

**LAS NORMAS INTERAMERICANAS PARA LA DEFENSA DE LA
DEMOCRACIA**

JEAN-MICHEL ARRIGHI *

* Secretario de Asuntos Jurídicos de la Organización de los Estados Americanos.

Sumario: I. Los antecedentes. II. Las primeras propuestas y definiciones. III. Del Protocolo de Cartagena de Indias a la Carta Democrática Interamericana. IV. Otras normas regionales. V. Más allá de las normas. VI. Algunas conclusiones.

I. Los antecedentes

Ya a partir de la independencia comenzaron los esfuerzos por lograr la unión de las repúblicas surgidas del fin de los imperios coloniales. El imperio inglés mantuvo su unidad en los Estados Unidos de América, aún a costas de una dura guerra civil. El imperio portugués, luego convertido en imperio brasileño, también mantuvo su unidad al declararse la República federativa de Brasil. El imperio español, entre tanto, se fue desintegrando progresivamente en un conjunto de estados independientes donde prevalecieron las rivalidades entre caudillos, los personalismos y los enfrentamientos nacionalistas antes que la búsqueda de la unidad, más allá de la sola retórica. Los esfuerzos unificadores de Bolívar se frustraron; los Estados surgidos del imperio español se agotaron en luchas fratricidas mientras que los Estados Unidos de América y el Brasil extendían sus territorios a sus expensas. Las potencias europeas no cejaban en sus intentos de dominio en estas costas y generaron el rechazo que vino desde el norte, con la doctrina del presidente Monroe, hasta el sur, más tarde, con las doctrinas de Calvo y de Drago. Las tropas francesas en México y las cañoneras alemanas frente a la costa venezolana son algunos ejemplos. Pero fue recién con la celebración en Washington de la Primera Conferencia Internacional Americana que se fueron estableciendo principios rectores comunes a nuestros países¹ y se puso en marcha un proceso para dotar a la región de un conjunto de normas² e instituciones comunes³ que permitan asegurar la paz entre todos los nuevos Estados

¹ En particular el principio de la igualdad jurídica de los estados y el principio de no intervención.

² La idea era la de aprobar en dicha reunión un tratado de arbitraje que permitiese lograr la solución pacífica de los conflictos que pudiesen presentarse entre estados americanos. No se logró en dicha conferencia, pero se sentaron las bases para su adopción en conferencias posteriores. Quedó claro sin embargo que el principio rector de las relaciones entre estados americanos sería el de la solución pacífica de las controversias, lo que culminará en 1948, con la adopción del Pacto de Bogotá, hoy tantas veces invocado ante la Corte Internacional de Justicia.

³ Ya se preveía en esta conferencia la creación de un banco de desarrollo, que se concretaría medio siglo más tarde con la constitución del BID. En sucesivas conferencias se fueron estableciendo instituciones aún existentes destinadas a la condición de la mujer (Comisión Interamericana de Mujeres), a la protección de la niñez (Instituto Interamericano del Niño), al desarrollo progresivo del derecho internacional (Comité Jurídico Interamericano), a la salud (Organización Panamericana de la Salud). Finalmente en 1948 se crea la organización política central del sistema, la Organización de los

americanos y así facilitar el desarrollo del comercio continental. Y ello se logró. El continente americano fue, en las relaciones entre Estados, el más pacífico del planeta a lo largo de todo el siglo XX. Pero ello no fue suficiente; fue sólo una primera etapa. La inestabilidad política, los enfrentamientos internos, los caudillismos autoritarios conspiraban seriamente para lograr el tan ansiado desarrollo. La idea de “democracia” tanto tiempo olvidada entre Grecia y los tiempos modernos, resurge con fuerza junto con la Revolución americana y la Revolución francesa. Abandonados en las Américas algunos proyectos monárquicos en que habían pensado algunos de los primeros defensores de la independencia, tal el caso de Miranda, como forma de mantener una unidad regional; asentada la idea republicana; surge la aspiración democrática, el respeto por los derechos de los opositores y de las minorías, la necesidad de garantizar la separación de poderes y sobre todo, el poner fin a las luchas civiles, aspiración a la que se enfrentaran, lamentablemente muchas veces con éxito, los caudillismos y los autoritarismos.

