general la violación de una obligación internacional implica el surgimiento de una nueva obligación, cual es, la de reparar, la violación de alguna obligación concerniente a la democracia engendra, en el Sistema Interamericano, la obligación de restablecer esa misma democracia, esto es, en este caso la única forma de reparar es cumpliendo la

obligación principal de establecer, ejercer, promover y consolidar la democracia y que ha sido violada.

Afirmado lo anterior, es del caso señalar que la democracia es abordada, en América, por el Derecho Internacional como obligación de comportamiento y como obligación de resultado. De comportamiento, en cuanto es obligación de los Estados ejercer efectivamente la democracia representativa y obligación de la Organización de los Estados Americanos, promoverla. Y es obligación de resultado en la medida en que los Estados deben establecerla y dicha Organización lograr su consolidación.

Pero, por otra parte, tanto el cumplimiento de esas obligaciones como la exigencia de que se cumplan se encuentran limitadas por el respeto al principio de no intervención, el cual se manifiesta en el derecho de todo Estado a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga.

Pues bien, atendida la exigencia de establecer, ejercer, promover y consolidar la democracia y considerando el aludido principio de no intervención y la necesidad de compatibilizarlo con aquella, se puede sostener que, a la luz de la práctica de los Estados y de las Resoluciones adoptadas por los órganos de la Organización de los Estados Americanos, en especial en materia de derechos humanos, los Estados y la propia Organización sólo pueden, frente a la violación de una obligación atinente a la democracia y en vista de su restablecimiento por parte del Estado infractor, realizar todas aquellas acciones que importen única y exclusivamente el ejercicio de una función propia y reconocida por el Derecho Internacional.

Así, los Estados únicamente pueden efectuar actos que emanen del ejercicio de su propia soberanía y que no afecten el de terceros Estados ni el de el infractor. A título ilustrativo, si bien es lícito que un Estado rompa relaciones con el Estado cuyo gobierno no es democrático o que no reconozca a éste, no es admisible que intervenga en los procesos electorales de este último ni menos aún que realice algún acto que implique amenaza o uso de fuerza.

En el caso de la Organización de los Estados Americanos, ella está facultada para, ante el quebrantamiento de la democracia en un Estado Miembro, actuar conforme a los mandatos que se le han otorgado. Estos son de dos tipos. Uno es el que resulta de las normas generales que regulan a la Organización. En virtud de éstas, ella puede abocarse al conocimiento del asunto y adoptar resoluciones que tendrán el valor propio o inherente al de las decisiones de organizaciones de cooperación, vale decir, requerirán, para ser ejecutadas, el consentimiento de cada Estado. Es decir, esas resoluciones, además de que no pueden implicar uso de la fuerza, sólo pueden consistir, en consecuencia, en recomendaciones relativas a acciones que cada Estado soberanamente decida ejecutar.

Para adoptar tal tipo de resoluciones no obligatorias o no vinculantes para los Estados Miembros, la Organización ha previsto un mecanismo establecido en la Resolución N° 1080 (XXI-O/91). La puesta en marcha de ese mecanismo es un

deber impuesto al Secretario General y al Consejo Permanente en el caso de quebrantamiento de la democracia. El primero debe convocar al segundo y éste examinar la situación y adoptar una decisión respecto de citar o no a una Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores o a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

El segundo tipo de mandato surgirá una vez que entre en vigencia la reciente reforma de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. En virtud de ésta, se podrá, llegado el caso, suspender de su participación, en órganos de la Organización, al Estado cuyo Gobierno no sea democrático, aunque continúe siendo miembro de la misma, con todas las obligaciones correspondientes.

En el marco de estos límites, entonces, la acción tanto de los Estados como de la Organización de los Estados Americanos en defensa de la democracia respeta el principio de no intervención.

No obstante lo expuesto, la práctica reciente de la Organización de los Estados Americanos y muy especialmente la relativa a Haití, parece indicar que el quebrantamiento de la democracia en uno de los Estados Miembros puede llegar a constituir un asunto que amenace a la paz y seguridad internacionales y, en tal razón, escape a la competencia exclusiva de dicha Organización para ser compartido con la Organización de las Naciones Unidas.

Si ello acontece, competirá al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas calificar la situación planteada y adoptar la resolución que corresponda, cuyo análisis va más allá de este informe. Sin embargo, sí es procedente indicar desde ya que, en la eventualidad de que el Consejo de Seguridad resuelva alguna medida al amparo del Capítulo VII de la Carta de esa Organización, la Organización de los Estados Americanos puede actuar en el marco que dicho Texto Fundamental le señala a los acuerdos regionales, en concordancia con lo estipulado en su propia Carta. En este mismo orden de ideas, no debe olvidarse que, en cumplimiento de lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas, puede ser la propia Organización de los Estados Americanos la que dé inicio a la acción de aquélla en cuestiones de quebrantamiento de la democracia en un Estado americano, al mantenerla informada de las actividades que emprenda con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

En otro orden de cosas, de lo reseñado en el presente informe se puede concluir que, de acuerdo al desarrollo del Derecho Internacional en América respecto de la democracia, si bien ésta aparece estrechamente vinculada a otros conceptos, valores, propósitos o principios, como son los Derechos Humanos, la solidaridad entre los Estados Americanos, la justicia social y más recientemente aún, la pobreza crítica, no es menos cierto que puede ser abordada y concebida jurídicamente como una realidad con contenido propio. En otras palabras, ella es jurídicamente tratada ahora con independencia de otros componentes que, empero, la pueden conformar o para los cuales ella es establecida.

Eso implica, por de pronto, que el quebrantamiento de la democracia constituye un fenómeno peculiar y que puede ser constatado independientemente de otros acontecimientos. En este contexto, se puede afirmar que así como no siempre y necesariamente la violación de los Derechos Humanos significa la ruptura de la democracia, este último fenómeno no conlleva automáticamente a aquél. Por lo mismo, los mecanismos previstos o que se establezcan para la promoción y defensa de uno u otro valor son y deben ser diferentes.

Lo dicho es particularmente importante en lo que se refiere a la vinculación que puede existir entre la democracia y la paz y la seguridad internacionales. Aunque, sin duda alguna, el fortalecimiento de la democracia es un elemento coadyuvante para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, jurídicamente son dos realidades distintas que, por tanto, ameritan tratamiento diferenciado. De allí la urgencia, en vista de lo acontecido en Haití, de precisar el contenido de ambos fenómenos y de los procedimientos para abordarlos.

La decisión que se adopte sobre la cuestión planteada ciertamente definirá el rol que en el futuro cumplirá la Organización de los Estados Americanos y la peculiaridad del Sistema Interamericano en la Estructura Internacional actual.

**LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO**

RESOLUCIÓN APROBADA POR EL  
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(1995)





## LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

(Resolución aprobada en la sesión ordinaria, celebrada el 23 de marzo de 1995)<sup>1</sup>

### CJI/RES.I-3/95

#### EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

##### CONSIDERANDO:

- a) su estudio sobre la relación entre el respeto de los Derechos Humanos y el ejercicio de la Democracia, de 1959 (Comité Jurídico Interamericano, Recomendaciones e Informes, Documentos Oficiales, v. VI, 1959-1960, Rio de Janeiro - GB, 1961, p. 221 y siguientes);
- b) el informe presentado por los doctores Seymour Rubin y Francisco Villagrán-Kramer, relatores del tema "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" (CJI/SO/II/13/91 rev.2, 13 agosto 1992. Original: español);
- c) los dos informes preliminares presentados por el doctor Eduardo Vio Grossi, relator del tema "La Democracia en el Sistema Interamericano" (CJI/SO/II/ 10/93 y CJI/SO/I/ 11/94);
- d) lo señalado por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, en orden a instar al Comité a proseguir el estudio del tema "La Democracia en el Sistema Interamericano", ..."en la medida en que se refiere a uno de los pilares básicos del Sistema Interamericano" (CP/2479/94);
- e) lo resuelto por la Asamblea General de la OEA, en su Vigésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones (Belém, 1994), en cuanto a "exhortar al Comité Jurídico Interamericano para que prosiga sus estudios sobre la Democracia en el Sistema Interamericano, teniendo en cuenta que se

---

<sup>1</sup> Resolución aprobada en la sesión del 23 de marzo de 1995, 46 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/RES.I-3/95. En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 1995**. Rio de Janeiro: CJI, 1996. (CJI/SO/I/doc.3/96 rev.1 del 1 feb. 1996). p.25-36.

trata de uno de los temas fundamentales de la Organización" [AG/RES. 1266 (XXIV-O/94)];

- f) el informe presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi, relator sobre "La Democracia en el Sistema Interamericano" (CJI/SO/II/37/94/rev.1 corr.2. 18 octubre 1994. Original: español);
- g) lo resuelto por el Comité (CJI/RES.II-12/94) en relación al informe indicado precedentemente, en cuanto, por una parte, felicitar al relator y "remitir al Secretario General dicho Informe así como el acta resumida de la sesión en la cual fue considerado a fin de que lo ponga a disposición de los órganos de la Organización a los que corresponda tratar el tema" y por la otra parte, continuar con el análisis del tema y "solicitar al relator que informe acerca de la evolución que el mismo pueda experimentar hasta la fecha del período de sesiones de marzo de 1995"; y
- h) el Informe Complementario sobre "La Democracia en el Sistema Interamericano", presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi, relator en el presente período de sesiones (CJI/SO/I/7/95, rev.2, 22 marzo 1995. Original: español);

TENIENDO PRESENTE la constante preocupación interamericana por el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa, de la cual dan cuenta, entre otras:

- a) la "Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas", adoptada, mediante Resolución XXVII, por la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires, en 1936;
- b) la "Declaración de México", aprobada en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México, en 1945;
- c) la Resolución denominada "Defensa y Preservación de la Democracia de América", adoptada en la misma Conferencia;
- d) la Resolución XXXII de la Novena Conferencia Interamericana, celebrada en Bogotá en 1948;
- e) la Resolución VII sobre "Fortalecimiento y ejercicio efectivo de la Democracia", de la IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Washington, D.C., en 1951; y

- f) finalmente, la Declaración de Santiago sobre "Democracia Representativa", acordada en la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago, en 1959.

VISTO lo dispuesto en la Carta de la Organización de los Estados Americanos en:

- a) el párrafo 3 del Preámbulo que señala "... que la Democracia Representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región";
- b) el párrafo 4 del mismo Preámbulo en cuanto expresa "... 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";
- c) el párrafo 2 del artículo 1, que dispone que "la Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados Miembros";
- d) el artículo 2, que dispone que "la Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales: ... Promover y consolidar la Democracia Representativa dentro del respeto al principio de no intervención";
- e) el artículo 3, que proclama que "los Estados Americanos reafirman los siguientes principios: ... 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";
- f) la letra e) de la misma disposición, que señala que "Los Estados Americanos reafirman los siguientes principios: ... Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado...";
- g) el artículo 18 que establece que "Ningún Estado o Grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier

otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen"; y

- h) el artículo 22, el cual indica que "Las medidas que, de acuerdo con los tratados vigentes, se adopten para el mantenimiento de la paz y la seguridad, no constituyen violación de los principios enunciados en los artículos 18 y 20";

RECORDANDO la interpretación que órganos de la propia Organización de los Estados Americanos han realizado de las normas transcritas, a través, en especial, de:

- a) la ya mencionada "Declaración de Santiago", adoptada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en Santiago de Chile, en 1959, en cuanto expresó que "la existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios en que se funda la Organización de los Estados Americanos ...", violación que, empero, no puede ser sancionada sino en cuanto constituya una agresión en términos del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca;
- b) las diversas resoluciones relativas a derechos humanos adoptadas por la Asamblea General de la OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en tanto señalan que "la Democracia Representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención (Americana de Derechos Humanos) forma parte" [Ej: AG/RES. 510 (X-O/80) de 1980, AG/RES. 835 (XVI-O/86) de 1986, AG/RES. 837 (XVI-O/86), CIDH, Diez años de Actividades 1979-1981, Informe año 1980-1981, Informe 1986 y Corte IDH, Opinión Consultiva N° 6, 9 mayo 1986, Serie A, N° 6, y Opinión Consultiva N° 8, 30 enero 1987, Serie A. N° 8];
- c) "El Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano", acordado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación de los países americanos con ocasión de la realización del XXI Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, realizada en Santiago de Chile, en 1991, y que expresa el "...compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la Democracia Representativa"...y 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";
- d) la "Democracia Representativa", resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) adoptada por la Asamblea General de la OEA en Santiago de Chile, en 1991, y que instruye al Secretario General para que "solicite la

convocación inmediata del Consejo Permanente 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 en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días", instancias que tendrán por "... objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estimen apropiadas, conforme a la Carta y al derecho internacional..."; y

- e) la "Unidad para la Promoción de la Democracia", resolución AG/RES. 1124 (XXI-O/91), adoptada en la misma ocasión que las anteriores, y que da cuenta de la creación de una entidad en apoyo de la democracia a través, en particular, de asesorías electorales, lo cual revela el interés del Sistema Interamericano por la realización de elecciones libres y genuinas en los Estados Miembros, que salvaguarden el derecho de los ciudadanos a que su voto libremente expresado sea computado con autenticidad, derecho humano implícito en función del ejercicio efectivo de la Democracia Representativa en el sistema interamericano;

DADO lo estipulado en la aún no vigente reforma de la Carta de la OEA, denominada "Protocolo de Washington", adoptado en el XVI Período de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, realizada en 1992, y que consagra la sanción de suspensión del miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza, suspensión que se refiere al ejercicio del derecho de participación en sesiones de órganos de la OEA pero no de las obligaciones con la misma y que sólo pueda decretarse por los dos tercios de los Estados Miembros, en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, luego de que las gestiones diplomáticas en vista del restablecimiento de la democracia, hayan sido infructuosas;

HABIDA CUENTA la práctica interamericana sobre la democracia, exteriorizada, en particular, a través de:

- a) las misiones civiles de la OEA para observar procesos electorales en Haití (1990-1991), El Salvador (1990), Suriname (1990), Paraguay (1990), Perú (1992-1993), etc.;
- b) la aplicación de la Resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91), la "Democracia Representativa", en los casos del Perú, en 1992, de Guatemala, en 1993 y por último, de Haití, en 1991; y
- c) "La Declaración de Principios" y "el Plan de Acción" adoptados en la Cumbre de las Américas, en Miami, Florida, Estados Unidos de América, en diciembre de 1994, por los Jefes de Estado y de Gobierno

del Continente, en tanto reafirman el compromiso de preservar y fortalecer los sistemas democráticos y reconocen en la OEA al principal organismo para desarrollar dicha tarea;

EN ATENCIÓN a que en el caso de Haití intervino la Organización de las Naciones Unidas, sobre la base de:

- a) la transmisión de resoluciones de la Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, a la Organización de las Naciones Unidas, exhortándola a que tenga en cuenta el espíritu y objetivos de las mismas, entre los cuales se encuentran la restitución del Presidente Aristide a su cargo, el aislamiento del Gobierno *de facto* de Haití, la suspensión de vínculos económicos, financieros y comerciales con dicho país, la coordinación con la ONU y "la posibilidad y conveniencia de elevar la situación haitiana al conocimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para lograr la aplicación universal del embargo comercial recomendado por la OEA";
- b) la designación de la misma persona, Sr. Dante Caputo, como Representante Especial para el caso haitiano tanto por la OEA como por la ONU;
- c) los artículos 33, 52, 53, 54, 103 y 106 de su Carta, así como de lo dispuesto en el Capítulo VII de la misma; y
- d) que la continuación de la situación haitiana "amenaza la paz y la seguridad internacionales";

CONVENCIDO de que las normas jurídicas internacionales correspondientes al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa en los Estados del Sistema Interamericano conforman un orden específico y especial y, por tanto, diferente, aunque complementario, a otros con distinta finalidad, como son, por ejemplo, los referentes a los derechos humanos y a la paz y seguridad internacionales;

ENTENDIENDO que el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa constituye en el Sistema Interamericano un bien o valor jurídico protegido; y

EN APLICACIÓN de los artículos 104, 107 y 108 de la Carta de la OEA, 2, 3, 12 y 24 del Estatuto del Comité y 3, 5 y 7 de su Reglamento,

CONSTATA:

Que, de conformidad a la Carta de la Organización de los Estados Americanos y a las resoluciones de sus órganos, la Organización y sus Estados Miembros observan, en relación al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa, los siguientes principios y normas:

## RESOLUCIÓN SOBRE LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO, 1995

PRIMERO: 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.

