

**PALABRAS DE INAUGURACIÓN DEL XXXIV CURSO DE DERECHO  
INTERNACIONAL**

**JOSÉ MIGUEL INSULZA\***

---

\* Secretario General de la Organización de los Estados Americanos.



Quiero agradecer la presencia aquí del Embajador João Baena Soares, Secretario General de la OEA durante diez años y quien fuera protagonista y en muchos sentidos autor de algunos de los instrumentos que ustedes conocerán durante este Curso. Fue durante su período como Secretario General que se adoptó, en 1991, la resolución 1080 que marcó el inicio de la nueva etapa democrática dentro de la OEA y, en 1992, el Protocolo de Washington que la perfeccionó. El Embajador Baena Soares fue, también, el iniciador de las misiones de observación electoral de la OEA, una actividad que la Organización realiza hoy día de manera habitual, pero que hace algunas décadas atrás no existía, porque prácticamente no había elecciones en nuestra región. Fue precisamente durante su permanencia en la Secretaría General, como he dicho, que esa situación comenzó a cambiar.

Saludo y agradezco igualmente la presencia de Jean-Paul Hubert, actual Presidente del Comité Jurídico Interamericano, que fue el primer embajador de Canadá ante la OEA entre los años 1990 y 1994. La OEA, como ustedes saben, tiene miembros originarios que son los países de América Latina que firmaron la Carta de 1948, otro número importante de miembros, los países del Caribe, que ingresaron al adquirir su independencia a fines de los años 60, y un miembro mucho más reciente, Canadá, que se incorporó en 1990. Durante el período en que el Dr. Hubert ejerció como primer representante de su país ante nuestra Organización fue un activo protagonista de sus actividades y es justo que lo consideremos también como uno de los autores de los instrumentos que ustedes se aprestan a estudiar.

Quiero agradecer además la presencia de todos ustedes. De los miembros del Comité Jurídico Interamericano y, por cierto, de los estudiantes que se han registrado para este Curso, que ya tiene una importante tradición de más de tres décadas en la historia de nuestra Organización.

Como decía Jean-Michel Arrighi en su presentación, soy abogado de profesión: estudié derecho, aunque en realidad no he ejercido nunca la profesión de abogado, pues luego seguí un posgrado en ciencia política y finalmente me dediqué a esa disciplina y a las relaciones internacionales. Recuerdo muy bien sin embargo de mi época de estudiante que las primeras clases del curso de derecho internacional público se destinaban a discutir la existencia o no de tal derecho. Y había muchos que argumentaban que el derecho internacional, al carecer de imperio, no podía ser considerado una rama del derecho. Un amigo y compañero mío reprobó dos veces el curso por sostener que la disciplina no existía, cosa que, como se comprenderá, molestaba mucho a los profesores.

Hoy, sin embargo, ese tema ya no se plantea porque como nunca rigen las normas del derecho internacional. Es más: probablemente no podría haber globalización sin Derecho Internacional. El transporte marítimo y terrestre, la circulación de aviones por el espacio aéreo de otros países -incluso a veces países que se autocalifican como adversarios como ocurre con los aviones que despegan de Miami y que a los pocos minutos sobrevuelan territorio cubano-, las normas

que rigen el uso de los océanos y las que regulan las telecomunicaciones, son sólo algunos de las decenas de ejemplos posibles de regímenes internacionales regidos por acuerdos o tratados internacionales que son respetados sin excepción. Se trata de normas que no sólo se cumplen rigurosamente sino que han terminado por incorporarse al sentido común de nuestros días y sin las cuales sería muy difícil la vida cotidiana.

Sin embargo y no obstante todos los avances habidos, la transnacionalización de la economía y de la información, así como la uniformidad cultural que ellas crean, siguen planteando situaciones nuevas que el derecho nacional no es capaz de enfrentar. Por otra parte, debido a que el derecho internacional no se mueve a la misma velocidad con que avanza la obsolescencia del derecho nacional, se generan vacíos de incertidumbre, conflictos e impunidad. Un ejemplo claro y dramático de este fenómeno es la acción del crimen organizado, ya sea en relación al narcotráfico, al lavado de dinero, a la piratería intelectual o al tráfico de personas. Todos estos delitos tienen un carácter transnacional y una envergadura creciente. En todos ellos se verifica, además, que la velocidad de movimiento de los delincuentes es mucho mayor que la de los Estados, cuya propia soberanía constituye un problema que les dificulta actuar con la agilidad o con la presteza necesarias para construir y ratificar tratados eficaces en la persecución transnacional del crimen.