En el ámbito internacional empieza a aparecer la voluntad de negar el reconocimiento de aquellos gobiernos surgidos de golpes de estado. Pero éstas fueron manifestaciones individuales y unilaterales⁴ que no fueron seguidas por la mayor parte de las naciones⁵ por considerarlas contrarias al derecho internacional de la época⁶ y violatorias del principio de no intervención en los asuntos internos.

II. Las primeras propuestas y definiciones

La Conferencia para la Consolidación de la Paz, reunida en 1936 al finalizar la Guerra del Chaco, aprobó, entre otros importantes documentos, la “Declaración de principios sobre solidaridad y cooperación interamericanas” (resolución XXVII de dicha conferencia), la que, en su primer párrafo declarativo dice,

“Que las Naciones de América, fieles a sus instituciones republicanas, proclaman su absoluta libertad jurídica, el respeto irrestricto a sus

Estados Americanos (OEA) y que será a partir de entonces el centro de elaboración de normas interamericanas tanto de derecho internacional público como de derecho internacional privado.

⁴ Tal el caso de las doctrinas del canciller ecuatoriano Tobar y del canciller uruguayo Rodríguez Larreta.

⁵ Tal el caso del rechazo por parte del canciller mexicano Estrada.

⁶ Así lo señaló el Comité Jurídico Interamericano, en 1946, en un dictamen que le fuera solicitado en 1945 por la Conferencia interamericana sobre problemas de la guerra y la paz de 1945 frente a la propuesta presentada en dicha reunión por Guatemala solicitando el no reconocimiento de gobiernos surgidos de un golpe de estado. Ver su texto en “La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano (1946-2010)”, OEA, Washington DC, 2011, pp.9-19. El Comité Jurídico ha sido pionero en el sistema interamericano en plantear la obligación de los estados americanos de respetar la forma democrática de gobierno. Numerosas resoluciones e informes desde principios de los años 90 lo atestiguan. El libro referido recopila estas iniciativas del órgano consultivo en materia jurídica de la OEA desde 1946 hasta hoy.

NORMAS INTERAMERICANAS PARA LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

soberanías y la existencia de una democracia solidaria en las Américas”.

Es ésta la primera mención a la democracia en un texto acordado por todos los estados americanos. Se habla entonces de “democracia solidaria” sin precisar cuál es el alcance del adjetivo.

Poco después, en 1938, la Octava Conferencia Americana, solicitó a los gobiernos que promovieran la enseñanza de los principios democráticos en sus establecimientos educacionales primarios, secundarios y universitarios⁷. Acá sólo se habla de “democracia” sin adjetivo alguno.

En 1945 se aprueba en San Francisco la Carta de las Naciones Unidas en la cual no hay mención alguna a la palabra democracia, y en la que, por el contrario, se reafirma la prohibición que tiene la nueva organización de intervenir en los asuntos internos de los países miembros, siendo conteste la doctrina de que entre ellos se incluye la forma de gobierno de dichos estados.

Pero en 1948, al adoptarse la Carta de la Organización de los Estados Americanos, aparecen dos referencias importantes a la democracia. La primera de ellas en su preámbulo que nos dice 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...”.

y la segunda en el entonces artículo 5 párrafo d) (actual artículo 3 d) que dice que los Estados Americanos reafirman un conjunto de principios comunes, entre los cuales el de que,

“...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...”.

Nótese bien que es un principio reafirmado por los Estados, pero en ningún modo se trata de otorgar ni una obligación para la Organización la defensa del principio ni la competencia de promoverla. Acá el adjetivo empleado para calificar a la democracia, y que se prolongará hasta hoy, es el de “representativa”⁸. Y esta vez, sí, existió el deseo de definirlo con más precisión.

⁷ Resolución LXXII, “Enseñanza de la democracia”.