SEGUNDO: 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.

TERCERO: La Organización de los Estados Americanos tiene la competencia de promover y consolidar la Democracia Representativa en todos y cada uno de sus Estados Miembros. En especial, corresponde a la Organización, a través de la Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Asamblea General, sesionando en un período extraordinario, determinar, en el marco de la Resolución sobre la "Democracia Representativa" [AG/RES. 1080 (XXI-O/91)], cuando uno de sus Estados Miembros ha violado o dejado de cumplir la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa.

CUARTO: La interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo o el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido, constituyen, en el Sistema Interamericano, incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa.

QUINTO: 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.

### Y RESUELVE:

1. Proponer a los correspondientes órganos de la Organización que adopten las siguientes medidas en vista del efectivo desarrollo progresivo del Derecho Internacional en relación a la Democracia Representativa:

- a) Disponer la coordinación con otras organizaciones internacionales en vista de la realización de estudios, seminarios, mesas redondas u otras formas de analizar y estudiar las experiencias y posiciones de la OEA y dichas organizaciones internacionales en materia de Democracia Representativa; y

- b) Distribuir el Informe CJI/SO/II/37/94 rev. 1 corr. 2, el Informe Complementario CJI/SO/I/7/95 rev. 2 y la presente Resolución a los Estados Miembros a fin de que les hagan llegar a su respectivas facultades de derecho y de ciencias políticas, requiriéndoles observaciones y comentarios en la perspectiva del desarrollo progresivo del Derecho Internacional en materia de ejercicio efectivo de la Democracia Representativa.

2. Continuar con el estudio del tema, con especial énfasis en los aspectos que siguen:

- a) Identificar y tipificar el eventual hecho ilícito internacional contra el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa y estudiar la responsabilidad que de él se pueda derivar para el Estado y los individuos;
- b) La posible ilicitud internacional por las acciones que distorsionen o pretendan distorsionar los resultados electorales, tanto por coartar la libertad de expresión del sufragio como por afectar la autenticidad del escrutinio electoral.
- c) La relación entre el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa, la Paz y Seguridad Internacional, y los Derechos Humanos; y
- d) El alcance jurídico de las medidas o gestiones que pueda adoptar la OEA en vista del restablecimiento del ejercicio efectivo de la Democracia Representativa.

3. Remitir la presente resolución, a los efectos precedentemente señalados, al Secretario General y al Consejo Permanente.

La presente Resolución fue aprobada por unanimidad, en sesión celebrada el 23 de marzo de 1995, estando presentes los siguientes miembros: doctores Ramiro Saraiva Guerreiro, Jonathan T. Fried, Luis Herrera Marcano, Alberto Zelada Castedo, José Luis Siqueiros, Mauricio Gutiérrez Castro, Roberto Alemán, Miguel Ángel Espeche Gil y Eduardo Vio Grossi.

Los doctores Jonathan T. Fried, Miguel Ángel Espeche Gil y Alberto Zelada Castedo concurren con votos razonados, adjuntos a la presente Resolución.

\* \* \*



### ACLARACIÓN DE VOTO CONCOMITANTE

(presentado por el doctor Jonathan T. Fried)

Me adhiero al consenso que aprueba la resolución CJI/RES.I-3/95 sobre “La Democracia en el Sistema Interamericano” con base en mi entendimiento de que el Comité Jurídico Interamericano, “Constatando...” que la Organización de los Estados Americanos y sus Estados Miembros observan varios “principios y normas”, no emitió cualquier juicio o tomó cualquier decisión sobre si dicha práctica es adoptada como materia de obligación legal o refleja la necesaria *opinio juris* que caracteriza las reglas usuales del derecho internacional. Por consiguiente, a mi juicio, la Resolución no representa un análisis de las normas **legales** internacionales, si es que existen, que puedan ser aplicables, y, en todo caso, no contiene cualquier valor probatorio propio en la materia.

\* \* \*

### VOTO RAZONADO

(presentado por el doctor Miguel Ángel Espeche Gil)

Concurro con mi voto a la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa en el Sistema Interamericano, basada en el informe del doctor Eduardo Vio Grossi.

1. Lo necesariamente sucinto de la parte dispositiva de dicha resolución me inclina a formular algunas precisiones sobre la génesis histórica del tema en el Sistema Interamericano. No desearía que pudiera suponerse que tanto en el período anterior al establecimiento de la OEA, e inclusive antes de la "Declaración de principios sobre solidaridad y cooperación interamericanas, de la Resolución XXVII, Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, Buenos Aires, 1936", haya sido posible propugnar lícitamente un sistema de gobierno opuesto a la democracia en el Sistema panamericano. Desde su formación, el Sistema Interamericano, constituido por el núcleo fundacional de repúblicas, daba por sentado que la Democracia Representativa era un elemento sustancial de la *affectio societatis* del propio sistema:

El idealismo, fruto de la situación peculiar de las repúblicas americanas y de su forma democrática de gobierno, realizado por las condiciones difíciles y de lucha en las cuales alcanzaron su independencia y que persistieron después, por muchos años, en forma de amenaza a su seguridad, es un idealismo que produjo resultados tangibles de valor permanente. (Enrique Gil, "La Evolución de Panamericanismo", Buenos Aires, 1933).

Se considera a veces que existiría una incompatibilidad conceptual entre los contenidos de los incisos d) y e) del artículo 3 de la Carta de la OEA. El primero (inciso d) requiere que la organización política interna de los Estados Miembros se

establezca sobre la base del ejercicio efectivo de la Democracia Representativa. El segundo (inciso e) establece que *"Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga"...* *"con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados Americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales"*.

Aquella opinión advierte una incompatibilidad entre el requerimiento de la organización política, sobre la base de la Democracia Representativa, y la posibilidad jurídica de los Estados de elegir sus sistemas políticos.

Esta afirmación presupondría que la expresión *"elegir su sistema político"* pudiera ser entendida como una autorización a adoptar una forma de gobierno diferente de la Democracia Representativa. Esa apreciación carece de base pues desconoce la *ratio legis* de la norma del artículo 3, adoptada en el contexto normativo existente en el sistema interamericano el año de su adopción, 1948. Los términos *"organización política"* a lo que aluden es a las opciones *"monarquía o república"*, *"federalismo o unitarismo"*, *"presidencialismo o parlamentarismo"*, *etcétera* como formas organizativas del Estado, pero siempre con la condición del ejercicio de la democracia. En esa oportunidad, cuando se decidió reformular el sistema mediante la creación de una organización regional, se lo hizo sobre la base de los valores vigentes del Sistema Interamericano, en los que el valor Democracia Representativa era fundamental.

La propia denominación de la nueva organización tiene su razón de ser en esta apreciación; la forma de Estado no era óbice para la pertenencia al Sistema Interamericano. En efecto, aunque en aquel momento no había ningún país del Sistema que no hubiera adoptado la forma republicana, se prefirió denominar la Organización *"de los Estados Americanos"* y no *"de las repúblicas americanas"* para dejar abierta la posibilidad del ingreso futuro de Canadá, que si bien era y es una monarquía constitucional, siempre ha sido una democracia ejemplar. Con esto último, Canadá sí cumplía con el requisito indispensable para su incorporación al Sistema Interamericano. Convalida este aserto el hecho de las sucesivas incorporaciones a la OEA de países del Caribe, algunos de los cuales tienen un sistema en este aspecto semejante al de Canadá.

2. Estimo que el nuevo aporte del Comité Jurídico al desarrollo del tema constituya su adecuada actualización, en la que se tienen en cuenta y se enfatizan aspectos que no son meramente formales, como los concernientes a la libertad de sufragio y a la autenticidad de los resultados electorales (II,b), esenciales para el ejercicio pleno de la Democracia Representativa.

Existe una justificada tendencia a atribuir al fraude electoral y a las prácticas que distorsionan los resultados electorales la calificación de ilícito internacional, como la que ya tienen los golpes de Estado, pues ambos vulneran el bien jurídico que el Sistema Interamericano busca proteger por medio del derecho internacional, i.e.; el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa. El derecho de los

ciudadanos a que su voto, libremente expresado, sea auténticamente escrutado y que sea la base genuina de la representación de los gobiernos así elegidos, es una exigencia de coherencia, ética y lógica, de la Democracia Representativa, valor intrínseco del Sistema Interamericano.

\* \* \*

### **VOTO RAZONADO**

(presentado por el doctor Alberto Zelada Castedo)

El miembro del Comité, doctor Alberto Zelada Castedo, al manifestar su voto concurrente para la adopción de la presente resolución, puntualizó que, en su criterio, el espíritu y los alcances de la misma hubiesen quedado mejor expresados en los siguientes términos:

#### **CONSTATA**

Que, según se desprende de las normas pertinentes de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de las resoluciones adoptados por los órganos de ésta, así como de la práctica seguida por los Estados miembros y por la Organización, los siguientes son los principios y normas básicos que rigen la preservación y el fortalecimiento de la Democracia Representativa:

1. La preservación y el fortalecimiento de la Democracia Representativa en los países de la Organización es un valor protegido por el ordenamiento jurídico de ésta.
2. El ejercicio efectivo de la Democracia Representativa es una obligación de los Estados miembros, consagrada por el ordenamiento jurídico de la Organización y exigible por ésta.
3. La obligación del ejercicio efectivo de la Democracia Representativa no menoscaba el derecho de los Estados miembros de la Organización de elegir, con total independencia y al amparo del principio de no intervención en los asuntos internos, los medios que más les convenga, según la libre voluntad de sus pueblos, para dar cumplimiento a dicha obligación.

Al mismo tiempo, el derecho de los Estados miembros de la Organización de adoptar, con igual independencia, el sistema político, económico y social que consideren más conveniente, no excluye su obligación del ejercicio efectivo de la Democracia Representativa.

4. El incumplimiento de la obligación del ejercicio efectivo de la Democracia Representativa implica, entre otros, los actos que tienen como efecto:

LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

- a) la interrupción abrupta o irregular del proceso institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo, y
- b) el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido.

5. La Organización tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la obligación del ejercicio efectivo de la Democracia Representativa y tiene el deber de promover, mediante las acciones colectivas que sean pertinentes, su consolidación y fortalecimiento.

De igual modo, corresponde a la Organización:

- a) determinar, en cada circunstancia y con arreglo a los criterios, principios y normas de su ordenamiento jurídico, los hechos que impliquen el incumplimiento de la obligación del ejercicio efectivo de la Democracia Representativa en cualesquiera de los Estados miembros, y
- b) definir y adoptar las acciones colectivas encaminadas a lograr el restablecimiento de los regímenes democráticos afectados por dicho incumplimiento, incluyendo la imposición de las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico de la Organización.

\* \* \*

**LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO**

INFORME ADICIONAL  
PRESENTADO POR EDUARDO VIO GROSSI

(1996)



## LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)

### INFORME ADICIONAL<sup>1</sup>

#### Introducción

1. En la resolución CJI/RES.I-3/95, sobre la "Democracia en el Sistema Interamericano", luego de constatar los principios y normas que la Organización de los Estados Americanos y sus Estados Miembros observan, de conformidad a la Carta de aquella y a las resoluciones de sus órganos, en relación al ejercicio efectivo de la democracia representativa, se resuelve, entre otras medidas, "continuar con el estudio del tema, con especial énfasis en los aspectos que siguen:

- a) Identificar y tipificar el eventual hecho ilícito internacional contra el ejercicio efectivo de la democracia representativa y estudiar la responsabilidad que de él se pueda derivar para el Estado y los individuos;
- b) La posible ilicitud internacional por las acciones que distorsionen o pretendan distorsionar los resultados electorales, tanto por coartar la libertad de expresión del sufragio como por afectar la autenticidad del escrutinio electoral;
- c) La relación entre el ejercicio efectivo de la democracia representativa, la paz y la seguridad internacional, y los derechos humanos; y,
- d) El alcance jurídico de las medidas o gestiones que puede adoptar la OEA en vista del restablecimiento del ejercicio efectivo de la democracia representativa.

2. En cumplimiento de tal mandato, en el presente Informe adicional se procura señalar las orientaciones y limitaciones que cada uno de los señalados temas presentan en el estado actual del análisis de los mismos por parte del relator.

---

<sup>1</sup> Informe aprobado en la sesión del 31 de enero de 1996, 48 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/SO/I/doc.6/96 En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 1996**. Rio de Janeiro: CJI, 1996 (CJI/SO/II/doc.89/96 rev.2 del 29 ag. 1996). p.147-153.

3. En tal sentido cabe indicar que, tal como aconteció con el Informe CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1, corr.2, y en el Informe Complementario CJI/SO/I/doc.7/94 rev. 2, las referidas orientaciones y limitaciones se formulan teniendo siempre presente las fuentes formales del derecho internacional que las sustentan, sean ellas tratados, precedentes consuetudinarios, principios generales de derecho, actos jurídicos unilaterales o resoluciones de los organismos internacionales declarativas de derecho.

A. El hecho ilícito y la responsabilidad internacional

4. Con relación al primer asunto planteado en la resolución CJI/RES.I-3/95, esto es, la identificación y tipificación del hecho ilícito contra el ejercicio efectivo de la democracia representativa y la consecuente responsabilidad para el Estado y los individuos, la respuesta parecería encontrarse a partir de los propios principios y normas constatadas en la referida resolución.

5. En efecto, considerando que se ha constatado, en la citada resolución, que "todo Estado del Sistema Interamericano tiene la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa en su sistema y organización política", lógico es concluir, al amparo de la institución jurídica internacional de la responsabilidad, que tal hecho ilícito en la especie estaría conformado precisamente por la violación de esa obligación.

6. Ténganse presente, a este respecto, que la jurisprudencia, apoyándose en la costumbre, ha reconocido reiteradamente que el hecho ilícito y la responsabilidad subsiguiente derivan del incumplimiento, por parte del Estado, de obligaciones internacionales (CPJI: sentencia del 13/09/29, Fábrica de Chorzow; sentencia del 12/12/34, Oscar Chinn; sentencia del 14/06/38, Fosfatos de Marruecos; CIJ: sentencia del 9/04 y 15/12/35, Estrecho de Corfu, sentencia del 5/04/70, Barcelona Traction), posición recogida por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en su proyecto sobre la responsabilidad internacional por hecho ilícito.

7. Pero, la resolución CJI/RES.I-3/95 es más explícita aún. Ella expresamente indica que

la interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo o el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido, constituyen, en el Sistema Interamericano, incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa.

8. Es decir, expresamente dicha resolución señala que en cualquiera de esas eventuales situaciones, se violaría la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa. Por ende, se podría concluir, que, en esos casos, se produciría el hecho ilícito.



9. Ciertamente, la indicada resolución no expresa que sólo o únicamente en tales eventualidades se produciría el hecho ilícito, por lo que en otras situaciones también podría configurarse este último. Lo que la resolución indica es sencillamente que la OEA y sus Estados Miembros han observado a los casos que menciona como incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa.