Sin embargo y para mantenernos en una perspectiva positiva, es preciso recalcar que el derecho internacional se ha ido ampliando y queremos que se amplíe aún más. Los casos más notorios son los de los derechos humanos o el derecho desarrollado como respuesta a los nuevos fenómenos tecnológicos como la Internet y, en general, la comunicación global. Se trata de desarrollos que han tenido lugar no para enfrentar situaciones dramáticas o lamentables, sino para dar cuenta del desarrollo intelectual, ético y político de la civilización humana. Son, por lo mismo, desarrollos que son siempre bienvenidos, aunque estemos conscientes de que con relación a ellos es necesario ir aún más lejos.

Porque -para ilustrar con un caso- se suele decir que los derechos humanos tienen una vigencia universal. Pero no la tienen. Se suele decir, por ejemplo, que la igualdad de género es ya aceptada en todo el mundo, y sin embargo es aún muy grande el número de países en el cual no es aceptada. Permítanme un ejemplo. Hace un par de años, en el Foro Económico Mundial en Davos, hubo un panel en que un señor (cuyo nombre y nacionalidad he olvidado) nos dio una lección acerca de la forma en que se estaba modernizando la parte del mundo a la cual él pertenecía y de cómo se aplicaba allí el derecho internacional. Nos había dejado a todos una sensación de modernidad enorme hasta que una señora, en el fondo de la sala, levantó la mano y preguntó: “¿Señor, usted cree que en su país van a permitir que las mujeres manejen automóviles en los próximos meses?” Lo peor fue la respuesta que ofreció: un largo relato acerca de una señora que había sacado su automóvil del garaje cierta noche para llevar al hospital a su padre que sufría un infarto al corazón, logrando así salvarle la vida, y como, a pesar de que los jueces la habían condenado por manejar un automóvil, el gobernador provincial

correspondiente la había perdonado porque había entendido que en ese caso sí se justificaba la excepción. Y es algo que está ocurriendo hoy día mismo: no podemos, en consecuencia, hablar de una plena vigencia de los derechos, porque no hay tal. Algo que, desde luego, nos produce una enorme insatisfacción.

Para alcanzar a cubrir todos los problemas de la civilización contemporánea y para poner fin a todas las injusticias es necesario más y mejor Derecho. La dificultad en este punto no es la capacidad de entender los problemas, sino la decisión política de avanzar, primero, en normas y acuerdos que los regulen y, luego, la decisión de aplicarlos. Esa capacidad sólo es posible de alcanzar en un ambiente democrático y de instituciones democráticas. Son instituciones de esa naturaleza las que sostienen y permiten aplicar las estructuras jurídicas que dan lugar a una mejor regulación de las relaciones humanas tanto en el ámbito interno como internacional.

Porque mucha gente dice que el derecho internacional no tiene todo el vigor que debería tener. Un alegato que, sobre todo, se hace con relación al imperio de la democracia. Se observa la situación de un país y se dice: ¿Por qué se permite que ese país pierda su democracia de esa forma, sin que la comunidad internacional intervenga? No es solamente, creo yo, que falte la voluntad de cumplir el derecho internacional. Es también que ese anhelo choca con otros anhelos igualmente sentidos y choca, sobre todo, con situaciones de carácter histórico que pueden llevar a reticencias en la aceptación de ciertas normas internacionales en algunas áreas debido a la desigualdad de poder entre los distintos países. La igualdad entre los países no existe ni desde el punto de vista del tamaño, ni desde el de la fuerza o el del poder económico. De ahí el temor, en muchos, de que las normas del derecho internacional puedan ser ocupadas con fines distintos a aquellos para los cuales fueron concebidas. En nuestra América esta tensión entre derecho a la autodeterminación o derecho a la no-intervención y vigencia universal de los derechos humanos o de los derechos políticos es permanente. Hoy diría que es una tensión que ha estado presente en nuestra región y en la historia de la Organización de los Estados Americanos desde su fundación.