⁸ En la Carta Democrática Interamericana, de 2001, que en numerosos artículos se refiere a la “democracia representativa”, se hace mención, en su preámbulo, al “carácter participativo de la democracia” en alusión a la denominada “democracia participativa”. La Asamblea General de la OEA, en el año 2010, solicitó del Comité Jurídico Interamericano

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que se celebró en Santiago de Chile, en 1959, enumeró, en su declaración final, los “atributos de la democracia representativa”. Estos son:

- “1. El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por 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 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 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 el 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.”*

Años más tarde, en 2001, y algunas muy tristes historias vividas entre tiempo, la Carta Democrática Interamericana también los enumeró, en su artículo 3, diciendo que sus elementos esenciales son, “entre otros”,

“el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”.

un estudio sobre los mecanismos de democracia participativa y de participación ciudadana que tienen los Estados miembros. El Comité ya ha culminado el estudio encomendado y éste será publicado en el Informe Anual a la Asamblea General correspondiente a las actividades del año 2011.

NORMAS INTERAMERICANAS PARA LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

Ambas enumeraciones se complementan. Y lo que puede estar ausente en la segunda, pero señalado en 1959, queda incluido por el “entre otros” que inicia la enumeración.

Pero volvamos a la evolución de acuerdo con el orden cronológico.

Tanto la Carta de la OEA en su texto de 1948 y en su posterior reforma de 1967 como la resolución ministerial de 1959 refieren a los Estados miembros de la Organización, pero no dan ninguna competencia a dicha institución para actuar en esta materia. Ésta continúa siendo un asunto de la exclusiva competencia interna, por lo que cualquier ingerencia por parte de otro Estado o por parte de una organización internacional sería violatoria del principio de no intervención.

Vinieron entonces los años oscuros. Terribles dictaduras militares en América del Sur con su lista de muertos, desaparecidos, detenidos y exilados; guerras civiles que ensangrentaron América Central con sus millares de víctimas y desplazados. Y todo ello ante el silencio de la Organización, donde todos esos gobiernos estaban representados en su Consejo. La única excepción fueron, en esos tiempos, los informes y visitas que hiciera a varios de estos lugares la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada en 1959, en la misma Quinta Reunión de Consulta ya mencionada y que quedaría incorporada a la Carta de la OEA como uno de sus órganos por el protocolo de reformas de 1967.

Sin embargo, la única excepción a este silencio de los órganos políticos, en 1979, la Decimoséptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, convocada en el marco de la Carta de la OEA para considerar la situación en América Central, y en particular en Nicaragua, resolvió⁹ que, “pese a que la solución al grave problema corresponde exclusivamente al pueblo nicaragüense”, era necesario lo siguiente:

- “1. reemplazo inmediato y definitivo del régimen somocista.*
- 2. instalación en el territorio de Nicaragua de un gobierno democrático.....”*

Por esa época empiezan a vislumbrarse las primeras señales del fin de las dictaduras; se produce el ingreso de nuevos miembros a la OEA¹⁰ y con ellos un soplo renovador; se inician las negociaciones para lograr la pacificación de América Central. A partir de entonces empieza a nacer la necesidad de que la OEA pueda, como tal, participar en estos procesos y sobre todo en la preservación de sus logros.

⁹ Resolución II, del 23 de junio de 1979.

¹⁰ A los 21 miembros fundadores (los países latinoamericanos, los Estados Unidos de América y Haití) se les irán sumando los nuevos países del Caribe a medida de su independencia y Canadá, hasta totalizar los 35 miembros actuales.

III. Del Protocolo de Cartagena de Indias a la Carta Democrática Interamericana

En 1985 nuevamente la Carta de la OEA sufre importantes reformas en numerosos aspectos¹¹. Este Protocolo incorpora entre los propósitos esenciales de la Organización de los Estados Americanos, en su actual artículo 2, el de

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

A partir de ese momento, la Organización, y ya no solamente sus Estados miembros, deben velar por que sus miembros tengan una forma de gobierno y una sola, la democracia representativa. Promoverla y ver cómo consolidarla ya no es de la competencia exclusiva del Estado; es también a partir de entonces una competencia de la OEA. Es cierto que no puede hacerlo de cualquier forma sino en el marco de los instrumentos que le pueda dar el derecho internacional. Pero puede, y máxime si tiene el acuerdo del gobierno, actuar en este campo. Y es así como, pese a que ya existían algunos antecedentes aislados en la década del sesenta, se comienzan a desplegar misiones de observación electoral, intentando evitar uno de los grandes males de nuestros procesos electorales hasta entonces: el fraude¹² y se comienzan a asesorar a diversas instituciones nacionales con este mismo propósito.