10. Ahora bien y siempre en el ámbito de la institución jurídica de la responsabilidad internacional, la violación de la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa es, conforme lo constata la Resolución CJI/RES.I-3/95, atribuida al Estado, aún cuando los autores materiales del hecho ilícito no sean parte o no actúen como órgano del mismo.

11. Así, al señalar la citada resolución "la interrupción abrupta o irregular del proceso político internacional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo o el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido, constituyen, en el Sistema Interamericano, incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa", nada afirma sobre quienes realizan esa interrupción o dicho derrocamiento.

12. Sin embargo, seguidamente y como otro principio y norma que constata, la resolución en comento añade 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". Es decir, el Estado es el que "incurre" en el hecho ilícito, cualquiera haya sido el que materialmente realizara los actos u omisiones que conforman a este último y, por lo mismo, él debe reparar.

13. En ese sentido, el mencionado principio y norma constatado parecería sustentarse lógicamente en la hipótesis prevista en la institución jurídica de la responsabilidad internacional de que el Estado es responsable de los actos u omisiones de la organización insurreccional que triunfa en su lucha por el control del gobierno (Comisión Mixta Franco-Mexicana, 19/10/28, caso G. Pinson) y ello sea en virtud del principio de la continuidad del Estado sea en razón de que el gobierno de facto se transforma en gobierno regular y, por ende, responsable de sus actos.

14. De allí es, entonces, que el aludido principio y norma exprese que el incumplimiento de la obligación en comento constituye la "interrupción" o el "derrocamiento". No dice, en cambio, que el "intento" o "tentativa" de interrupción o derrocamiento sea un hecho ilícito internacional, porque no lo es. Mientras los actos u omisiones permanezcan en el ámbito de la intención o no alcancen éxito o finalmente fracasen, no hay violación de la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa.

15. Más aún, en esas eventualidades, tales hechos no ingresan a la esfera del ordenamiento jurídico internacional sino que permanecen en el ordenamiento interno, doméstico o nacional y si alguna vinculación tiene con aquél es precisamente a través del derecho del Estado de garantizar el cumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa, adoptando todas las medidas que el derecho le permite para prevenir y reprimir los intentos para impedir que cumpla con dicha obligación.

16. Pues bien, como ya se dijo y de acuerdo a los principios y normas constatados por la Resolución CJI/RES.I-3/95, "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".

17. Como ya se expresó en las conclusiones del Informe CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1 corr.2:

mientras según el derecho internacional general, la violación de una obligación internacional implica el surgimiento de una nueva obligación, cual es, la de reparar, la violación de una obligación concerniente a la democracia engendra en el Sistema Interamericano, la obligación de restablecer esa misma democracia, esto es, en este caso la única forma de reparar es cumpliendo la obligación principal de establecer, promover y consolidar la democracia y que ha sido violada.

18. En tal orden de ideas, no procederían, en el caso de violación de la obligación en cuestión, la indemnización ni la satisfacción como modalidades de reparación.

19. Pero, ello no debería ser interpretado en el sentido de que lo único procedente, como modalidad de reparación, es la "*restitutio in integrum*", entendida como el restablecimiento del estado de cosas que habría presumiblemente existido si el hecho ilícito no hubiere sido cometido (CPJI, sentencia del 13/09/28, Fábrica Chorzow).

20. En el caso de violación de la obligación de los Estados del Sistema Interamericano de ejercer efectivamente la democracia representativa, la práctica interamericana parecería indicar que el restablecimiento de esta última no implicaría necesariamente volver a la situación existente hasta el momento en que se produjo la interrupción o el derrocamiento del gobierno democrático. Si así fuese, éste último debería ser restablecido en el ejercicio del mando y ello normalmente no ha ocurrido de ese modo.

21. Por el contrario, la práctica interamericana parece indicar que el Estado que ha incurrido en incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa, cumpliría con la obligación de restablecer dicho ejercicio efectivo con la instalación de un nuevo gobierno elegido o legitimado democráticamente.

22. Lo relevante en estos casos no sería, pues, la expresión clásica de la "*restitutio in integrum*", sino volver a tener un gobierno democrático, aunque sea distinto al anterior. De allí que incluso lo que haya ocurrido entre la interrupción o el derrocamiento del gobierno democrático y la instalación de un nuevo gobierno democrático parecería quedar también reparado por la sola circunstancia de la existencia de este último. Lo que importaría es que la democracia representativa vuelva a imperar de allí hacia el futuro y no tendría mayor significación el restablecimiento de las cosas como si nunca se hubiere producido el hecho ilícito de la interrupción o derrocamiento del gobierno democrático.

23. Quizás es por la misma razón que el ordenamiento jurídico internacional positivo no contempla, actualmente, responsabilidad internacional alguna para que los individuos que han, con sus actos u omisiones, dado lugar al hecho ilícito aludido. No se ha encontrado precedente o norma escrita alguno que permita sostener lo contrario y los que en alguna medida podrían invocarse se refieren más bien a violaciones de derechos humanos.

#### B. El sistema electoral y la democracia

24. En lo atinente al segundo asunto planteado en la resolución CJI/RES.I-3/95, esto es, a "la posible ilicitud internacional por las acciones que distorsiones o pretendan distorsionar los resultados electorales, tanto por coartar la libertad de expresión del sufragio como por afectar la autenticidad del escrutinio electoral", el relator no ha podido avanzar tesis sobre el particular.

25. Y ello, en especial, por carecer de información que permita estructurar la o las fuentes formales de derecho internacional que regulen eventualmente la materia, es decir, que permitan precisar en qué medida las referidas acciones son reguladas por el ordenamiento jurídico internacional, dejando de ser un asunto de la jurisdicción doméstica o exclusiva de los Estados.

26. Además, tampoco el relator ha podido, hasta la fecha, conocer y analizar los casos -si es que existen- que en la práctica han tenido lugar en lo referente a la cuestión que interesa y si en ellos la OEA o sus Estados miembros tuvieron alguna actitud que podría servir de precedente o antecedente.

27. Cabe recordar aquí, como también se hizo en el Informe CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1 corr.2, que la OEA ha desarrollado varias operaciones de observación de los procesos electorales a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia.

28. En tal perspectiva, quizás lo que por el momento realiza la Organización es colaborar así para prevenir el fraude electoral, pero no existirían antecedentes que permitan formular un principio o norma aplicable para el caso que él se produzca.

29. Con todo, parece obvio concluir, a través el método deductivo, que para el Comité "las acciones que distorsionen o pretendan distorsionar los resultados

electorales, tanto por coartar la libertad de expresión del sufragio como por afectar la autenticidad del escrutinio electoral", de producirse, podrían, eventualmente, constituir otro caso más en que el Estado no daría cumplimiento a su obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa.

30. Restaría, por ende, determinar las circunstancias en que ello podría tener lugar y dada la complejidad y especificidad del asunto, quizás sería menester el decidido apoyo, para el estudio del asunto, tanto de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos como de la Unidad para la Promoción de la Democracia.

C. Democracia representativa, paz y seguridad internacional y derechos humanos

31. La amplitud del tercer aspecto en el que, según la resolución CJI/RES.I-3/95, se debe poner especial énfasis al continuar con el estudio de la democracia representativa, es decir, el concerniente a la relación entre el ejercicio efectivo de esta última, la paz y la seguridad internacionales y los derechos humanos, queda en evidencia al tenerse presente, por de pronto y tal como lo indica la propia resolución aludida, el "Estudio sobre la relación entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio de la democracia", realizado por el Comité Jurídico Interamericano en 1959 y el Informe presentado al mismo en 1992 denominado "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".

32. Por otra parte, no debería olvidarse que tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos se han referido, como se indicó latamente en el informe CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1 corr.2, al problema de la relación entre democracia y derechos humanos. En dicho informe se recuerda que la Corte expresó que "la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención (Americana de Derechos Humanos) forma parte". (Opinión consultiva n. 6, 09/03/86, Serie A. n. 6, párrafo 34), criterio reiteradamente compartido por la Comisión, como en el citado informe se dejó constancia.

33. A este respecto, se debería asimismo recordar que en las conclusiones del informe recién citado se expresó que:

...se puede concluir que, de acuerdo al desarrollo del Derecho Internacional en América respecto de la democracia, si bien ésta aparece estrechamente vinculada a otros conceptos, valores, propósitos o principios, como son los Derechos Humanos, la solidaridad entre los Estados Americanos, la justicia social y más recientemente aún, la pobreza crítica, no es menos cierto que puede ser abordada y concebida jurídicamente como una realidad con contenido propio. En otras palabras, ella es jurídicamente tratada ahora con independencia de otros componentes que, empero, la pueden conformar o para los cuales ella es establecida.

34. Por último, cabría recordar que, en cuanto a la relación entre la paz y seguridad internacionales y la democracia representativa, en el tan citado informe se manifestó que:

aunque, sin duda alguna, el fortalecimiento de la democracia es un elemento coadyuvante para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, jurídicamente son dos realidades distintas que, por tanto, ameritan tratamiento diferenciado. De allí la urgencia, en vista de lo acontecido en Haití, de precisar el contenido de ambos fenómenos y de los procedimientos para abordarlos.

35. Sin embargo, también se expresó, en dicho informe, que la práctica reciente:

parece indicar que el quebrantamiento de la democracia en uno de los Estados Miembros (del Sistema Interamericano) puede llegar a constituir un asunto que amenace a la paz y seguridad internacionales y, en tal razón, escape a la competencia exclusiva de dicha Organización para ser compartido con la Organización de las Naciones Unidas.

36. Por ende, aparte de contar solo con el precedente de Haití, el análisis de este aspecto del estudio sobre la Democracia Representativa se encontraría condicionado por el estudio del mecanismo universal de preservación de la paz y seguridad internacionales, que, en última instancia, es netamente político y, por lo mismo, con un amplio margen para la discrecionalidad -no arbitrariedad- en la calificación de los actos que amenacen la paz y la seguridad internacionales, como fue, en el solo caso de Haití, el quebrantamiento de la democracia.

#### D. Medidas o gestiones de la OEA

37. En lo que respecta al último punto en el que, según la resolución CJI/RES.I-3/95, se debe poner especial énfasis en el estudio sobre la democracia representativa, vale decir "el alcance jurídico de las medidas o gestiones que pueda adoptar la OEA en vista del restablecimiento del ejercicio efectivo de la democracia representativa", procede recordar que, según lo constató el Comité en la referida resolución, la obligación de los Estados del Sistema Interamericano de ejercer efectivamente la democracia representativa existe frente a la OEA.

38. Por lo mismo, la Organización, según los principios y normas que el Comité constató que ella y sus Estados Miembros observan en relación al ejercicio efectivo de la democracia representativa, no solo tiene competencia para promover y consolidar a esta última, sin que también la tiene para determinar "cuando uno de sus Estados Miembros ha violado o dejado de cumplir la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa".

39. Por último, el Comité constató igualmente, como uno de los principios o normas observados por la OEA y sus Estados Miembros, que "las resoluciones que la Organización de los Estados Americanos adopte en tal eventualidad (en el caso

de incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa), deben tener por objeto (su) (el) restablecimiento (de dicho ejercicio)".

40. Aparte de ello, sería útil recordar que en el Informe CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1 corr.2, se señaló que la OEA "puede abocarse al conocimiento del asunto (del incumplimiento de la tantas veces mencionada obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa) y adoptar resoluciones que tendrán el valor propio o inherente al de las decisiones de organizaciones de cooperación, vale decir, requerirán, para ser ejecutadas, el consentimiento de cada Estado. Es decir, esas resoluciones además de que no pueden implicar uso de la fuerza, solo pueden consistir, en consecuencia, en recomendaciones relativas a acciones que cada Estado soberanamente decida ejecutar".

41. En el señalado Informe, se agregó que "para adoptar tal tipo de resoluciones no obligatorias o no vinculantes para los Estados Miembros, la Organización ha previsto un mecanismo", el de la Resolución 1080 (XXI-O/91).

42. De manera, por ende, que el determinar el alcance jurídico de las medidas que la OEA podría adoptar en vista del restablecimiento del ejercicio efectivo de la democracia representativa, conduciría a un análisis del valor, en general, de las resoluciones de las organizaciones internacionales de cooperación, como es la OEA, materia abordada ya por la doctrina.

#### E. Otras consideraciones

43. Al hacerse las precedentes referencias respecto a las orientaciones y limitaciones que presenta la continuación del estudio del tema La Democracia en el Sistema Interamericano, no podría omitirse que la Resolución CJI/RES.I-3/95 también indica que se acordó "proponer a los correspondientes órganos de la Organización que adopten las siguientes medidas en vista del efectivo desarrollo progresivo del Derecho Internacional en relación a la Democracia Representativa:

- a) Disponer la coordinación con otros organismos internacionales en vista de la realización de estudios, seminarios, mesas redondas u otras formas de analizar y estudiar las experiencias y principios de la OEA y dichas organizaciones internacionales en materia de Democracia Representativa; y
- b) Distribuir el Informe CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1 corr. 2, el Informe Complementario CJI/SO/I/doc.7/95 rev.2 y la presente resolución a los Estados Miembros a fin de que los hagan llegar a sus respectivas facultades de derecho y de ciencias políticas, requiriéndoles observaciones y comentarios en la perspectiva del desarrollo progresivo del Derecho Internacional en materia de ejercicio efectivo de la Democracia Representativa.

44. Parece prudente, en consecuencia, esperar la decisión que los órganos de la OEA adopten sobre el particular, para luego proceder en consecuencia.

45. Del mismo modo, sería útil hacer un seguimiento tanto de la proposición del Comité Jurídico Interamericano de incluir en la futura Convención Interamericana contra la Corrupción las denominadas cláusulas democráticas como del acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur, que igualmente contempla otras similares, puesto que ambas experiencias podrían constituir demostraciones de la intencionalidad de los Estados en la materia y constituir, entonces, antecedentes relevantes en la misma.





**LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO**

RESOLUCIÓN APROBADA POR EL  
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(1996)



## LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

(Resolución aprobada en la sesión ordinaria, celebrada el 06 de febrero de 1996)<sup>1</sup>

### CJI/RES.I-2/96

#### EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

#### CONSIDERANDO:

#### I. Que en su Resolución CJI/RES.I-3/95 resolvió:

1. Proponer a los correspondientes órganos de la Organización que adopten las siguientes medidas en vista del efectivo desarrollo progresivo del Derecho Internacional en relación a la Democracia Representativa:

- a) Disponer la coordinación con otras organizaciones internacionales en vista de la realización de estudios, seminarios, mesas redondas u otras formas de analizar y estudiar las experiencias y posiciones de la OEA y dichas organizaciones internacionales en materia de Democracia Representativa; y
- b) Distribuir el Informe CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1 corr.2, el Informe Complementario CJI/SO/I/doc.7/95 rev.2 y la presente Resolución a los Estados Miembros a fin de que les hagan llegar a sus respectivas facultades de derecho y de ciencias políticas, requiriéndoles observaciones y comentarios en la perspectiva del desarrollo progresivo del Derecho Internacional en materia de ejercicio efectivo de la Democracia Representativa.

2. Continuar con el estudio del tema, con especial énfasis en los aspectos que siguen:

- a) Identificar y tipificar el eventual hecho ilícito internacional contra el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa y estudiar la responsabilidad que de él se pueda derivar para el Estado y los individuos;

---

<sup>1</sup> Resolución aprobada en la sesión del 06 de febrero de 1996, 48 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/RES.I-2/96. En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 1996**. Rio de Janeiro: CJI, 1996 (CJI/SO/II/doc.89/96 rev.2 del 29 ag. 1996). p.16-19.

- b) la posible ilicitud internacional por las acciones que distorsionen o pretendan distorsionar los resultados electorales, tanto por coartar la libertad de expresión del sufragio como por afectar la autenticidad del escrutinio electoral;
- c) la relación entre el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa, la Paz y Seguridad Internacional, y los Derechos Humanos; y
- d) el alcance jurídico de las medidas o gestiones que pueda adoptar la OEA en vista del restablecimiento del ejercicio efectivo de la Democracia Representativa.