La democracia ha sido definida como el objetivo y la preocupación principal de la Organización de los Estados Americanos. La OEA fue el primer organismo internacional que introdujo el concepto de democracia en su Carta constitutiva, lo que ocurrió en 1948. No democracia en general o en abstracto, sino democracia representativa, un concepto que, como quedó registrado en las actas de las discusiones, se debatió con amplitud y precisión. Fue así como, finalmente, en el artículo 3 d) de esa Carta quedó establecido 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”*.

Se trató de una situación en la que, como en otros casos, el derecho interamericano marchó adelante del derecho internacional en cualquier otra región del mundo. En la Unión Europea la incorporación de la cláusula democrática fue

bastante posterior a las definiciones contenidas en la Carta Constitutiva de la OEA. Debemos reconocer, sin embargo, que también en muchos casos hemos sido los primeros en proclamar el derecho, pero no los primeros en cumplirlo. Así, mientras la Unión Europea no admitió por muchos años a países como España, Portugal y Grecia porque no eran democráticos y no se abrió la puerta a los países de Europa Oriental porque tampoco tenían regímenes democráticos, la aplicación de los preceptos de la OEA de 1948 se pospuso durante mucho tiempo.

Tal situación ocurrió básicamente en el marco de la llamada “Guerra Fría”, cuando la defensa de la democracia representativa en las Américas fue postergada en beneficio de otros objetivos inspirados en principios que entonces se consideraron estratégicos. Para no ser injustos se debe reconocer que durante tal período, cuando el mundo aparecía dividido en áreas de influencia severamente controladas por distintas potencias, era natural que las organizaciones regionales se ciñeran a los intereses de la potencia dominante. Lo que pasaba en la Europa Oriental ocurría también en América Latina, África y Asia. En ese contexto y en plena vigencia de la Carta se legitimaron situaciones que probablemente nadie hoy día se atrevería a mencionar como “casos de democracia” o de “defensa de la democracia”. No estaba amenazada la democracia en 1954 cuando se derrocó en Guatemala el gobierno legítimo de Jacobo Arbenz, ni estaba amenazada la democracia de modo que justificara la ocupación militar de República Dominicana en 1965. En ese marco la OEA llegó incluso a avalar regímenes que no sólo se constituyeron derrocando a gobiernos legítimamente electos, sino que practicaron la violación sistemática de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Esa situación, sin embargo, afortunadamente quedó atrás, junto con la Guerra Fría. Hoy es posible afirmar que desde hace casi dos décadas la Organización vive una nueva etapa de su existencia, la que posiblemente tuvo un momento inaugural con la aprobación, en junio de 1991, de la Resolución 1080 conocida como “Compromiso de Santiago”, que establece un mecanismo de reacción casi automático de los Estados miembros frente a *“hechos que ocasionen una interrupción abrupta del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo”*.

Esta voluntad democrática de los Estados miembros tuvo una nueva y aún más poderosa manifestación el año siguiente, cuando en diciembre de 1992, en el marco del sexto período de sesiones de la Asamblea General, se suscribió el Protocolo de Washington que modificó la Carta de la OEA introduciendo la posibilidad de suspensión de sus derechos de Estado miembro a todo aquel que experimentase el derrocamiento por la fuerza de gobiernos democráticamente constituidos. De esta manera el régimen democrático se convirtió en una obligación de los Estados miembros y condición para la membresía y permanencia en el Sistema Interamericano. Era la confirmación como una realidad imperativa, al comenzar los noventa, de lo que habíamos proclamado en 1948. Entretanto, en los años sesenta, los Estados miembros de la Unión Europea

lo habían establecido ya como una condición explícita de pertenencia a su organización.