¿Pero qué hacer en caso de “golpe de estado”, situación a la que nos tenía habituada la historia del siglo XX, que había conocido hasta fines de los ochenta casi dos centenares de golpes militares? La Asamblea General, en 1991, aprobó la resolución 1080, que establece que si se producen “hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo” se podrá¹³ “adoptar las medidas que se estime apropiadas, conforme a la Carta y al derecho internacional”. La fórmula es vaga, y deja gran latitud en cuanto a las posibles medidas a adoptarse. Ello fue lo que ocurrió cuando pocos meses

¹¹ Ente ellas es importante subrayar la incorporación del nuevo párrafo segundo del actual artículo 110 por el que se autoriza al Secretario General a llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente “cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y la seguridad del Continente o el desarrollo de los Estados miembros”.

¹² Se crea al interior de la Secretaría General una unidad especializada, la Unidad de Promoción de la Democracia, cuyas funciones son hoy realizadas por la Secretaría de Asuntos Políticos.

¹³ Una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores o un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

NORMAS INTERAMERICANAS PARA LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

después se produjo el golpe de estado militar en Haití o cuando un año más tarde el presidente peruano disolvió el congreso en forma inconstitucional¹⁴.

Poco tiempo después se decidió incorporar una norma similar a la Carta de la OEA mediante un nuevo protocolo de reformas (Washington, 1992) y precisar la sanción. Se incluyó entonces a la Carta de la OEA su actual artículo 9 el que por una parte restringe las causales y por otra parte sólo permite una sanción: la suspensión del miembro donde se produjo el hecho. Dice el inicio de este artículo que,

“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.”

Este Protocolo entró en vigor en 1997 cuando fuera ratificado por dos tercios de los Estados. Pero, tal como lo establece la Carta de la OEA, esta reforma sólo entra en vigor para los ratificantes. Hasta hoy hay todavía algunos países que no lo han ratificado y para los que, por lo tanto, esta reforma no está en vigor¹⁵. Este artículo nunca ha sido invocado hasta ahora y dudo que lo sea algún día por lo menos mientras no sea ratificado por todos. Por otra parte, su texto coincide, como veremos, con disposiciones de la posterior Carta Democrática Interamericana.

En el año 2000 se produjo una situación no prevista ni en la resolución 1080 ni menos en el artículo 9 de la Carta de la OEA: el caso de fraude electoral¹⁶. Se

¹⁴ En el primer caso se mantuvo el reconocimiento al gobierno democráticamente electo, pese a que el presidente se encontraba fuera de Haití, en un gran primer paso para rechazar colectivamente el reconocimiento de un gobierno emanado de un golpe militar. Se fueron adoptando también otras medidas, como la solicitud de ruptura de relaciones y acciones conjuntas con las Naciones Unidas, hasta llegar a que la organización universal autorizase el empleo de la fuerza para desalojar a las autoridades de facto. En el segundo, se logró finalmente que se convocase a una asamblea constituyente. Un año después una situación similar de golpe dado por el presidente constitucional se produjo en Guatemala, pero culminó rápidamente con la partida del país del presidente. También se invocó la resolución 1080 en situaciones de inestabilidad política en el Paraguay en 1996 y 2000. Para un análisis de éste y de todos los casos en aplicación de los instrumentos interamericanos en materia de defensa de la democracia, ver Jean Michel ARRIGHI, *El papel de la Organización de los Estados Americanos en la defensa de la democracia*, Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional, volumen XI/XII (2007/2008), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 601-652.

¹⁵ Ver al respecto, Jean Michel ARRIGHI, *Los procedimientos de reforma a la Carta de la OEA*, en "XXV Curso de Derecho Internacional", Río de Janeiro 1998, OEA, Washington D.C., 1999.

¹⁶ Ello ocurrió en las elecciones presidenciales en Perú y en las senatoriales en Haití.

recurrió entonces a la fórmula más amplia y abarcativa, aquella dada por el Protocolo de Cartagena de 1985 al artículo 2 de la Carta que dice que uno de los propósitos de la Organización es el de promover y consolidar la democracia.