II. Que el relator, en su Informe Adicional sobre la Democracia en el Sistema Interamericano, presentado en el actual período ordinario de sesiones (CJI/SO/I/doc.6/96 de 31 de enero de 1996), se ha referido a las orientaciones y limitaciones que, en su criterio, presentaría la continuación del estudio del tema, y

III. Que los órganos competentes de la Organización no han tenido aún la oportunidad de pronunciarse acerca de lo dispuesto en la citada Resolución CJI/RES.I-3/95,

RESUELVE:

1. Tener presente, al momento de dar ejecución a lo que los órganos competentes de la Organización oportunamente decidan acerca de la Resolución CJI/RES.I-3/95, las orientaciones y limitaciones aludidas en el Informe Adicional CJI/SO/I/doc.6/96, así como los comentarios que, respecto dicho documento, se formularon en su sesión en que lo analizó.

2. Reafirmar que, en su criterio y sin perjuicio de lo que resuelvan los aludidos órganos competentes, un medio que aparece, en esta etapa del estudio o análisis del tema, eficaz para el desarrollo progresivo del Derecho Internacional en relación al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa, es la realización, bajo la responsabilidad del propio Comité, de seminarios o mesas redondas en los que, sobre la base de la precedentemente mencionada documentación emitida sobre el particular, se analicen, con rigor científico, las cuestiones planteadas en la misma.

3. Remitir la presente resolución, a los efectos precedentemente señalados, al Secretario General y al Consejo Permanente.

La presente resolución fue aprobada en sesión ordinaria celebrada el 6 de febrero de 1996, por los siguientes miembros: doctores José Luis Siqueiros, Alberto Zelada Castedo, Olmedo Sanjur, Ramiro Saraiva Guerreiro, Mauricio Gutiérrez C., Eduardo Vio Grossi y Keith Highet.

El doctor Miguel Ángel Espeche Gil presentó un Voto Razonado que se anexa a la presente Resolución.

\* \* \*

### VOTO RAZONADO

(presentado por el doctor Miguel Ángel Espeche Gil)

(presentado por el doctor Miguel Ángel Espeche Gil con relación a la Resolución sobre *La Democracia en el Sistema Interamericano* CJI/RES.I-2/96, 6 febrero 1996)

Concurro con mi voto afirmativo a la Resolución del Comité del 6 del corriente sobre *La Democracia en el Sistema Interamericano* que señala lineamientos para el desarrollo jurídico de este fundamental principio que hace a la esencia de la *affectio societatis* de la OEA.

En la anterior Resolución sobre este tema (CJI/RES.I-3/95) el Comité había decidido continuar el estudio con especial énfasis en: *La posible ilicitud internacional por las acciones que distorsionen o pretendan distorsionar los resultados adoptados tanto por coartar la libertad de expresión del sufragio como por afectar la autenticidad del escrutinio electoral* (inciso b, del punto II), cláusula que se reitera en la nueva Resolución.

En el voto razonado del 31 de marzo de 1995 manifesté:

Existe una justificada tendencia a atribuir al fraude electoral y las prácticas que distorsionan los resultados electorales la calificación de ilícito internacional, como la que ya tienen los golpes de Estado, pues ambos vulneran el bien jurídico que el sistema interamericano busca proteger por medio del derecho internacional, i.e: el ejercicio de la democracia representativa. El derecho de los ciudadanos a que su voto, libremente expresado, sea auténticamente escrutado, y que éste constituya la base genuina de la representación de los gobiernos así elegidos, es una exigencia de coherencia, ética y lógica de la democracia representativa, valor intrínseco del sistema interamericano.

Dado el grado de desarrollo del derecho internacional en el ámbito interamericano tengo la convicción de que ya corresponde identificar y tipificar como hechos ilícitos internacionales, porque vulneran el principio de la vigencia efectiva de la democracia representativa, las prácticas que vacían los procesos electorales (que se hallan tipificadas e incriminadas en las legislaciones penales) y permiten el surgimiento de gobiernos ilegítimos.

El sistema interamericano debe asumir la "pretensión punitiva" para sancionar esas prácticas fraudulentas así como lo hace con los denominados golpes de Estado. Son igualmente ilegítimos los gobiernos surgidos de los golpes de Estado como los que se originan o perpetúan por medio de fraudes electorales. Ambos producen gobiernos que se apropian ilegítimamente - en una y otra forma - del poder político

vulnerando así el bien jurídico "ejercicio efectivo de la democracia representativa", que es pilar esencial del sistema.

En esta etapa del desarrollo del derecho internacional, el sistema hemisférico en conjunto y cada Estado Miembro de la OEA en particular deberían tener la garantía de seguridad jurídica que significa el que los gobiernos de los demás Estados que integran la Organización sean igualmente legítimos en base al carácter genuinamente representativo de la voluntad popular libremente expresada y respetada.

Las obligaciones internacionales asumidas por los Estados Miembros deben poseer las condiciones de estabilidad y certeza basadas en lo genuino de la representación de los gobiernos contratantes y en la expectativa razonable de que esas obligaciones no puedan ser tachadas de nulidad en el futuro por provenir de gobiernos surgidos de golpes de Estado o de elecciones fraudulentas. Jurídicamente, no puede ser lo mismo un acto internacional en el que una de las partes no sea un gobierno legítimo y otro en el que ambos contratantes son gobiernos legítimamente electos.

Para la celebración de acuerdos internacionales debe ser exigida la autenticidad de la representación, la personería de las Partes, de la misma manera que para la celebración de contratos en el derecho interno.

En la OEA, el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa y su corolario de la legitimidad de los gobiernos ya no es materia exclusiva del fuero interno de los Estados sino que corresponde, además, a la órbita del derecho internacional, como lo es en la Unión Europea.

Lo que es ilícito en el derecho interno de los Estados Miembros del sistema, en materia de formación de gobiernos por medio de prácticas electorales fraudulentas, también tiende a serlo en el derecho internacional, como queda explicado aquí. Puesto que las distintas formas del fraude electoral se encuentran tipificadas e incriminadas en todas las legislaciones de los Estados Miembros, será necesario llevar a cabo la recopilación de esas normas.

La acción que, por medio de misiones civiles, viene realizando la OEA con el objeto de observar procesos electorales, se podría complementar mediante programas de asistencia en materia electoral.

En este orden de ideas podría resultar conveniente desarrollar los siguientes temas:

1. Financiación, por parte del BID, de programas destinados a perfeccionar la autenticidad de los procesos electorales.
2. Programas para proteger los registros de electores y sistemas para detectar inscripciones falsas y otras prácticas ilícitas.

3. Compendio de las experiencias de la OEA en la supervisión de elecciones.
4. Detección de métodos electrónicos cuya finalidad sea distorsionar resultados electorales.
5. Asistencia técnica a partidos políticos con representación parlamentaria para la verificación y control de procesos electorales.
6. Profundización del estudio de los medios jurídicos para la salvaguardia del "Derecho Humano" de los ciudadanos de los Estados Miembros a intervenir libremente en procesos electorales genuinos y a que se respeten sus resultados.





**LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO**

INFORME DE SEGUIMIENTO  
PRESENTADO POR EDUARDO VIO GROSSI

(1998)



## LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)

### INFORME DE SEGUIMIENTO<sup>1</sup>

#### Introducción

1. Por resolución AG/doc.3567/97, adoptada en su XXVII período ordinario de sesiones, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos exhortó al Comité Jurídico Interamericano a continuar el estudio de la democracia en el Sistema Interamericano, en los términos propuestos en párrafo 1 de su resolución CJI/RES.I-2/96.

2. Esta última resolución establece, en su párrafo 1, lo siguiente:

EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

...

RESUELVE:

1. Tener presente, al momento de dar ejecución a lo que los órganos competentes de la Organización oportunamente decidan acerca de la Resolución CJI/RES.I-3/95, las orientaciones y limitaciones aludidas en el Informe Adicional CJI/SO/I/doc.6/96, así como los comentarios que, respecto de dicho documento, se formularon en su sesión en que lo analizó.

3. Por consiguiente, la continuación del estudio acerca de la Democracia en el Sistema Interamericano, debe realizarse de conformidad a las orientaciones y limitaciones indicados en el informe recién identificado y a los comentarios que, sobre el mismo, se vertieron en el seno del propio Comité, todo lo cual conduce a esbozar nuevos derroteros en el tratamiento de la cuestión, en la perspectiva de determinar una senda a seguir.

---

<sup>1</sup> Informe aprobado en la sesión del 20 de febrero de 1998, 52 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/Doc.3/98 En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 1998**. Rio de Janeiro: CJI, 1998 (CJI/doc.80/98 del 28 ag. 1998). p.77-80.

## **I. El informe adicional CJI/SO/I/DOC.6/96 y sus comentarios**

4. Dicho documento procuró dar respuesta a los cuatro aspectos a su turno previstos en la resolución CJI/RES.I-3/95, respecto de los que debía continuar el estudio del tema, a saber :

- a) La identificación del hecho ilícito y la responsabilidad consecuente ;
- b) La ilicitud por acciones que distorsionen los resultados electorales ;
- c) La relación entre democracia, paz y seguridad internacionales y derechos humanos;
- d) El alcance jurídico de las medidas o gestiones que adopte OEA en vista del restablecimiento del ejercicio efectivo de la democracia.

5. A juicio del relator, el primero de los referidos aspectos fue abordado en su integridad en el mencionado informe, concluyendo en que, a la luz del derecho Internacional aplicable, si bien habría responsabilidad del Estado por violación de su obligación jurídico internacional de ejercer efectivamente la democracia representativa, esa responsabilidad no se extendería a los individuos.

6. En cuanto al segundo aspecto, en el mencionado documento se concluye en que, pudiendo ser la distorsión de los resultados una forma de violación de la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa, el estudio de las circunstancias en que ello podría acontecer requeriría del esfuerzo mancomunado del Comité Jurídico Interamericano, de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA.

7. Respecto del tercer punto, esto es, sobre la relación entre democracia, paz y seguridad internacionales y derechos humanos, el Informe en comento, luego de hacer referencia a cómo ha sido abordada, parcial o totalmente, esa relación, indica, aunque tal vez implícitamente, sea que en parte ya se han realizados los pronunciamientos pertinentes sea que ella excede el marco jurídico y quizás el de la propia OEA.

8. En lo atinente al alcance de las medidas o gestiones que puede adoptar la OEA en vista del restablecimiento de la democracia, en el documento que se reseña se indica que su estudio conduciría a un análisis del valor, en general, de las resoluciones de la OEA, tema ya abordado por la doctrina y lejano a la temática central del estudio.

9. Finalmente, en el citado Informe, además de sugerirse que se preste atención a la eventual inclusión de cláusulas democráticas en tratados que celebren miembros de la OEA, se recuerda que en la Resolución CJI/RES.I-3/95 se propuso, a los órganos competentes de la Organización, la realización de seminarios y estudios conjuntos sobre el tema, con otros organismos

internacionales y la distribución de todos los informes sobre la democracia en el Sistema Interamericano emitidos en el seno del Comité, a los Estados miembros, requiriéndoles que, a su vez, los enviaran a sus facultades de derecho y ciencias políticas para sus comentarios y observaciones.

10. Por lo tanto, las orientaciones básicas que deberían respetarse en la continuación del estudio sobre la Democracia en el Sistema Interamericano serían dos. Una acerca de la distorsión de los resultados electorales y la segunda que dicho estudio debería provocar, como parte del mismo, un gran y sostenido debate jurídico, académico e institucional y con rigor científico, sobre la Democracia en el Sistema Interamericano.

## II. Nuevos derroteros en el tratamiento del asunto

11. Lo anterior importa, por de pronto y a la luz de las conclusiones de los informes anteriores sobre este tema<sup>2</sup>, que éste sería abordado, no ya desde la perspectiva del Derecho Internacional Público, sino más bien de la del Derecho Comparado.

12. Y ello en mérito de que los aspectos sobre los cuales debería versar el análisis no serían materias propias del Derecho Internacional, sino que formarían parte del dominio reservado o jurisdicción interna o exclusiva del Estado.<sup>3</sup>

13. Efectivamente, todo lo atinente a los procesos electorales y, en general, respecto del ejercicio de la Democracia Representativa, con exclusión de lo constatado en la Resolución CJI/RES.I-3/95<sup>4</sup>, no ha sido, hasta la fecha, abordado

---

<sup>2</sup> CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1 corr.2, CJI/SO/I/doc.7/95 rev.2 y CJI/SO/I/doc.6/96.

<sup>3</sup> Téngase presente que, de acuerdo a la doctrina, la jurisdicción interna, doméstica o exclusiva de los Estados está formada por todas aquellas materias no reguladas por el Derecho Internacional.

<sup>4</sup> En dicha resolución se constató “*que, de conformidad a la Carta de la Organización de los Estados Americanos y a las resoluciones de sus órganos, la Organización y sus Estados Miembros observan, en relación al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa, los siguientes principios y normas. PRIMERO: 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. SEGUNDO: 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. TERCERO: La Organización de los Estados Americanos tiene la competencia de promover y consolidar la democracia Representativa en todos y cada uno de sus Estados Miembros. En especial, corresponde a la Organización, a través de la Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Asamblea General, sesionando en un período extraordinario, determinar, en el marco de la Resolución sobre*

por el ordenamiento jurídico internacional, de donde resulta que éste lo considera como integrante de los correspondientes ordenamientos jurídicos nacionales.

14. De allí que, para poder emprender un estudio sobre esas cuestiones, sea necesario recurrir a la metodología que proporciona el Derecho Comparado y, por esa vía, procurar sea la uniformidad de las legislaciones nacionales, sea la determinación de principios generales aplicables y todo ello en cuanto parezca conveniente y posible, en la perspectiva de favorecer la integración interamericana.<sup>5</sup>

15. En segundo lugar, la continuación del estudio acerca de la Democracia en el Sistema Interamericano, según las antes indicadas orientaciones, debería, consecuentemente, ampliarse considerablemente en términos de que no sólo incluya las distorsiones de los resultados electorales, sino asimismo otros eventuales hechos que podrían generar una violación a la obligación jurídica internacional de ejercer efectivamente la Democracia Representativa.

16. En tal perspectiva, tal vez se debería intentar precisar lo más exactamente posible lo que, a la luz de los ordenamientos jurídicos nacionales y aún del propio Derecho Internacional, se entiende por Democracia Representativa y de ese modo permitir que se pueda, deductivamente y llegado el caso, determinar si ha producido una violación a la obligación de ejercerla efectivamente.

17. Pero ello, ciertamente, conduciría al concepto mismo de Democracia Representativa a que alude la Resolución CJI/RES.I-3/95 y, por ende, al debate jurídico antes mencionado.

### III. Proposición

18. En base a lo expuesto y considerando que el tratamiento de la cuestión, tal como se encuentra planteada, excede el ámbito y los recursos del Comité Jurídico

---

*la "Democracia Representativa" (AG/RES. 1080 (XXI-O/91)), cuando uno de sus Estados Miembros ha violado o dejado de cumplir la obligación de ejercer efectivamente la democracia Representativa. CUARTO: La interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo o el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido, constituyen, en el Sistema Interamericano, incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa. QUINTO: 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."*

<sup>5</sup> El artículo 99 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos dispone que "el Comité Jurídico Interamericano tiene como finalidad (entre otras) ... estudiar los problemas jurídicos referentes a la integración de los países en desarrollo del Continente y la posibilidad de uniformar sus legislaciones en cuanto parezca conveniente."

Interamericano, el plan de trabajo a seguir debería prever, al menos, los elementos que a continuación se señalan.