La expresión más elevada de esta decisión de los Estados miembros de convertir a la OEA en un instrumento de promoción de la democracia fue la aprobación, en septiembre de 2001, de la Carta Democrática Interamericana. Pero antes de ir al examen de este documento, que nos ocupará probablemente buena parte de esta conversación, quiero recordar que ella es una Declaración y no un Tratado. Obliga por lo tanto a los países, pero no con la misma fuerza de un tratado internacional. Sin embargo y a pesar de ello, yo estimo que la Carta Democrática es hoy día probablemente el instrumento más importante del ordenamiento jurídico de las Américas en lo tocante a la regulación de la democracia. Tanto es así que el debate democrático entre nuestros países tiene lugar, generalmente, en torno a la Carta Democrática Interamericana. Las críticas más frecuentes a los gobiernos tienen que ver con el incumplimiento de los preceptos de esa Carta y cuando los gobiernos se defienden de esas acusaciones, generalmente la usan también como argumento. Es razonable reconocer, por lo tanto, que la Carta Democrática Interamericana, en poco menos de una década, se ha convertido en un elemento muy central del nuestro ordenamiento jurídico interno y en la piedra angular en torno a la cual queremos hacer progresos en el proceso democrático dentro del continente.

Cuando se firmó la Carta Democrática Interamericana en el año de 2001, en nuestra región se había retomado un debate teórico cuyo origen se remontaba a muchos años atrás, cuando se hacía la distinción entre democracia de origen y democracia de ejercicio. En los años sesenta una corriente revolucionaria planteaba que había que distinguir entre democracia formal y democracia real, señalando que si bien era deseable elegir a los gobernantes, esa elección no pasaba de ser una mera formalidad si persistían la pobreza y la injusticia social. La democracia real, por consiguiente, sólo se alcanzaría cuando esas condiciones desaparecieran. A comienzos de los noventa las dictaduras todavía estaban demasiado cercanas como para volver a retomar esa discusión, pero se había impuesto la consciencia de que, como alguna vez dijo el Presidente de Chile Patricio Aylwin, la democracia es con elecciones, con prensa libre, con partidos políticos y con todo aquello que no se había tenido hasta ese momento. A comienzos de los años noventa la discusión entre democracia formal y democracia real había sido dejada de lado justamente por eso: porque algo habíamos aprendido luego de perder aquello que antes mirábamos con un poco de desdén calificándolo de formal. Las dictaduras nos enseñaron, en realidad, que la formalidad de la democracia era muy importante.

La discusión, sin embargo, fue retomada de alguna manera a fines de los años noventa, planteándose además no solamente la dicotomía entre democracia formal y real, o sea, democracia con derechos sociales o no, sino que algo más. El conocido politólogo norteamericano Fareedh Zakaria, que en ese momento era editor de la revista *Foreign Affairs* -hoy día editor de *Newsweek*- publicó en 1997 en la misma *Foreign Affairs* un artículo llamado “The rise of illiberal

democracias”, en el que plantea que existen casos de gobiernos que han sido electos por una clara mayoría y luego, casi siempre con el apoyo complaciente de esa misma mayoría, que muchas veces se expresa mediante plebiscitos u otros mecanismos, han suprimido la libertad de expresión, limitado la libertad de prensa y en general de disidencia, han promovido o tolerado la discriminación y han violado los derechos humanos. Con esos antecedentes Zakaria se preguntaba si esos gobiernos eran efectivamente democráticos (y debo recordar que el artículo fue escrito en 1997 y al único gobierno latinoamericano al que hacía referencia era el de Alberto Fujimori en Perú).

El análisis de Zacaria, profundizado luego en uno de sus libros, hace una distinción entre democracia y libertad, señalando que son términos que en la práctica resultan a veces difíciles de compatibilizar. El tema que él planteó, está en el corazón del dilema que abordan quienes, de un lado, sostienen que el concepto de democracia debe ser restringido únicamente a la generación de autoridades y la participación política permanente de las personas que están regidas por esa autoridad y que los restantes atributos que a veces se le imputan son propios de ciertos tipos de democracia; y quienes afirman, por otra, que la democracia también abarca temas tan centrales como las libertades públicas, los derechos humanos y otros valores fundamentales.

Como corresponde a una organización internacional, la Organización de los Estados Americanos adoptó una posición en esta materia y lo hizo de una manera muy radical. La Carta Democrática Interamericana contiene una definición de democracia o, si se quiere, una taxonomía de la democracia que es mucho más amplia que su exclusiva expresión electoral o de origen.