Un año después, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, celebrada en Quebec, en el mes de abril de 2001, instruyó a la OEA para que en su próxima sesión ordinaria de la Asamblea General, adopte una Carta Democrática Interamericana. Esta sesión tuvo lugar en junio de ese mismo año en San José de Costa Rica. Al no estar concluido el texto se decidió proseguir con su redacción y aprobarlo en una sesión extraordinaria la que tuvo lugar en Lima el 11 de setiembre de 2001. Se decidió que este instrumento sería, como lo fue la 1080, una resolución de la Asamblea General y no un tratado como lo fue el Protocolo de 1992, y se acordó también que este texto sería no solo un texto que se limitaría a las sanciones por violaciones al orden democrático sino que abarcaría múltiples aspectos, tales como la relación entre democracia y derechos humanos o entre democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza. La Carta Democrática ha sido invocada en numerosas ocasiones a solicitud de los gobiernos en que se produjeron situaciones que podían afectar el orden institucional¹⁷. Por “gobierno” debe entenderse a los respectivos poderes ejecutivos. Son ellos quienes tienen la representación exterior del Estado; son éstos quienes lo representa ante las distintas instancias de la OEA competentes para actuar en estos casos: la Asamblea General, el Consejo Permanente, la Reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores.

Sólo en un caso, ante la ruptura del orden democrático en un Estado miembro, y en virtud de su artículo 21, se decidió la suspensión de dicho Estado del derecho a su participación en la OEA¹⁸. La Carta Democrática, a diferencia de la resolución 1080 y al igual que lo hace el artículo 9 de la Carta de la OEA, cuando se produce esta situación, no permite otra alternativa más que la de suspender al Estado miembro de su participación en la actividades de la Organización.

Desde 2001 no ha sido adoptada, en el marco de la OEA, ninguna nueva norma estableciendo otros mecanismos para la defensa de la democracia.

El artículo 20 de la Carta Democrática autoriza la acción de la Organización en los casos en que en un Estado miembro se produzca “una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático”. Frente a esta situación tanto el Secretario General como cualquier Estado miembro puede pedirle al Consejo Permanente que haga una apreciación colectiva de la situación y adopte “las decisiones que estime conveniente”. Este artículo no ha sido invocado hasta ahora. Hemos tenido casos en que ha venido a la OEA un gobierno a solicitar su asistencia; hemos tenido un caso en que se produjo la ruptura del orden democrático y se decidió la suspensión del Estado; pero no

¹⁷ Venezuela, en 2002; Bolivia, en 2003, 2005 y 2008; Nicaragua, en 2004 y 2005; Perú, en 2004; Ecuador, en 2005 y 2010.

¹⁸ Fue el caso del golpe de estado en Honduras en el año 2009.

NORMAS INTERAMERICANAS PARA LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

hemos tenido casos en que se haya invocado la alteración grave del orden constitucional sin que ni lo pida el gobierno de ese mismo país ni que se haya producido la ruptura del orden constitucional. La Carta Democrática Interamericana no precisa qué debe entenderse por alteración grave y ello hace difícil entonces, en la práctica, su invocación si se desea un acuerdo en su evaluación.

En el año 2010 el Secretario General, a solicitud de la Asamblea General, presentó sendos informes indicando cuáles eran las dificultades encontradas en la aplicación de este instrumento¹⁹, y en particular señaló dos: la necesidad de determinar mejor cuándo se estaba frente una alteración grave y así poder poner en marcha el procedimiento previsto en el artículo 20 y la dificultad existente para acceder a la instancia internacional que tienen los otros poderes del Estado en los casos en los que es el propio Poder Ejecutivo, es decir el gobierno, único habilitado internacionalmente para ello, quien vulnera o pone en peligro el orden constitucional de su país. Hasta hoy, estas preguntas han quedado sin respuesta. Sólo el Comité Jurídico Interamericano ha venido estudiando la primera de ellas, a saber el de mejor precisar los elementos de la democracia representativa y cuando éstos se ven gravemente alterados²⁰, pero ello no ha sido discutido por los Estados.