19. Primeramente, considerar el estudio de la Democracia en el Sistema Interamericano, no únicamente desde la perspectiva de su patología, sino también y principalmente desde la óptica de su anatomía. Esto es, procedería primeramente determinar lo que es sistema es en sí, para luego y únicamente si es necesario, precisar los casos en que presentaría anomalías jurídicas.

20. En tal orden de ideas, las instituciones que, por formar parte de la esencia de la Democracia Representativa, deberían ser analizadas, conforme al Derecho Comparado, parecerían ser, entre otras, las siguientes:

- a) Los sistemas de partidos políticos;
- b) El estatuto de los independientes en la actividad política;
- c) El control de la legalidad de la actividad política y de la reglamentación que los partidos políticos se dan a sí mismos;
- d) El control ético de dicha actividad;
- e) Los sistemas electorales;
- f) Los sistemas de propaganda electoral;
- g) Los sistemas de financiamiento de la actividad política;
- h) La alternancia en el poder; e
- i) El respeto de las minorías.

21. En segundo lugar, el estudio de sobre la Democracia Representativa debería, por ende, realizarse, por una parte, por etapas y por la otra, con el concurso de otras entidades del Sistema Interamericano, como podrían ser la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Unidad para la Promoción de la Democracia, ambos órganos de la OEA, y el Banco Interamericano de Desarrollo, de suerte de aunar los recursos que se requerirían para el efecto.

22. Un estudio así esbozado se sustentaría en que la integración y el libre comercio en las Américas requieren no sólo de *“comunes normas jurídicas internacionales”* respecto del comercio, las inversiones y los derechos humanos, sino también de *“similares normas nacionales”* sobre la Democracia Representativa, de suerte de garantizar, desde la base misma del tejido social, no sólo que ella se respete en tanto obligación jurídico internacional, sino también el éxito de los progresivos intentos integracionistas y de libre comercio.





**LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO  
NUEVO ENFOQUE METODOLÓGICO. INSTRUMENTO,  
DECLARACIÓN O TRATADO INTERAMERICANO SOBRE LA  
DEMOCRACIA**

INFORME DE SEGUIMIENTO PRESENTADO POR EDUARDO VIO  
GROSSI

(2000)



**LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO<sup>1</sup>  
NUEVO ENFOQUE METODOLÓGICO. INSTRUMENTO,  
DECLARACIÓN O TRATADO INTERAMERICANO SOBRE LA  
DEMOCRACIA**

(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)

**INFORME DE SEGUIMIENTO**

1. En su resolución CJI/RES.5/LII/98, del 19 de marzo de 1998, el Comité Jurídico Interamericano, junto con recordar la vigencia y los alcances de la obligación jurídica internacional de los Estados del Sistema Interamericano de ejercer efectivamente la Democracia Representativa, obligación constatada en su resolución CJI/RES.I-3/95, del 23 de marzo de 1995, resolvió *“dejar constancia de que, en su criterio, existen otros aspectos del tema que podrían ser abordados (como el sistema de partidos políticos, sistema para la adopción de decisiones, el financiamiento de las campañas electorales y otros), pero, debido a su amplitud y complejidad se requerirían importantes recursos para abordarlos, de los que, en la actualidad, no dispone”*.

2. En la parte considerativa de la recién citada resolución CJI/RES.5/LII/98, el Comité Jurídico Interamericano expresa que *“todo lo atinente a los procesos electorales y, al ejercicio de la Democracia Representativa, no ha sido, hasta la fecha, abordado por el ordenamiento jurídico internacional y por consiguiente, forma parte del dominio reservado o jurisdicción interna o exclusiva del Estado”*, por lo *“que los nuevos derroteros de los tratamientos del tema, como por ejemplo, el estudio de las ideas e instituciones que forman parte de la Democracia Representativa, son materia propia del derecho comparado.”*

3. Ahora bien, desde la recién aludida resolución, ha ocurrido en el Sistema Interamericano un acontecimiento jurídico internacional que probablemente amerita procurar un nuevo enfoque en el tratamiento de la cuestión, habida cuenta que tal suceso posiblemente podría estar alterando o afectando al dominio reservado o jurisdicción interna o exclusiva del Estado en lo que se refiere al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa en los Estados del Sistema Interamericano.

---

<sup>1</sup> Informe aprobado en la sesión del 19 de agosto de 2000, 57 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc.35/00 rev.1 En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General - 2000**. Rio de Janeiro: CJI, 2000 (CJI/doc.45/00 del 25 ag. 2000). p.171-173.

4. En efecto, mediante la resolución OEA/Ser.P AG/RES. 1753 (XXX-O/00), del 5 de junio de 2000, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos resolvió “*enviar al Perú de inmediato una Misión integrada por el Presidente de la Asamblea General y el Secretario General de la OEA con el fin de explorar, con el Gobierno del Perú y otros sectores de la comunidad política, opciones y recomendaciones dirigidas a un mayor fortalecimiento de la democracia en ese país, en particular medidas para reformar el proceso electoral, incluidos la reforma de los tribunales de justicia y constitucionales y el fortalecimiento de la libertad de prensa.*”

5. La Asamblea General igualmente acordó “*que la Misión informe a los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la OEA en la forma que sea determinada por la propia Misión a fin de permitir la plena consideración de sus conclusiones y recomendaciones e iniciar las acciones de seguimiento que se estimen apropiadas.*”

6. Ciertamente y tal como consta en la propia resolución en comento, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos tuvo en debida cuenta, para adoptarla, las normas pertinentes de la Carta de la Organización en lo que concierne a la Democracia así como el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano de 1991, la Declaración de Managua de 1993 y las Declaraciones y Planes de Acción de las Cumbres de las Américas de 1994 y 1998.

7. Empero, asimismo la Asamblea General de la OEA tomó nota “*de las conclusiones presentadas en el informe de la Misión de Observación Electoral a las Elecciones Generales de la República del Perú en las dos rondas electorales celebradas el 9 de abril y el 28 de mayo de 2000, así como los comentarios formulados por el Gobierno del Perú*”, manifestó su preocupación por la circunstancia “*de que la credibilidad del proceso y del resultado de esas lecciones ha sido menoscabada por persistentes informes de irregularidades que no se han examinado satisfactoriamente, incluidos los problemas del proceso electoral en sí y las deficiencias institucionales existentes*” y reconoció “*que tanto el Perú como el informe de la Misión de Observación Electoral han llamado la atención sobre la necesidad urgente de seguir fortaleciendo las instituciones democráticas en ese país, en particular el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y el Consejo Nacional de Magistrados, así como de reformar el proceso electoral y fortalecer la libertad de prensa*”, razones todas por las que acepta, en los términos antes referidos, “*la invitación del Perú para enviar una Misión con el propósito de fortalecer las instituciones democráticas.*”

8. Sobre el particular, cabe recordar que las Misiones de Observación Electoral tienen su origen en la resolución AG/RES. 991 (XIX-O/89), la que, luego de recordar, en especial, las normas de la Carta de la Organización atinentes a la Democracia, dispone, por una parte, “*reiterar al Secretario General la recomendación de organizar y enviar misiones a aquellos Estados miembros que, en el ejercicio de su soberanía, lo soliciten, con el propósito de*

*observar el desarrollo, de ser posible en todas sus etapas, de cada uno de los respectivos procesos electorales” y por la otra parte, “solicitar al Secretario General de la OEA que, como resultado de la observación in situ de los procesos electorales, emita informes públicos y periódicos.”*

9. Como se puede desprender de las transcripciones realizadas precedentemente, obviamente la resolución AG/RES. 1753 (XXX-O/00) tiene un alcance mayor que la prevista en la resolución AG/RES. 991 (XIX-O/89), la que, por lo demás, tiene, de por sí, una innegable importancia jurídica.

10. Efectivamente, esta última, si bien establece que la Misión de Observación Electoral procede única y exclusivamente a solicitud del Estado pertinente, formulada en el ejercicio de su soberanía, no es menos evidente que la observación correspondiente se realiza de acuerdo a los parámetros que la propia Misión o el Secretario General de la OEA estime del caso y es en relación a tales criterios que este último debe emitir informes públicos y periódicos, los que, en consecuencia y en última instancia, vienen a ser instrumentos de evaluación internacional sobre la eficiencia y aún legitimidad del ordenamiento jurídico nacional correspondiente relativo al proceso electoral.

11. Pues bien, la resolución AG/RES. 1753 (XXX-O/00) no se limita a la cuestión electoral, sino que dice relación, como expresamente lo indica, con explorar, no sólo con el Gobierno del Perú sino incluso con otros sectores de la comunidad política de ese país, opciones y recomendaciones dirigidas a un mayor fortalecimiento de la Democracia en él y todo ello, si bien a invitación de dicho Gobierno, de acuerdo a normas que no se especifican y que obviamente no necesariamente son las nacionales peruanas.

12. El asunto que surge, entonces, es precisar cuales son las normas, criterios y/o parámetros a los que deben sujetarse, en lo sustantivo, las Misiones de Observación Electoral y las Misiones como la enviada al Perú o, dicho de otro modo, cual es el derecho que aquellas y éstas deben respectivamente aplicar para lograr y consignar sus conclusiones y/ recomendaciones en los correspondientes informes que deben evacuar respecto tanto de los procesos electorales en observación como de las opciones y recomendaciones dirigidas a un mayor fortalecimiento de la Democracia en el Estado de que se trate.

13. Sin duda alguna, no sólo el referido derecho no puede ser única y exclusivamente el del país concernido, pues, para ello, no sería menester una Misión de carácter interamericano, sino que incluso ese derecho debe ser, entre otros elementos, evaluado en términos de si efectiva y realmente, tal como lo señala la resolución AG/RES. 991 (XIX-O/89), permite la “*celebración de procesos electorales honestos y periódicos en donde se exprese libremente y se respete la voluntad popular en la elección de los gobernantes, sin injerencias externas.*”

14. Y en lo que atañe específicamente a Misiones como la enviada al Perú, evidentemente el ordenamiento jurídico nacional debe ser considerado por la misión especial y aún por el Gobierno del Estado y demás sectores de la comunidad política, en la perspectiva de determinar, en su comparación con normas de otra naturaleza, si fortalece o no a la democracia nacional y qué modificaciones requeriría, por ende, para tal fin.

15. El ejercicio que las citadas resoluciones demandan se refiere, pues, a confrontar el derecho y la práctica nacionales de los Estados observados con normas internacionales, todas las cuales no se encuentran, empero, incluidas en tratados vigentes, los que, por otra parte, no todos fueron elaborados con la finalidad específica de regular los procesos electorales en los Estados miembros de la OEA ni menos aún su Democracia, sino más bien con los derechos humanos, es decir, uno de los elementos de esta última.

16. Ante tal realidad, lógico es concluir que las normas aplicables en las observaciones electorales y en los casos como el del Perú, parecen provenir, de entre las fuentes del Derecho Internacional que contempla el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, de la costumbre internacional y sobre todo, de los principios generales de derecho, en especial, aquellos que se desprenden de los diferentes sistemas jurídicos americanos, normas que, por su propia naturaleza, no son, sin embargo, lo suficientemente precisas y aún conocidas por las comunidades nacionales concernidas.

17. De suerte, por tanto, que aparecería necesario, en vista de una mayor seguridad jurídica interamericana y una más amplia eficacia de las Misiones de Observación Electoral y de las Misiones como la enviada al Perú, procurar que, por la vía convencional, se precisaran, hasta donde sea posible, aquellos principios generales de derecho aplicables en aquellas y en éstas.

18. En tal sentido y aún a riesgo de reiterar, esta vez por vía convencional, normas que podrían aparecer como obvias, de lo que se trataría es dar inicio a un proceso similar al acontecido con los textos jurídicos internacionales relativos a los derechos humanos, a la corrupción o a los pueblos originarios, los que tienen el mérito de que, aunque reiterando lo que disponen la mayor parte de las constituciones de los Estados del Sistema Interamericano, le otorgan a su contenido un alcance jurídico internacional y que conforman el estándar mínimo de civilización a ese respecto.

19. En esa óptica, no se trata de excluir totalmente de la jurisdicción interna, doméstica o exclusiva del Estado todo lo relativo a los procesos electorales y la Democracia, sino simplemente que si él accede a que una instancia internacional observe a aquellos o ésta, ella disponga de normas igualmente internacionales para realizar, en lo sustantivo, su misión.

20. Tal conjunto de normas jurídicas internacionales sería, así, el marco dentro del que cada Estado podría, en ejercicio de su soberanía y sin injerencia

externa, determinar su sistema político o, lo que sería lo mismo, la forma de cumplir con la obligación jurídica interamericana de ejercer efectivamente la Democracia Representativa, por lo que, por ende, dicho marco no conduciría necesariamente a la uniformidad política de los Estados del Sistema Interamericano.

21. El nuevo enfoque que se propone para el tratamiento del tema sobre la Democracia en el Sistema Interamericano es la elaboración, por parte del Comité Jurídico Interamericano y en tanto elemento metodológico, de un Anteproyecto de Instrumento, Declaración o Tratado Interamericano sobre la Democracia que podría incluir asuntos tales como el desarrollo de las normas de la Carta de la OEA sobre la Democracia, la vinculación de esta última y los derechos humanos, la separación de los poderes estatales, los órganos estatales judiciales y contralores, los sistemas electorales y de participación ciudadana, el respeto de las minorías, el sistema de partidos políticos, el estatuto de las fuerzas armadas, los grupos de presión, etc. y todo ello en tanto desafío que responda no sólo al desarrollo jurídico del Sistema Interamericano en esta materia sino igualmente a lo que se espera de él en el futuro próximo previsible.





**LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO**

RESOLUCIÓN APROBADA POR EL  
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(2000)



## LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

(Resolución aprobada en la sesión ordinaria, celebrada 19 de agosto de 2000)<sup>1</sup>

### CJI/RES. 17 (LVII-O/00)

#### EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

RECORDANDO que, sobre la base de todos los antecedentes jurídicos interamericanos existentes a esa fecha en lo que respecta a la Democracia, en su resolución CJI/RES.I-3/95, del 23 de marzo de 1995, constató que, de conformidad a la Carta de la Organización de los Estados Americanos y a las resoluciones de sus órganos, la Organización y sus Estados Miembros observan, en relación al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa, los siguientes principios y normas:

PRIMERO: 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.

SEGUNDO: 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.

TERCERO: La Organización de los Estados Americanos tiene la competencia de promover y consolidar la Democracia Representativa en todos y cada uno de sus Estados Miembros. En especial, corresponde a la Organización, a través de la Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Asamblea General, sesionando en un período extraordinario, determinar, en el marco de la resolución sobre la “Democracia Representativa” [AG/RES. 1080 (XXI-O/91)], cuando uno de sus Estados Miembros ha violado o dejado de cumplir la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa.

---

<sup>1</sup> Resolución aprobada en la sesión del 19 de agosto de 2000, 57 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/RES. 17 (LVII-O/00) En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 2000**. Rio de Janeiro: CJI, 2000 (CJI/doc.45/00 del 25 ag. 2000). p.171-173.

CUARTO: La interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo o el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido, constituyen, en el Sistema Interamericano, incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa.

QUINTO: 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.