Tras proclamar en su primer artículo el derecho de los pueblos a la democracia, define en su Artículo 2 a la democracia representativa, al estado de derecho y a la existencia de un régimen constitucional como bases de la misma. La Carta agrega que la democracia representativa se refuerza por la plena y responsable participación de la ciudadanía (considerada un derecho y una responsabilidad) e incluye como sus rasgos esenciales (Art. 3) las elecciones periódicas, libres y justas, el voto secreto, la independencia de poderes públicos y la obligación de las autoridades de ejercer sus poderes dentro del marco de la Constitución y la ley.

Hasta aquí lo que está definiendo la Carta Democrática no es sólo una democracia. En realidad habla de lo que los antiguos griegos llamaban una “república”. Una república supone democracia en la generación del poder y en la participación plena de todos los ciudadanos, pero al mismo tiempo incluye un conjunto de instituciones que convierten la democracia en un estado de derecho. Una república es una democracia regida por las leyes.

Estado de Derecho y Democracia son, en el concepto de la Carta Democrática, absolutamente equivalentes. No existe democracia sin elecciones libres y periódicas; no existe democracia sin una institucionalidad democrática



plena. Consagra por ello, simultáneamente, lo que llamaríamos “ciudadanía política”. Esto es el derecho de todos los ciudadanos a ser regidos por las mismas leyes al mismo tiempo, a elegir sus autoridades y a participar plenamente de la gestión del Estado.

Pero además de estas condiciones de origen, la Carta Democrática Interamericana incluye también como elementos esenciales de la democracia el respeto a los derechos humanos y las libertades públicas, así como la existencia de un régimen plural de partidos y organizaciones políticas, de cuyo financiamiento también se preocupa en el Art. 6. Finalmente denomina componentes fundamentales de la democracia a la transparencia, la probidad, la responsabilidad en la gestión pública, el respeto a los derechos sociales y el respeto a la libertad de expresión y prensa, al tiempo que demanda la subordinación de todos a la autoridad civil y al estado de derecho.

En resumen, para la Carta Democrática Interamericana no basta ser un gobierno de mayorías, electo en elecciones totalmente válidas, para ser un gobierno democrático. A la condición de origen (elecciones periódicas, libres y justas y voto secreto) se agregan aquellas condiciones esenciales que dicen relación con otras dos categorías políticas: la organización del Estado y el respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía. Entre los elementos constitutivos de la organización del Estado deben considerarse, a su vez, el régimen constitucional de democracia representativa, el estado de derecho, la independencia de los poderes públicos, el régimen plural de partidos, el gobierno transparente y responsable y la subordinación a la autoridad legítima; entre los derechos fundamentales de la ciudadanía, por su parte, destacan los derechos humanos, los derechos sociales, la libertad de expresión y prensa y la participación ciudadana.

Pero la Carta no se queda allí y, tras señalar que democracia y desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente, plantea que la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano, son factores negativos para el desarrollo de la democracia; en ese marco compromete a los gobiernos a promover y observar los derechos económicos y sociales, así como a respetar los derechos de los trabajadores. Condena decididamente, asimismo, toda forma de discriminación, señalando que su total eliminación fortalece la democracia y la participación ciudadana. El último artículo de la Carta Democrática Interamericana compromete a los Estados signatarios a promover la participación plena e igualitaria de la mujer en las estructuras políticas de la sociedad.

La Carta Democrática Interamericana plantea así lo que podemos denominar “ciudadanía social”, asociada a los derechos que permiten a los ciudadanos a vivir libres de pobreza, analfabetismo y con una adecuada educación. Pero lo plantea en un plano distinto al de ciudadanía política. Está claro que, para la Carta, sin ciudadanía política no hay democracia, pero no establece lo mismo para la ciudadanía social. Para esta última propone el concepto de “interdependencia” y

explica que su falta es negativa para la democracia, pero no dice (y a mi juicio está bien que no diga) que sin esos derechos no puede existir democracia porque, si lo dijera, estaríamos nuevamente ante la dicotomía entre democracia formal y democracia real.