En síntesis, tenemos varias normas para permitir la defensa de la democracia representativa. Ellas están todas en vigor y provienen de fuentes distintas:

- i. de fuente convencional, los artículos 2 a) y 9 de la Carta de la OEA, con la salvedad que ya hiciéramos para el último de ellos en cuanto a que no rige para todos los miembros de la Organización.
- ii. emanadas de resoluciones de la Asamblea General, aquellas contenidas en las resoluciones 1080 de 1991 y Carta Democrática Interamericana de 2001.

La primera de las normas mencionadas (artículo 2 a) de la Carta constitutiva de la Organización es la más amplia, ya que sólo refiere al propósito de ésta de promover y consolidar la democracia representativa y deja así un amplio margen para su acción. La segunda, el artículo 9, refiere a un caso concreto —el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democrático— y da una sola alternativa, la suspensión del Estado.

La resolución 1080, por su parte, es más amplia que el artículo 9 de la Carta en cuanto a las situaciones que abarca —“hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular (y subrayo este término “irregular”) del proceso político

¹⁹ CP/doc.4487/10 del 4 de mayo de 2010 y CP/INF.6222/11 del 11 de abril de 2011.

²⁰ CJI/RES.159(LXXV-O/09) de 12 de agosto de 2009, “Elementos esenciales y fundamentales de la democracia representativa y su vinculación con la acción colectiva en el marco de la Carta Democrática Interamericana”.

institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo...” –y posibilita un amplio margen en la elección de las acciones posibles– “las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y al derecho internacional”. Tanto la Carta como el derecho internacional –y el actual derecho interamericano aún más– abren un amplio abanico de posibilidades que van desde la posibilidad de envío de misiones para buscar una salida a la crisis, el no reconocimiento de las autoridades *de facto*, como ocurriera en Haití en 1991, hasta la posibilidad de suspender al Estado como sucediera con Honduras en 2009.

Por último, la Carta Democrática Interamericana, además de aquellos casos en que el gobierno solicita o da su acuerdo a la asistencia de la Organización (artículos 17 y 18), prevé dos situaciones que no requieren autorización ni consentimiento del gobierno del país en cuestión: la alteración grave o la ruptura del orden democrático (artículo 19). El artículo 20 en el primer caso, el de la alteración grave, dice que el Consejo Permanente puede adoptar aquellas “decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática”. O sea que se pueden tomar cualquiera de las decisiones que ya indicase como admisibles en el caso en que se invocara la resolución 1080 así como las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana. En este último caso hay que tener especialmente en cuenta lo que dice el artículo 19 cuando señala que una alteración grave “constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización”²¹. El artículo 21, en cambio, da para el caso de “ruptura del orden democrático” una sola solución posible. Una vez agotadas las gestiones diplomáticas sólo cabe la suspensión “a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA”. Acá ya no se trata, como en el caso anterior de la suspensión del gobierno; acá quien está

²¹ Sin entrar a analizarla en este momento, esta última mención a “los órganos de la Organización”, que no estaba en el texto del artículo 9 de la Carta de la OEA, puede crear dificultades en su interpretación por varias razones: hay órganos de la Organización integrados por personas elegidas a título individual y que, cualquiera sea su nacionalidad, representan al conjunto de los miembros – caso del los miembros del Comité Jurídico Interamericano, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o del propio Secretario General - y por otra parte hay órganos que aún cuando está suspendido un gobierno o un estado, deben continuar velando por el respeto a los derechos fundamentales en ese país, como ocurre con el seguimiento que, en cualquier caso, sigue haciendo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o las gestiones diplomáticas que puede hacer el Secretario General.

NORMAS INTERAMERICANAS PARA LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

suspendido es el Estado, y si gobierno equivale en derecho internacional al poder ejecutivo, Estado, en cambio, equivale a todos los poderes e instancias del país²².