HABIDA CUENTA que la práctica observada por los Estados y la Organización en relación con las Misiones de Observación Electoral, constituidas en virtud de la resolución [AG/RES. 991 (XIX-O/89)], del 18 de noviembre de 1989, que actúan por invitación o con la anuencia de los Estados interesados, ha puesto de manifiesto la conveniencia de analizar desde el punto de vista jurídico algunas cuestiones relacionadas con su labor;

EN ATENCIÓN a que la Misión Especial enviada al Perú por invitación de ese país, de conformidad con la resolución [AG/RES. 1753 (XXX-O/00)], del 5 de junio de 2000, tiene por fin “explorar, con el Gobierno del Perú y otros sectores de la comunidad política, opciones y recomendaciones dirigidas a un mayor fortalecimiento de la democracia en ese país, en particular medidas para reformar el proceso electoral, incluidos la reforma de los tribunales judiciales y constitucionales y el fortalecimiento de la libertad de prensa”;

CONVENCIDO de que podría resultar útil a los fines de las misiones de la índole señalada, para el cumplimiento de sus objetivos, disponer de orientaciones de aceptación general respecto de los principios, normas, criterios y prácticas relacionadas con el ejercicio efectivo de la democracia representativa relacionadas con sus funciones;

CONSIDERANDO que, en general, el principio de la seguridad jurídica en las relaciones interamericanas hace aconsejable procurar una mayor precisión en la determinación de los principios, normas, criterios y prácticas internacionales relativos a la materia en el ámbito interamericano;

HABIENDO CONSIDERADO el documento presentado en este período ordinario de sesiones por el relator del tema, doctor Eduardo Vío Grossi titulado *La democracia en el sistema interamericano. Informe de seguimiento: nuevo enfoque metodológico. Instrumento, declaración o tratado interamericano sobre la democracia* (OEA/Ser.Q. CJI/doc.35/00 rev.1, del 17 de agosto de 2000);

RESOLUCIÓN SOBRE LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO, 2000

TENIENDO EN CUENTA las observaciones e iniciativas formuladas por diversos miembros en el curso de la detenida consideración del tema durante el actual período de sesiones,

RESUELVE:

1. Incluir en su temario para los próximos períodos ordinarios de sesiones el tema de la Democracia en el Sistema Interamericano para consideración prioritaria.

2. Agradecer al doctor Eduardo Vío Grossi su importante contribución al estudio de este tema e invitarlo a que presente al Comité Jurídico un proyecto sobre la materia, de conformidad con lo señalado en su informe CJI/doc.35/00 rev.1.

3. Invitar a los miembros del Comité Jurídico que deseen formular propuestas o iniciativas en esta materia, a que los hagan llegar a la Secretaría General para su distribución antes de la próxima sesión del Comité.

4. Solicitar a los demás órganos de la Organización que también se ocupan de la materia en el ámbito de sus respectivas competencias y, en especial, a la Secretaría General, a través de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y de la Unidad para la Promoción de la Democracia, que presten su colaboración a los miembros del Comité Jurídico Interamericano en la preparación de sus informes o proyectos.

La presente resolución fue aprobada en la sesión del 19 de agosto de 2000, estando presentes los siguientes miembros: doctores Jonathan T. Fried, Orlando R. Rebagliati, João Grandino Rodas, Brynmor Thornton Pollard, Gerardo Trejos Salas, Luis Marchand Stens, Sergio González Gálvez y Luis Herrera Marcano.

El doctor Eduardo Vio Grossi se abstuvo de votar, presentando un voto razonado que se adjunta a la presente.

\* \* \*

## VOTO RAZONADO

(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)

Rio de Janeiro, 25 de agosto de 2000

Me abstengo en la votación de la resolución CJI/RES. 17 (LVII-O/00) del 19 de agosto de 2000, *La Democracia en el Sistema Interamericano*, en atención a que ella restringe el alcance jurídico tanto de los hechos que le dan origen como, por ende, de la orientación de los trabajos que, consecuentemente, dispone emprender.

En efecto y tal como se indica en el documento CJI/doc.35/00 rev.1, del 17 de agosto de 2000, denominado *La Democracia en el Sistema Interamericano. Informe de seguimiento: nuevo enfoque metodológico. Instrumento, declaración o tratado interamericano sobre la Democracia*, de los documentos que establecen las Misiones de Observación Electoral y la Misión Especial enviada al Perú emerge la necesidad de precisar cuales son las normas jurídicas internacionales relativas a la Democracia respecto de las que deben ser confrontadas las pertinentes normas y prácticas nacionales, de manera de que se pueda verificar, por lo tanto, si, en el Estado de que se trate, se ejerce efectivamente la Democracia Representativa.

Ello importa, entonces, que se debería procurar, a partir de la vigente obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en los Estados del Sistema Interamericano, obligación ampliamente constatada por el propio Comité Jurídico Interamericano en su resolución CJI/RES.I-3/95, del 23 de marzo de 1995, determinar colectivamente el contenido de esa obligación jurídica interamericana en un documento jurídico solemne, sea éste un simple Instrumento, una Declaración o aún un Tratado Interamericano sobre la Democracia, opción metodológica propuesta en el documento CJI/doc.35/00 rev.1 antes referido y en el Proyecto de resolución CJI/doc.40/00, del 17 de agosto de 2000, ambos presentados por el suscrito, y que fue, empero, restringida, en la comentada resolución CJI/RES. 17 (LVII-O/00), a un trabajo individual del proponente.

La abstención pretende, por ende, no sólo defender la opción metodológica de colectivamente procurar redactar cuanto antes un Anteproyecto de Pacto Democrático de las Américas que recoja las normas, principios y prácticas jurídicas interamericanas vigentes en lo que se refiere al contenido de la obligación jurídica interamericana de ejercer efectivamente la Democracia Representativa, sino también llamar la atención acerca de la importancia y trascendencia de esta urgente tarea eminentemente jurídica y del eventual resultado, también jurídico, que, al respecto, se pudiere lograr.

**DEMOCRACIA Y DERECHO INTERNACIONAL**

INFORME PRESENTADO POR GERARDO TREJOS SALAS

(2001)





## DEMOCRACIA Y DERECHO INTERNACIONAL

(Informe presentado por el doctor Gerardo Trejos Salas)<sup>1</sup>

El Consejo de Europa, fiel en esto a su Estatuto, ha subordinado la adhesión de nuevos miembros a su aceptación de los principios de la “*democracia pluralista y representativa*”, asegurada por la organización de elecciones libres.

También en el sistema interamericano es obligación jurídica de los Estados miembros de la OEA practicar la democracia.

Así expresa Pierre-Marie Dupuy en su obra *Droit international public*, Dalloz, 3ª edición, 1995, p.176- “parece acabarse la era marcada por la indiferencia del derecho internacional respecto al régimen político y a la forma de gobierno internos, dejados por principio notablemente en la época de la coexistencia pacífica, a la libre escogencia de cada “Estado”<sup>2</sup>.

Esto en el plano regional. Pero en el plano universal tampoco se ha dejado de comprobar la misma tendencia reciente hacia la unificación ideológica de los derechos humanos, apoyada sobre la adhesión común a la escogencia liberal, pluralista y democrática de gobierno. Es lo que parece testimoniar, en particular, las operaciones recientes de asistencia o de intervención de las Naciones Unidas o de ciertos de sus Estados miembros (Cambodia, Somalia, y Haití, entre otros) emprendidas a menudo por iniciativa del Consejo de Seguridad, esas operaciones buscan en particular permitir la celebración de elecciones libres en países expuestos, por otra parte, a una situación humanitaria gravemente preocupante. La convicción ahora compartida por todos —agrega el profesor Pierre-Marie Dupuy— de que la democracia liberal y el Estado de derecho son los mejores garantes de las libertades fundamentales aparecerían así como las marcas de un “nuevo orden internacional”.

---

<sup>1</sup> Informe aprobado en la sesión del 06 de marzo de 2001, 58 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc.47/01. En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 2001**. Rio de Janeiro: CJI, 2001 (CJI/doc.79/01, 24 ag. 2001). p.50-56.

<sup>2</sup> Marcando además, su diferencia con la Resolución 2625 de la Asamblea General de Naciones Unidas (Declaración de 1970 sobre las relaciones amistosas y la cooperación entre los Estados que expresaba que todo Estado tiene el derecho inalienable de escoger su sistema político, económico social y cultural sin ninguna injerencia de parte de otro Estado); la *Carta de París* –texto no jurídico pero políticamente muy significativo, adoptado por la Conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa en noviembre de 1990– establece directamente el vínculo entre la adhesión al Estado de Derecho es decir la sumisión del Estado al Derecho y el respeto de las libertades fundamentales cuya protección constituye “*la responsabilidad primera de los gobiernos*”.

Ciertos autores han formulado la opinión de que estaría en transe de afirmarse en el derecho internacional un principio de derecho positivo que obligaría a los Estados a encontrar la legitimidad de sus regímenes políticos internos en la sumisión a la democracia liberal<sup>3</sup>.

Habíamos dicho que es obligación jurídica de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos practicar la democracia. Sin embargo, en el sistema interamericano no existe ningún documento o instrumento internacional que defina que es la democracia. Por esta razón nos hemos permitido proponer la elaboración en el seno de la OEA de una declaración Internacional o de un pacto que defina en que consiste el deber jurídico de practicarla<sup>4</sup>. Hemos sugerido, además que la Asamblea General de la OEA encomiende al Comité Jurídico Interamericano órgano asesor de la OEA en materia jurídica, la elaboración de esta declaración o pacto<sup>5</sup>.

Pareciera necesario, en vista de una mayor seguridad jurídica interamericana y de una más amplia eficacia de las misiones de observación electoral de la OEA, procurar que por la vía convencional o declarativa, se precisen aquellos principios que conforman el estándar mínimo de la democracia en el sistema interamericano.

Hemos sugerido que se enuncien como principios de la democracia, entre otros los siguientes:

La organización de elecciones libres, secretas, justas, auténticas pluralista y periódicas.

El pluripartidismo.

---

<sup>3</sup> Vide en este sentido T. Frank. *The emerging right of democratic governance. American Journal of International Law*. v. 86. p. 46-91, y además el excelente libro del profesor canadiense G. S. Goodwin Gill, *Elecciones libres y justas: derecho internacional y práctico* publicado por la Unión Interparlamentaria. Ginebra, Suiza 1994.

<sup>4</sup> Esta idea la planteó originalmente el jurista chileno Eduardo Vio Grossi en el 57º período ordinario de sesiones del Comité Jurídico Interamericano celebrado en Rio de Janeiro en agosto del 2000. Sin embargo ante la oposición de algunos miembros del Comité, el doctor Vio Grossi la retiró pero fue retomada bajo otra forma por los doctores Gerardo Trejos y Luis Herrera Marcano. CJI/doc.42/00, 18 de agosto del 2000.

<sup>5</sup> Así se lo sugirió el doctor Gerardo Trejos al Señor Presidente de la República Bolivariana de Venezuela en una misiva remitida el 9 de noviembre del 2000 el Presidente Hugo Chávez Frías, en carta de respuesta que envió al doctor Gerardo Trejos el 30 de noviembre del 2000 le decía, entre otras cosas, lo siguiente: “He impartido instrucciones al señor Ministro de Relaciones Exteriores a fin de que encomiende a su Dirección General de Política Internacional considerar el asunto con el mayor criterio de viabilidad a fin de que ese conjunto de normas no solo sea la aplicación latinoamericana y caribeña, sino constituya forma de vidas para todos los países en una propuesta de América al mundo que de lugar a una Declaración Universal de la Democracia similar a la de los Derechos Humanos”.

Las garantías de representación electoral equitativa para las minorías.

La separación de poderes.

El sometimiento del poder militar al poder civil.

La independencia económica del poder judicial.

La libertad de prensa y en general el respeto a los derechos y libertades fundamentales.

Una activa participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Como bien ha observado Armando Vargas Araya<sup>6</sup>, el derecho del pluralismo, la práctica de la tolerancia y la alternancia en el ejercicio del poder son características mínimas de la cultura democrática. Es cierto —agrega el citado autor— que las elecciones libres por sí mismas no son la democracia, pero sin elecciones libres periódicas y competitivas es imposible que el gobierno tenga legitimidad suficiente para conducir un proceso de profunda transformación social. Muchos pueblos carecen aún del marco jurídico adecuado para resolver la cuestión electoral; otros no tienen todavía instituciones autónomas-independientes de los tres poderes clásicos —para la organización de los comicios, incluyendo el registro de los ciudadanos y la entrega de la cédula de identidad con la fotografía del titular, el conteo de los votos por representantes de los partidos y de la declaratoria del resultado de la consulta al pueblo. En algunos, todavía, es el Poder Ejecutivo, a través de las autoridades de la policía política, el que cuenta los votos. Sin organismos electorales independientes, que en cada caso han de tener sus particularidades, difícilmente puede garantizarse el respeto de la soberanía popular. Tales instituciones independientes pueden contribuir a que ninguna decisión tomada por la mayoría limite los derechos de la minoría, de manera especial el derecho a convertirse en igualdad de condiciones en la mayoría.

---

<sup>6</sup> Armando Vargas Araya. *El siglo de Figueres*. Editorial Juricentro. San José. Costa Rica. 1993, p. 79.

## DEBATES ABIERTOS

Entre los principios que hemos sugerido enunciar como fundamento de la democracia, mencionamos “una activa participación de la sociedad civil en los asuntos públicos” pero no mencionamos expresamente la “democracia participativa”. El tema es polémico. El Presidente Hugo Chávez en carta dirigida al doctor Trejos, el 30 de noviembre de 2000, expresa, no sin orgullo que su Gobierno “tiene a la democracia participativa como paradigma de vida ciudadana y la incorpora al total ejercicio de la libertad y la soberanía de los pueblos...”

Sin embargo el profesor Eliécer Venegas Segura en un agudo y reciente libro (*vid. Los pobres entre paréntesis*. Editorial Juricentro. San José, 2001) arremete contra la democracia participativa en los siguientes términos:

Los políticos, regodeándose en su casi nada, sueñan con involucrar a todo el pueblo en ella, lo cual les permitiría hacer menos aún. “Democracia participativa” llaman a eso. Todos los ciudadanos deben participar en la labor del gobierno, se dice para ello serán útiles *grupos intermedios* (intermedios entre la persona y el Estado). Así los concejales tendrían menos preocupaciones porque los problemas de cada barrio tendrá que resolverlos alguna asociación como las actuales de desarrollo comunal o cualesquiera que se les parezcan.

Me preocupa el hecho que la tal democracia participativa en realidad es un atentado contra el tiempo de las personas (como los gastos de las campañas políticas son un atentado contra los bolsillos de los contribuyentes). Si todo acto que se oriente hacia la obtención del bien común es una labor política —es un segmento de la política— no tienen razón quienes consideran que traicionan sus deberes de ciudadanos los que no trabajan en ciertas asociaciones de tinte *político* (los pocos grupos intermedios en que los políticos se interesan). ¿Con qué gana más la sociedad: con el hecho de que un padre de familia dedique su tiempo libre a estar con sus hijos, contribuyendo a su desarrollo, o con el que los gaste en una sesión, a lo mejor llena de vacías disputas politiqueras, de alguna de esas agrupaciones?

La verdad es esta: así como en el libro de Tomás Moro los habitantes de Utopía en tiempos de guerra utilizaban las riquezas que tenían en el extranjero para contratar “mercenarios de todos los países y en especial zapoletas” (endurecidos, resistentes al frío y a los trabajos pesados, “huérfanos de placeres, ineptos para la agricultura y tan indolentes en las artes de la construcción como en el vestir”, etc.) nosotros también recurrimos a personas de esas “temibles, salvajes y feroces” a los que llamamos “políticos” para que se encarguen de realizar, en unión de laguna buena gente utópica asalariada, las labores de la administración del Estado. Y está bien, porque ellos nos permiten a los demás ocuparnos en cosas más agradables, y probablemente más necesarias.

Lo que no está bien es que por una parte, enarbolando la bandera de la democracia participativa, los políticos esperen que nosotros renunciemos a

nuestra vida privada para ayudarles, y que por otra, enarbolando la de la democracia representativa digan que pueden hacer lo que les venía en gana por ser representantes o delegados del pueblo soberano... y terminen no haciendo nada (o nada realmente bueno)”.