A nosotros, desde luego, nos interesa mucho fortalecer el concepto de ciudadanía social. No cabe duda de que es mucho más difícil desarrollar una democracia representativa allí donde los derechos económicos y sociales de todos no están garantizados. Muchos de los problemas que tienen lugar en nuestra América hoy día tienen que ver, precisamente, con eso. En este momento vivimos una situación relativamente paradójica. Las libertades políticas existen en toda la región -por lo menos en todos los países que son miembros en funciones de la OEA- y estamos experimentando un crecimiento económico importante (en los últimos 4 años América Latina ha crecido más que los 15 anteriores) y, sin embargo, hay convulsión, hay descontento y voluntad de cambio político. La razón, en mi opinión, es bien simple: la gente se pregunta cuánto va a durar este crecimiento y, sobre todo, si esta vez ellos lo van a disfrutar. Porque lo mismo que Fernando Henrique Cardoso dijo una vez de Brasil: “Brasil no es un país pobre, es un país injusto”, es válido para América Latina. América Latina no es un continente pobre, mantiene un promedio de ingreso *per capita* que se acerca al mundial y supera al de los países en vías de desarrollo; y a pesar de su lento crecimiento económico tiene mejores índices de desarrollo social que otros países. Sin embargo es profundamente injusto. Más de 200 millones de personas viven, todavía, en condiciones de pobreza y 80 millones en condiciones de miseria.

En un mundo en que todos están comunicados, como el actual, y en donde la información es obtenida casi en tiempo real por todos, los ciudadanos de nuestro continente con toda justicia se preguntan: ¿y yo, cuándo voy a disfrutar los beneficios de esa situación? Por ello es que resulta tan importante el concepto de interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social contenido en Carta Democrática Interamericana y por ello, también, es que es necesario reforzarlo. Y esa es la razón, también, por la que la OEA está trabajando en la actualidad en la elaboración de una Carta Social que refuerce los derechos sociales de las personas, no solamente los políticos y los civiles.

No cabe duda, en consecuencia, de que la Carta Democrática Interamericana entrega una visión comprehensiva de la democracia y por ello ha sido reconocida como el instrumento interamericano más completo promulgado hasta hoy para promover las prácticas democráticas en los Estados del continente.

En función de estos principios en la OEA hemos procurado y seguiremos procurando hacer prevalecer situaciones democráticas en la región. Un área en la que nos aplicamos con ese propósito es la electoral. Y podemos decir que en esa materia estamos mostrando una nueva cara al mundo. En lo que toca a la generación del poder, la democracia en América Latina y el Caribe funciona. Ha habido elecciones democráticas en casi toda la región y han sido elecciones limpias. Es verdad que en algunos de nuestros países la participación electoral es

todavía baja y que, en algunas partes, todavía hay mucha participación del gobierno en el período previo a las elecciones. Sin embargo no cabe duda que en este campo la democracia, hoy día, funciona sustantivamente.

Y tanto funciona que la importante cantidad de elecciones que han tenido lugar en los años recientes, y muy especialmente en los últimos 18 meses, ha generado una actividad muy intensa para los servicios de asistencia y observación electoral de la OEA. Durante los cinco años transcurridos desde la adopción de la Carta Democrática Interamericana, la Organización ha desplazado más de 40 misiones de observación electoral a 19 de sus Estados miembros y sólo durante 2006 movilizó más de 900 observadores:

Mantenemos una preocupación igualmente intensa con relación a la prevención de crisis y es justo recordar las tareas de resolución de conflictos y negociación en las que la Organización ha participado durante el último período, que nos permiten mirar los meses recientes con la satisfacción de no haber visto la interrupción de ningún mandato presidencial, lo que parecía convertirse en una realidad reiterada en la región latinoamericana hasta mediados de 2005. Y si bien en alguna ocasión se llegó a invocar las medidas de intervención contempladas por la Carta en situaciones de amenaza a la democracia, en realidad fueron la cooperación y el diálogo los que primaron para evitar confrontaciones y rupturas del orden institucional en cada una de esas oportunidades.