## **DECLARACIÓN SOBRE LOS CRITERIOS PARA ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS**

(Adoptada por unanimidad por el Consejo Interparlamentario en su 154ª. reunión, París 26 de marzo de 1994)

EL CONSEJO INTERPARLAMENTARIO,

REAFIRMANDO la importancia de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* en los cuales se establece que la autoridad de los gobiernos estará basada en la voluntad del pueblo expresada en elecciones periódicas y auténticas;

RECONOCIENDO Y HACIENDO SUYOS los principios fundamentales que rigen las elecciones periódicas libres y justas reconociendo por los Estados en los instrumentos universales y regionales relativos a los derechos humanos, en particular el derecho de toda persona a intervenir en el gobierno de su país de modo directo e indirecto a través de representantes elegidos libremente, a votar en esas elecciones en escrutinio secreto, a tener las mismas oportunidades de ser candidato para las elecciones y a expresar sus opiniones políticas, en forma individual o en asociación con otros;

PERSUADIDO del hecho de que cada Estado tiene derecho soberano de acuerdo con la voluntad de su pueblo a elegir y desarrollar libremente su propio sistema político, social, económico y cultural sin interferencia de otros Estados en el estricto a la *Carta de las Naciones Unidas*;

DESEANDO promover el establecimiento de regímenes democráticos pluralistas y representativos en todo el mundo;

RECONOCIENDO que el establecimiento y el fortalecimiento de los procesos y las instituciones democráticas es responsabilidad común de los gobiernos, los electores y las fuerzas políticas organizadas, que las elecciones periódicas y auténticas son un elemento necesario e indispensable de los esfuerzos continuados destinados a proteger los derechos e intereses de las personas y que como cuestión de carácter práctico, el derecho de todos a intervenir en el gobierno de su país es un factor primordial para que todo individuo goce de la totalidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales;

VE CON AGRADO la función creciente de las Naciones Unidas, la Unión Interparlamentaria, las organizaciones y asambleas parlamentarias regionales y las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, para proporcionar asistencia electoral a petición de los gobiernos;

POR CONSIGUIENTE ADOPTA la siguiente *Declaración sobre elecciones libres y justas e insta* a los gobiernos y parlamentos de todo el mundo a que se guíen por los principios y normas aquí contenidos:

1. Elecciones libres y justas

En cualquier Estado la autoridad de los poderes públicos sólo puede derivar de la voluntad del pueblo expresada en elecciones auténticas, libres y justas, celebradas a intervalos regulares sobre la base del sufragio universal, igual y secreto.

2. Derechos relativos al voto y la elección

- (1) Todo ciudadano mayor de edad tiene derecho a votar en las elecciones sobre una base no discriminatoria.
- (2) Todo ciudadano mayor de edad tiene el derecho al acceso a un procedimiento de inscripción de los electores que sea eficaz, imparcial y no discriminatorio.
- (3) Ningún ciudadano elegible se verá negado el derecho a votar o a inscribirse en calidad de elector, a no ser que sea en virtud de criterios fijados por la ley, objetivamente verificables y ajustados a las obligaciones contraídas por el Estado en el marco del derecho internacional.
- (4) Todo individuo privado del derecho a votar o a inscribirse como elector tendrá derecho a apelar ante una jurisdicción competente para examinar esas decisiones y corregir los errores con prontitud y eficacia.
- (5) Todo elector tiene derecho a un acceso real, en condiciones de igualdad, a un local de voto en donde ejercer su derecho.
- (6) Todo elector tiene la capacidad de ejercer su derecho en condiciones de igualdad con otros y a lograr que su voto tenga peso equivalente al de los demás.
- (7) El derecho de votar en secreto es absoluto y no puede restringirse en modo alguno.

3. Derechos y responsabilidades relativos a la candidatura, al partido y a la campaña

- (1) Todo individuo tiene derecho a tomar parte en el gobierno de su país y a presentar, en condiciones de igualdad, su candidatura en las elecciones. Los criterios que rigen la participación en el gobierno del país están determinados conforme a las constituciones y leyes nacionales y no deben ser incoherentes con las obligaciones internacionales del Estado.
- (2) Todo individuo tiene derecho a tomar parte o a establecer junto con ellos un partido u organización de carácter político para competir en una elección.
- (3) Todo individuo tiene el derecho solo o en asociación con otros a:
  - expresar las opiniones políticas sin interferencia;
  - buscar, recibir e impartir información y efectuar una elección informada;
  - desplazarse con libertad dentro del país para realizar una campaña electoral;
  - realizar una campaña electoral en las mismas condiciones que los demás partidos políticos, incluido el partido que forma el gobierno existente.
- (4) Todo candidato a las elecciones y todo partido político tendrán iguales oportunidades de acceso a los medios informativos, en particular los medios de comunicación en masa, para dar a conocer sus opiniones políticas.
- (5) Será reconocido y protegido el derecho de los candidatos a la seguridad en lo que respecta a sus vidas y sus bienes.
- (6) Todo individuo y todo partido político tienen derecho a la protección de la ley y a que se ponga remedio a la violación de los derechos políticos y electorales.
- (7) Los derechos antes anunciados sólo pueden ser objeto de restricciones de carácter excepcional que estén de acuerdo con la ley y que sean razonablemente necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, la protección de la salud y de la moralidad públicas o la protección de los derechos y libertades de otros, siempre que sean coherentes con las obligaciones contraídas por el Estado en virtud del derecho internacional. Las restricciones admisibles a la presentación de una candidatura, la creación y las actividades de los partidos políticos y los derechos a la campaña electoral no se aplicarán de modo que violen el principio de la no

discriminación fundada en la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión, las opiniones políticas u otras, el origen nacional o social, la fortuna, el nacimiento u otra situación.

- (8) Todo individuo o partido político cuyos derechos relativos a la candidatura, al partido o a la campaña son negados o limitados, tendrá derecho a apelar ante una jurisdicción competente para realizar esas decisiones y corregir los errores con prontitud y eficacia.
- (9) Los derechos de la candidatura, el partido y la campaña llevan consigo responsabilidades ante la comunidad. En particular, ningún individuo ni partido político se entregará a actos de violencia.
- (10) Todo candidato y todo partido político que participa en una elección respetará los derechos y libertades de los demás.
- (11) Todo candidato y partido político que participa en una elección aceptará los resultados de elecciones libres y justas.

#### 4. Derechos y responsabilidades de los Estados

- (1) Los Estados deben adoptar las disposiciones legislativas y otras medidas necesarias para garantizar los derechos y el marco institucional que permitan la celebración de elecciones periódicas y auténticas, libres y justas, conforme a sus obligaciones contraídas en virtud de derecho internacional. En particular los Estados deben:
  - establecer un procedimiento eficaz, imparcial y no discriminatorio para la inscripción de los votantes;
  - establecer criterios claros para la inscripción de los votantes, como la edad, la ciudadanía y la residencia, y cuidar de que esas disposiciones se apliquen sin distinción de ningún tipo;
  - facilitar la formación y el libre funcionamiento de los partidos políticos reglamentar posiblemente la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, asegurar la separación del partido y el Estado y establecer las condiciones equitativas de competencia en las elecciones legislativas;
  - iniciar o facilitar programas nacionales de educación cívica para lograr que la población esté al corriente de los procedimientos electorales y de los problemas planteados.
- (2) Además, los Estados deben adoptar las medidas políticas e institucionales necesarias para asegurar al logro progresivo y la consolidación de los objetivos democráticos, comprendido el



establecimiento de un mecanismo neutro imparcial e equilibrado de administración de las elecciones. Al actuar así deben en particular:

- lograr que los responsables de los distintos aspectos de las elecciones estén adiestrados y actúen con imparcialidad que existan procedimientos coherentes de votación y que sean conocidos por los electores;
  - garantizar la inscripción de los electores y actualizar las listas electorales y los procedimientos de sufragio, con la asistencia de observadores nacionales e internacionales si corresponde;
  - impulsar a los partidos, a los candidatos y a los medios informativos a que acepten y adopten un código de conducta que rijan la campaña electoral y el escrutinio propiamente dicho;
  - asegurar la regularidad del escrutinio mediante medidas apropiadas que impidan la votación múltiple o la votación por quienes no tienen derecho a hacerlo;
  - asegurar la integridad del proceso de recuento de votos.
- (3) Los Estados respetarán y garantizarán el respeto de los derechos humanos de todos los individuos presentes en su territorio y sometidos a su jurisdicción. Por consiguiente, en época de elecciones, el Estado y sus órganos garantizarán:
- el respeto a la libertad de movimiento, reunión, asociación y expresión, en particular en el contexto de las manifestaciones y reuniones políticas;
  - que los partidos y los candidatos tengan libertad para comunicar sus opiniones a los electores, y que gocen de igualdad de acceso a los medios informativos estatales y de servicio público;
  - que se adopten las medidas necesarias para garantizar la cobertura imparcial de la campaña en los medios informativos oficiales y de servicio público.
- (4) Para que las elecciones sean justas los Estados deben adoptar las medidas necesarias a fin de asegurar que los partidos y los candidatos gocen de oportunidades razonables de presentar su programa electoral.
- (5) Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para conseguir que se respete al principio del voto secreto y para que los votantes puedan votar libremente sin temor ni intimidación.

## LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

- (6) Además, las autoridades estatales deben conseguir que el escrutinio se organice de modo que se evite el fraude o cualquiera otra ilegalidad, que se mantengan la seguridad y la integridad del proceso y que el recuento de los votos esté a cargo de personal adiestrado, sometido a vigilancia y/o verificación imparcial.
- (7) Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para asegurar la transparencia del conjunto del proceso electoral, incluyendo por ejemplo, la presencia de representantes de los partidos y de observadores debidamente acreditados.
- (8) Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los partidos, los candidatos y los simpatizantes beneficinan de igual seguridad, y para que las autoridades estatales adopten las medidas necesarias a fin de evitar la violencia electoral.
- (9) Los Estados deben garantizar que las violaciones de los derechos humanos y las demandas relativas al proceso electoral sean resueltas con eficacia y prontitud en el curso del período electoral, actuando una autoridad independiente e imparcial, como son los tribunales o una comisión electoral.

**PRIMER PREINFORME  
SOBRE UN ANTEPROYECTO DE  
INSTRUMENTO, DECLARACIÓN O TRATADO SOBRE  
LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO**

INFORME PRESENTADO POR EDUARDO VIO GROSSI

(2001)



**PRIMER PREINFORME  
SOBRE UN ANTEPROYECTO DE INSTRUMENTO,  
DECLARACIÓN O TRATADO SOBRE LA DEMOCRACIA EN EL  
SISTEMA INTERAMERICANO**

(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)<sup>1</sup>

**Introducción**

Por el presente *Primer preinforme sobre un anteproyecto de instrumento, declaración o tratado sobre la democracia en el sistema interamericano*, se pretende dar cuenta, en cumplimiento todavía parcial de la resolución CJI/RES. 17 (LVII-O/00), de lo que, hasta la fecha, el autor ha logrado, con la colaboración de una asistente, recopilar respecto de la materia.

Los antecedentes hasta ahora recopilados se han ordenado en tres grupos, a saber, en primer término, según si concierne a disposiciones jurídicas interamericanas que dicen relación de manera expresa y directa con la democracia en cuanto institución autónoma, en segundo lugar, si se trata de otros cuerpos normativos interamericanos que, pudiendo tener una vinculación con esta última, integran más bien otras instituciones jurídicas internacionales y, por último, textos jurídicos que dicen relación con asuntos aún del ámbito interno o de la jurisdicción interna, doméstica o exclusiva del Estado, pero que parecen estar íntimamente relacionadas con la democracia.

Por razones de orden práctico, la citada recopilación se ha hecho sobre la base de algunas de las fuentes formales del derecho internacional y así se ha distinguido entre los tratados, las resoluciones de organizaciones internacionales declarativas de derecho y los principios generales de derecho. Ahora bien, en las resoluciones de organizaciones internacionales se ha incluido a la jurisprudencia y resoluciones que, al mismo tiempo, podrían expresar o formar costumbre y/o principios generales de derecho. Y en éstos, considerados separadamente, se ha privilegiado a aquellos comunes a los distintos textos constitucionales de los Estados del sistema interamericano, los que, posiblemente, podrían ser asimismo considerados actos jurídicos unilaterales.

---

<sup>1</sup> Informe aprobado en la sesión del 06 de marzo de 2001, 58° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc.48/01. En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 2001**. Rio de Janeiro: CJI, 2001 (CJI/doc.79/01 del 24 ag. 2001). p.56-73.

Ciertamente, el presente trabajo no pretende dar cuenta de todo lo existente en la materia. Por el momento, se ha prescindido de la doctrina y, en el marco de las resoluciones de organizaciones internacionales, tampoco se han considerado las resoluciones del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Por otra parte, la recopilación en cuestión se ha limitado, en esta etapa, a textos atinentes principalmente a los Estados latinoamericanos. Faltan, pues, los antecedentes relativos a los Estados del Caribe, a los Estados Unidos de América y a Canadá. Todo ello se espera abordar en un próximo preinforme.

Por lo mismo, el presente trabajo no intenta obtener conclusiones sino únicamente indicar la existencia de una posible dirección en la que podrían obtenerse las mismas.

Finalmente, de modo alguno, este documento prejuzga sobre el tipo de instrumento, declaración o tratado, que podría eventualmente recoger, por parte de la Organización de los Estados Americanos o sólo de éstos últimos, dichas conclusiones.

## **PRIMER GRUPO**

### **TEXTOS QUE ALUDEN DIRECTA Y EXPRESAMENTE A LA DEMOCRACIA**

#### **I. LA OBLIGACIÓN DE EJERCER LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

##### **A) FUENTES CONVENCIONALES**

##### **1. *CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS***

###### **a) Párrafo 3 del Preámbulo:**

“... que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.”

###### **b) Párrafo 4 del Preámbulo:**

“... que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el 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.”

###### **c) Artículo 2:**

“La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales:

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

###### **d) Artículo 3:**

“Los Estados americanos reafirman los siguientes principios:

d) 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...”

2. *PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO EN EL MERCOSUR, LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y REPÚBLICA DE CHILE (1998)*

a) Artículo 1:

“La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados partes del presente Protocolo.”

b) Artículo 3:

“Toda ruptura del orden democrático en uno de los Estados partes del presente Protocolo dará lugar a la aplicación de los procedimientos previstas en los artículos siguientes.”

B) RESOLUCIONES DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

1. *IV REUNIÓN DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES, WASHINGTON DC, 26 DE MARZO AL 7 DE ABRIL DE 1951*

Resolución sobre el “Fortalecimiento y Ejercicio Efectivo de la Democracia”, IV Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores:

“la solidaridad de las repúblicas americanas requiere “el ejercicio efectivo de la democracia representativa, la justicia social y el respeto y la vigencia de los derechos y deberes del hombre.”

2. *V REUNIÓN DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES, SANTIAGO DE CHILE, 1959.*

*Declaración de Santiago:*

“1. El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de la legalidad los actos del gobierno por los órganos jurisdiccionales del Estado.

2. Los gobiernos de las repúblicas americanas deben surgir de elecciones libres.

3. La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia.

4. Los gobiernos de los Estados americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.

5. Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces.

6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.

7. La libertad de prensa, de la radio y de la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.

8. Los Estados americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos.”

3. *ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Santiago de Chile, 1991*

a) Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano

"Los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos, en representación de sus gobiernos democráticamente elegidos,

...

Teniendo presente que la democracia representativa es la forma de gobierno de la región y que su ejercicio efectivo, consolidación y perfeccionamiento son prioridades compartidas;

...

DECLARAN:

Su compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región, dentro del respeto a los principios de libre determinación y no intervención.

...y su decisión de conceder especial prioridad en... (la) agenda (de la OEA)...a las siguientes acciones:

...

b) Fortalecer la democracia representativa, como expresión de la legítima y libre manifestación de la voluntad popular, dentro del respeto invariable a la soberanía y a la independencia de los Estados miembros...”

b) AG/RES. 1080 (XXI-O/91), "Democracia Representativa":

*Considerando:*

"...*Que según establece la Carta, uno de los propósitos fundamentales de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;*

*...es necesario darle efectiva aplicación al principio consignado en la Carta de que 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 ..."*



4. *COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO:*

Resolución CJI/RES.I-3/95, del 23 de marzo de 1995, *La Democracia en el Sistema Interamericano:*

"CONSTATA

Que de conformidad a la Carta de la Organización de los Estados Americanos y a las resoluciones de sus órganos, la Organización y sus Estados Miembros observan, con relación al ejercicio efectivo de la democracia Representativa, los siguientes principios y normas:

PRIMERO: 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.

SEGUNDO: 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...."

C) PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO COMUNES A LOS ORDENAMIENTOS JURIDICOS CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS.

1. BRASIL:

Artículo 1:

“La República Federal del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos:

I. La Soberanía

II. La Ciudadanía

III. La dignidad de la persona humana

IV. Los valores sociales del trabajo y de la libre iniciativa

V. El pluralismo político.

Párrafo Único. Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos o directamente, en los términos de esta Constitución.”

## LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

### 2. BOLIVIA:

#### Artículo 1:

“Bolivia libre, independiente y soberana, constituida en república unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa...”

### 3. CHILE:

#### Artículo 4:

“Chile es una república democrática.”

### 4. ECUADOR:

#### a) Artículo 1, inciso 1:

“El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable y alternativo.”

#### b) Artículo 27:

“La educación es deber primordial del Estado...La educación se inspirará en principios de nacionalidad, democracia...”

### 5. GUATEMALA:

#### Artículo 140:

“Estado de Guatemala. Guatemala es un estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.”

### 6. HONDURAS:

#### a) Artículo 1:

“Honduras es un Estado de derecho, soberano, constituido como república libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social.”

#### b) Artículo 5:

“El gobierno debe sustentarse en el principio de la democracia participativa, del cual se deriva la integración nacional, que implica participación de todos los sectores políticos en la administración pública a fin de asegurar y fortalecer el progreso de Honduras basado en la estabilidad política y en la conciliación nacional.”

7. MÉXICO:

Artículo 40:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.”

8. PARAGUAY:

a) Preambulo:

“...reafirmando los principios de la democracia republicana representativa, participativa y pluralista.....”

b) Artículo 1:

“La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.”

9. PERÚ:

Artículo 43, inciso 1:

“La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.”

10. URUGUAY:

Artículo 82:

“La nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana...”

11. VENEZUELA:

Artículo 2:

“Venezuela se constituye en un estado democrático y social de derecho y de justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la dignidad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.”

## II. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

### A) FUENTES CONVENCIONALES

#### 1. *CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS*

Artículo 9:

“Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido 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".

B) RESOLUCIONES DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

1. *ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS*

AG/RES. 1080 (XXI-O/91), "DEMOCRACIA REPRESENTATIVA",  
ASAMBLEA GENERAL OEA, 5 DE JUNIO DE 1991:

"RESUELVE:

1. Instruir al Secretario General que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días.

2. Expresar que la reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores o el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General tenga por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estimen apropiadas, conforme a la carta y el derecho internacional.

..."

2. *COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO*

Resolución CJI/RES.I-3/95, del 23 de marzo de 1995,  
"La Democracia en el Sistema Interamericano":

CONSTATA:

Que de conformidad a la *Carta de la Organización de los Estados Americanos* y a las resoluciones de sus órganos, la organización y sus estados miembros observan, con relación al ejercicio efectivo de la democracia representativa, los siguientes principios y normas:

...

TERCERO: La Organización de los Estados Americanos tiene competencia de promover y consolidar la democracia representativa en todos y cada uno de los estados miembros. en especial, corresponde a la organización, a través de la reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Asamblea General, sesionando en un período extraordinario, determinar, en el marco de la resolución sobre la "Democracia Representativa" [AG/RES. 1080 (XXI-O/91)], cuando uno

de sus estados miembros ha violado o dejado de cumplir la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa.

CUARTO: La interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo o el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido, constituyen, en el Sistema Interamericano, incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa."

## SEGUNDO GRUPO

### INSTITUCIONES INTERNACIONALES VINCULADAS

#### I. DERECHOS HUMANOS

##### A) FUENTES CONVENCIONALES

###### 1. *CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

###### a) Preámbulo:

"Los Estados Americanos signatarios (...) reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del Hombre."

###### b) Artículo 29, letra c):

No es admitida una interpretación que excluya "otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno "

###### c) Artículo 32, inciso 2:

"Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática."

##### B) RESOLUCIONES DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

###### 1. *DÉCIMA CONFERENCIA INTERAMERICANA, CARACAS, 1954:*

###### a) Resolución XXVII

"La plena vigencia de los derechos humanos fundamentales sólo se puede alcanzar dentro de un régimen de democracia representativa."

2. *CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:*

- a) Opinión Consultiva sobre la Colegiación Obligatoria de Periodistas (OC-5/85, párrafo 67):

“Las justas exigencias de la democracia deben (...) orientar la interpretación de la convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas.”

- b) Sexto Dictamen sobre la Expresión “Leyes” (OC-6/86, párrafo 34):

“La democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la convención forma parte. Es un “principio” reafirmado por los Estados Americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del sistema interamericano. El régimen mismo de la Convención reconoce expresamente los derechos políticos (art. 23) que son aquellos que, en los términos del art. 27, no se pueden suspender, lo que es indicativo de la fuerza que ellos tienen en dicho sistema.”

3. *COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.*

Informe Anual año:

“En el derecho a la participación política hay cabida para una gran variedad de formas de gobierno, siendo muchas las alternativas constitucionales que existen en cuanto al grado de centralización de los poderes del estado o la elección y las atribuciones de los órganos encargados de su ejercicio. sin embargo, el marco democrático es elemento necesario para el establecimiento de una sociedad política donde puedan darse los valores humanos plenos.”

C) PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO COMUNES A LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS

1. ARGENTINA:

Artículo 86:

“El defensor del pueblo ... su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta constitución y las leyes . . .”

2. CHILE:

Artículo 5, inciso 2:

“El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. es deber de los órganos del estado respetar y promover tales derechos, garantizados

ANTEPROYECTO DE INSTRUMENTO SOBRE LA DEMOCRACIA, 2001

por esta constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”

3. ECUADOR:

Artículo 2:

“Es función primordial del estado fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre, y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes.”

4. GUATEMALA:

Preámbulo:

"Nosotros, los representantes del pueblo de Guatemala ... decididos a impulsar la plena vigencia de los derechos humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al derecho.”

5. JAMAICA:

Artículo 13:

“... toda persona de Jamaica goza de los derechos fundamentales y libertades individuales, es decir, tiene el derecho – sin distinción de raza, lugar de origen, opiniones políticas, color religión o sexo, pero sujeto al respeto de los derechos y libertades de los demás...”

6. PERÚ:

a) Artículo 1:

“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del estado.”

b) Artículo 3:

"La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se funden en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.”

c) Artículo 44:

“Son deberes primordiales del estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos ....”

7. VENEZUELA:

Artículo 19:

“El Estado garantizará a toda persona conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos.

su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del poder público  
.....”

## II. ELECCIONES

### A) FUENTES CONVENCIONALES

#### 1. *CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

Artículo 23, inciso 1:

“Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

### B) RESOLUCIONES DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

#### 1. *DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE:*

Artículo 20:

“Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”

#### 2. *COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:*

a) Informe Anual 1990-1991:

“... como lo demuestra la experiencia histórica, los gobiernos derivados de la voluntad del pueblo, expresada en elecciones libres son los que proporcionan la más sólida garantía de que los derechos humanos fundamentales serán observados y protegidos.”

### C) PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO COMUNES A LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES

#### 1. ARGENTINA:

Artículo 37, inciso 1:

“Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.”



2. **BRASIL:**

Artículo 14:

“La soberanía popular será ejercida por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos, y, en los términos de la ley, mediante: I.- Plebiscito. II.- Referéndum. III.- Iniciativa Popular.”

3. **BOLIVIA:**

Artículo 219:

“El sufragio constituye la base del régimen democrático representativo y se funda en el voto universal, directo e igual, individual y secreto, libre y obligatorio; en el escrutinio público y en el sistema de representación proporcional.”

4. **CHILE:**

Artículo 15, inciso 1:

“En las votaciones populares el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio.”

5. **ECUADOR:**

Artículo 33:

“El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos...”

6. **HONDURAS:**

Artículo 44:

“El sufragio es un derecho y una función pública. El voto es universal, obligatorio, igualitario, directo, libre y secreto.”

7. **PANAMÁ:**

a) Artículo 129:

“El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. el voto es libre, igual, universal, secreto y directo.”

b) Artículo 130:

“Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio.....”

8. PERÚ:

a) Artículo 31, inciso 1:

“Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.”

b) Artículo 31, inciso 4:

“El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.”

9. URUGUAY:

Artículo 77, inciso 2:

“El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley pero sobre las bases siguientes:

1° inscripción obligatoria en el registro cívico.

2° voto secreto y obligatorio...”

**III. LA PAZ**

A) FUENTES CONVENCIONALES

1. *TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECÍPROCA*

Considerando:

“Que la comunidad regional americana afirma como verdad manifiesta que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz y que la paz se funda en la justicia y en el orden moral y, por tanto, en el reconocimiento y la protección internacional de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad”.

B) RESOLUCIONES DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

1. *ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 1991*

"Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano:

... la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, ...”

## TERCER GRUPO

### INSTITUCIONES INTERNAS VINCULADAS

#### I. PLURIPARTIDISMO

##### A) PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO COMUNES A LAS CONSTITUCIONES.

###### 1. ARGENTINA:

Artículo 38, inciso 1 y 2:

“Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.

Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos colectivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.”

###### 2. BRASIL:

Artículo 17:

Es libre la creación fusión, incorporación y extinción de partidos políticos resguardando la soberanía nacional, el régimen democrático, o pluripartidarismo, los derechos fundamentales de la persona humana.....”

###### 3. CHILE :

Artículo 15, inciso 6:

“La Constitución Política garantiza el pluralismo político. son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política.....”

###### 4. MÉXICO:

Artículo 41, inciso 2, 3 y 4:

“Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los

programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.”

## **II. LA REPÚBLICA**

### **A) PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO COMUNES A CONSTITUCIONES.**

#### **1. ARGENTINA:**

##### **a) Artículo 1:**

“La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal según la establece la presente Constitución.”

##### **b) Artículo 6:**

“El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o de repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por la invasión de otra provincia.”

#### **2. COSTA RICA:**

##### **Artículo 9, inciso 1:**

“El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable.”

## **III. PODERES ESTATALES**

### **A) PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO COMUNES A LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES.**

#### **1. ARGENTINA:**

##### **a) Artículo 22:**

“El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete el delito de sedición.”

##### **b) Artículo 109:**

“En ningún caso el presidente de la nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas.”

2. BOLIVIA:

a) Artículo 2:

“La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano.”

b) Artículo 4:

“El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por la ley.”

c) Artículo 30:

“Los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les confiere esta Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las expresamente les están acordadas por ella.”

3. BRASIL:

Artículo 2:

“Son poderes de la Unión, independientes y armónicos entre sí, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”

4. COSTA RICA:

Artículo 9, inciso 2:

“El Gobierno (...) Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entres sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes.”

5. CHILE:

a) Artículo 5, inciso 1:

“La soberanía reside esencialmente en la nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo puede atribuirse su ejercicio.”

b) Artículo 7, inciso 2:

“Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido en virtud de la constitución o las leyes.”

c) Artículo 73, inciso 1:

## LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

“La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el presidente de la república ni el congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos.”

### 6. ECUADOR:

#### a) Artículo 39, inciso 2:

“Todo órgano del poder público es responsable y no puede ejercer otras atribuciones que las consignadas en esta constitución y las demás leyes.”

#### b) Artículo 97:

“Los organismos de la función judicial serán independientes en el ejercicio de sus funciones.”

### 7. HONDURAS:

#### Artículo 4:

“Se ejerce por tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación.”

### 8. MÉXICO:

#### Artículo 49:

“El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo...”

### 9. PARAGUAY:

#### Artículo 3:

"Del poder público:

El pueblo ejerce el poder público por medio del sufragio.

El gobierno es ejercido por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del poder público. La dictadura está fuera de la ley.”

### 10. PERÚ:

#### Artículo 43, inciso 2 y 3:

"El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.”

**IV. FUERZAS ARMADAS**

**A) PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO COMUNES A LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES**

1. ARGENTINA:

Artículo 99:

“El presidente de la nación tiene las siguientes atribuciones:

...12. es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la nación.

...14. dispone de las fuerzas armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la nación.”

2. BOLIVIA:

a) Artículo 207:

“Las fuerzas armadas de la nación están orgánicamente constituidas por el comando en jefe, ejército, fuerza aérea y fuerza naval, cuyos efectivos serán fijados por el poder legislativo, a proposición del ejecutivo.”

b) Artículo 210:

“Las fuerzas armadas dependen del presidente de la república y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio del ministro de defensa; y en lo técnico, del comandante en jefe.

En caso de guerra el comandante en jefe de las fuerzas armadas dirigirá las operaciones.”

3. COSTA RICA:

Artículo 12:

“Se proscribe el ejército como institución permanente para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias.

Sólo por convenio continental o para la defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares; una y otras estarán siempre subordinadas al poder civil; no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva.”

4. CHILE:

a) Artículo 32:

“Son atribuciones especiales del presidente de la república:

... 19. Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional;

20. Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las fuerzas armadas. . .”

b) Artículo 90, inciso 4:

“Las fuerzas armadas y carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes

del ministerio encargado de la defensa nacional son además profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.”

5. ECUADOR:

Artículo 79:

“Son atribuciones y deberes del Presidente de la República ...

ch) mantener el orden interior, cuidar de la seguridad exterior del estado y determinar la política de seguridad nacional;...

g) ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública;...

j) disponer el empleo de la fuerza pública, a través de los organismos correspondientes, cuando la seguridad y el servicio público lo demanden;

k) nombrar y remover a los funcionarios de la fuerza pública, con sujeción de la ley;

l) asumir la dirección política de la guerra....”

6. GUATEMALA:

Artículo 244:

“Integración, organización y fines del ejército el ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior.

Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante.

Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar.

Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia.”

## CONCLUSIÓN

Lo que podría desprenderse de los antecedentes hasta ahora recopilados es que, efectivamente, existirían elementos para intentar elaborar, sobre la base de lo actualmente vigente en el derecho internacional aplicable en las Américas, un documento jurídico sobre el contenido de la obligación jurídica interamericana de ejercer efectivamente la democracia representativa.

Los referidos antecedentes estarían conformados, por un lado, por los textos jurídicos interamericanos de carácter convencional y la interpretación, asimismo internacional, de ellos y por el otro lado, por los distintos derechos nacionales que darían cuenta de lo que los estados unilateralmente han entendido respecto de las materias objeto de esos textos.

Por otra parte, aparentemente también sería posible trabajar, en tal dirección, sobre la hipótesis de que la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa conforma una institución jurídica internacional



autónoma, específica y distinta de otras instituciones jurídicas internacionales, como serían los derechos humanos, las elecciones y la paz e, incluso, de instituciones que serían objeto básicamente de los derechos nacionales, como serían el pluripartidismo, la república, los poderes estatales y las fuerzas armadas, todas ellas, empero, íntimamente vinculadas a la democracia.

En tal sentido, se intentaría determinar el contenido de la democracia, en tanto institución con especificidad propia, en el supuesto de que, si bien incluiría a esas instituciones, lo haría en términos genéricos y no cada uno de los componentes de las mismas.