Es interesante recordar, sobre todo en el marco de este Curso, algunas de las críticas más frecuentes relativas a las limitaciones de la OEA para intervenir en estos casos. Esas críticas se concentran sobre todo en el Capítulo 4 de la Carta Democrática Interamericana y aluden a la “vaguedad” de los términos empleados y la “imprecisión” de criterios para definir cuándo y en qué medida se ha alterado la institucionalidad democrática de un país. También se refieren a la aparente tensión entre el principio de no-intervención y la posibilidad de proteger la democracia mediante mecanismos colectivos. Finalmente mencionan las dificultades de acceso que la Carta plantea a quienes quieren recurrir a sus mecanismos.

Con relación al primer punto debo señalar que, a mi juicio, es verdad que la Carta Democrática Interamericana no define con claridad en qué consiste la alteración o interrupción del orden institucional. En la primera edición de la Cátedra de las Américas de la OEA, el ex presidente de los Estados Unidos James Carter enfrentó este tema e intentó una definición de “interrupción del orden constitucional”, tomada de Robert Dahl. Esa definición habla de la violación de la integridad de las instituciones centrales del Estado, de la realización de elecciones que no cumplen con las normas internacionales mínimas o, llanamente, la no realización de elecciones o el no respeto de los resultados de las elecciones. Habla también de la negación sistemática de las libertades básicas (los derechos humanos, la libertad de expresión, la libertad de asociación y el respecto a las minorías); de la interrupción del mandato de cualquiera que haya sido elegido por

el pueblo; de la interferencia sistemática o ilegal en el nombramiento de los miembros del poder judicial o de los cuerpos electorales.

Si se analiza esa definición es posible advertir que habla, por ejemplo, de silenciamiento sistemático de las actividades normales de la prensa o de la sociedad civil. Debo insistir: sistemático. Negación sistemática de las libertades básicas, no una negación aislada o puntual. En suma, sigue siendo un tema a definir, aunque queda claro que la OEA puede actuar solamente cuando hay violaciones graves. De ahí que deba entenderse que probablemente la Carta Democrática Interamericana tiene más bien un objetivo promocional que uno punitivo. No pretende tanto perseguir a los países por no cumplir con las normas democráticas, como instarlos a cumplirlas. Se trata de un tema sobre el cual hay que seguir trabajando y construyendo elaboraciones. No está de más recordar que un miembro de este Comité Jurídico Interamericano señaló hace poco tiempo atrás que tal vez este Comité, justamente, debería ser el encargado de abordar el tema.

Con relación a la aparente incompatibilidad entre el principio de no intervención y la posibilidad de actuar colectivamente frente a una situación determinada en un país miembro, compartiendo la opinión de algunos concedores del Sistema Interamericano, se puede argumentar que, lejos de ser ésta una contradicción de principios, constituye más bien una tensión inherente y permanente en la historia de nuestra Organización. Una tensión que encuentra su lógica en el hecho que la OEA sea una organización de Estados. La nuestra no es una organización de personas ni instituciones privadas, es una organización de Estados americanos. Por lo tanto es obvio que tiene que haber algunos límites, pues su papel es sólo aquel que los Estados miembros quieren que cumpla. Alberto Lleras, su primer Secretario General ya dijo en su discurso inaugural en 1948 que la OEA sería lo que sus Estados miembros quisieran. Por consiguiente pensar que la OEA va actuar de manera abierta en contra de los intereses de los Estados miembros es un gran error. La tensión entre soberanía y aplicación de la Carta Democrática siempre existirá.

La propia Carta fundacional de la OEA prohíbe a todos los Estados “intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro” y más adelante afirma el derecho de todo Estado a “elegir sin ingerencias externas, su sistema político económico y social y a organizarse de la forma que más le convenga”. ¿Como compatibilizar este texto con el Capítulo 4 de la Carta Democrática Interamericana, que prevé formas de acción colectiva cuando un asunto claramente “interno” amenaza o interrumpe el proceso democrático?

Otra crítica dice relación con la forma de acceder a la aplicación de la Carta Democrática o el acceso restringido que existe para quienes quieren recurrir a la Carta cuando consideran que la institucionalidad democrática se encuentra amenazada o ha sido vulnerada.

Cuando yo llegué a la OEA, en la misma Asamblea General el Canciller de Nicaragua solicitó, en virtud de un artículo de la Carta, la intervención de la OEA para impedir el derrocamiento del gobierno de su país por parte de la mayoría del Congreso. Se trataba de un caso excepcional: un gobierno miembro había pedido la intervención de la OEA para evitar que otro poder del Estado actuara en su contra. Seis meses antes de que esto ocurriera, sin embargo, en Ecuador el gobierno había disuelto la Corte Suprema de Justicia y nadie reclamó porque, naturalmente, el gobierno de Ecuador no iba reclamar en contra de sí mismo por esta situación, y la Carta no consagra el derecho de otros poderes del Estado, ni de la sociedad civil, ni de las organizaciones políticas, para recurrir al Consejo Permanente de la Organización en donde están representados los gobiernos.

En términos concretos las vías de acceso a la Carta son sólo tres: que el Gobierno de un Estado Miembro afectado por una crisis considere “que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder” (Art. 17); que el Secretario General considere que en un Estado Miembro se han producido situaciones que pudieran afectar el proceso político institucional democrático o el ejercicio legítimo del poder (Art. 18); o que cualquier Estado Miembro o el Secretario General pidan la intervención del Consejo Permanente, cuando en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden institucional (Art. 20). Estas tres vías sin embargo desembocan en el Consejo Permanente, que es el órgano que decidirá en definitiva si la situación amerita emitir declaraciones o incluso convocar a la Reunión de Ministros. El Secretario General puede actuar directamente en el caso del Art. 18, disponer visitas y otras gestiones, pero sólo con el consentimiento del gobierno afectado; y debe rendir informe ante el Consejo Permanente. Un tercer Estado sólo puede actuar cuando la alteración del orden institucional ya se ha producido y debe también llevar su postura al Consejo Permanente.

Por ello, aunque la Enciclopedia Británica defina “gobierno” como los tres poderes del Estado, lo más propio sería aceptar que la nuestra es una “organización de poderes ejecutivos americanos”. Tanto es así que aún en el caso que efectivamente ocurrió hace poco tiempo atrás, en que un país A solicitó la intervención en un país B por violación de la democracia, finalmente la OEA no pudo hacer nada porque el gobierno del país B sencillamente no autorizó el envío de una misión.

Esas son las tres grandes limitaciones de la Carta Democrática Interamericana. Primero, no existe una definición plena de las crisis. Segundo, existe una tensión necesaria e inherente, inevitable, entre las obligaciones establecidas por la Carta y la plena soberanía. Nadie quiere ceder un centímetro de soberanía, pero todos quieren regirse en común, algo completamente imposible. Y tercero, las vías de acción. Sólo los gobiernos tienen acceso al recurso a la Carta. He planteado estos temas ante el Consejo Permanente de la Organización y espero que en algún momento sean discutidos.

Nada de ello significa que la Carta Democrática Interamericana no haya sido un gran paso en la historia de nuestras Américas, un gran paso jurídico que, probablemente, incluso se adelantó a su tiempo. Es más, como me atreví a aventurar en un foro hace algunos meses (y me costó algunas opiniones muy críticas), probablemente hoy día habría más dificultades para suscribirla por parte de los Estados miembros que hace 15 años atrás.

Quizá la forma más realista de mirar y entender la Carta Democrática Interamericana hoy día sea como la de una gran promotora de la democracia. Por ello nosotros miramos la Carta no como un instrumento represivo, sino como un programa de acción. Esa actitud expresa el sentido común de las naciones americanas respecto de la democracia.

Tengan presente, además, que la batalla por la democracia es mucho más cotidiana y se da mucho más en el terreno político que en el terreno de tratar de mejorar hoy día ese instrumento jurídico que es la Carta Democrática Interamericana.

Creo, en cualquier caso, que como región hemos tenido un buen cumplimiento de la democracia desde el punto de vista de los requisitos de origen de ésta. Como Organización, por otra parte, estamos empeñados en hacer el seguimiento de cada uno de los aspectos de lo que he llamado el ejercicio de la democracia. Hacemos evaluaciones y tenemos registro de situaciones que afectan a la democracia tales como violaciones de los derechos humanos, problemas de corrupción y transparencia, desarrollo de los temas de género, asuntos relacionados con la discriminación de minorías, etc. Pero describirlos todos sería ir muy lejos en esta ya demasiada larga conferencia.