La OEA cuenta con un abanico de normas que contemplan una variedad de situaciones distintas y que abren una gama de opciones en cuanto a las medidas que se pueden decidir. En la práctica los Estados invocaron primero la resolución 1080, luego, en aquellos casos no previstos en dicha norma –en particular el caso de fraude electoral- invocaron el artículo 2 b) de la Carta de la OEA y luego de la adopción de la Carta Democrática Interamericana sólo invocaron esta última norma. Nada impide, sin embargo, que, en situaciones no claramente previstas por dicha resolución de 2001 – estoy pensando en los casos de alteración grave del orden constitucional provocada por el propio gobierno y dónde es difícil imaginar que sea éste quien venga a solicitar ayuda contra sus propios actos, o en casos de fraude electoral en que no se sabe cuál es el gobierno democráticamente electo- pueda recurrirse a las normas anteriores-. Todas ellas son parte del derecho interamericano; todas ellas están en vigor; todas ellas pueden ser invocadas por los órganos competentes de la Organización. En el caso de la resolución 1080 se requiere que la decisión sea adoptada por mayoría de Estados miembros²³ mientras que en el caso del artículo 9 de la Carta de la OEA o del artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana por mayoría de dos tercios de los Estados miembros. Estas mismas mayorías son las que se requieren para el levantamiento de las medidas cuando la situación que motivó esta decisión haya sido superada.

Pese a que su estudio en profundidad desborda el marco impuesto por esta presentación, debo mencionar la relación existente entre democracia y derechos humanos. Ella ha sido señalada reiteradamente en el caso haitiano de 1991, ha sido subrayada repetidas veces tanto por la Corte como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y está claramente indicada en el texto de la Carta Democrática en su capítulo II (artículos 7 al 10) que comienza diciendo que “la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos...”. Tanto la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, en su artículo XX como la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, en su artículo 23, había reconocido

²² Así, por ejemplo, en el único caso en que se aplicó este artículo –la suspensión de Honduras en 2009– no sólo se suspendió la participación de representantes de las autoridades *de facto* sino también de aquellas autoridades legítimas en el exilio e impidió, por ejemplo, que se otorgasen becas a ciudadanos hondureños, ya que para ello se requiere la autorización de autoridades de ese país. Acá no cabe la posibilidad, como ocurriera en el caso haitiano, de mantener el reconocimiento a las autoridades elegidas democráticamente aunque estén fuera del territorio del Estado. Es por lo tanto una medida que tiende a imponer el mayor aislamiento. Sólo se mantuvo el monitoreo por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

²³ Si bien la resolución 1080 nada dice en cuanto a la mayoría requerida, es evidente que si la medida a adoptar es la de la suspensión del Estado debe tenerse en cuenta la mayoría que exige tanto la Carta de la OEA como la Carta Democrática, o sea dos tercios de los Estados miembros. En los demás casos, a falta de una norma expresa, la regla general es la de la mayoría absoluta de los miembros.

J. M. ARRIGHI

los derechos políticos y en especial el derecho a elecciones libres, genuinas, con voto secreto, periódicas y que garanticen la expresión auténtica de la voluntad de los electores. La Corte, en varios de sus fallos²⁴, resaltó que el respeto de los derechos humanos es un elemento esencial de la democracia representativa, afirmación también reiterada sistemáticamente por la Comisión Interamericana en numerosos informes sobre la situación de los derechos humanos en los países de la región.

IV. Otras normas regionales

Estos pasos dados por la OEA en 1985 y en 1991, pioneros en el derecho internacional general, fueron luego seguidos también por las instancias regionales y subregionales del continente.

La idea de la integración de nuestros países remonta a los tiempos de la independencia. Conoció altos y bajos a lo largo del siglo XX. Auge en los sesenta a la sombra de las doctrinas de la CEPAL de entonces; crisis, producto de las dictaduras y de los enfrentamientos entre países centroamericanos en los setenta; resurgimiento a partir del retorno de la democracia y de la pacificación en América Central a partir de los ochenta. Aparece con distintas finalidades y objetivos y abarcando distintos grupos de naciones. Renace ALADI de las cenizas de la vieja ALALC; se intenta la institucionalización de la integración andina; se recrean instancias comunes para fortalecer la unidad centroamericana; los países del Caribe anglófono consolidan sus relaciones al tiempo de acceder a la independencia. Se constituyen grupos con finalidad principalmente política (Contadora, Amigos de Contadora, Grupo de Río, luego seguidos por UNASUR y más recientemente por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños); otros con objetivos predominantemente económicos (MERCOSUR, NAFTA). Cada dos años se reúne la Cumbre de Jefes de Estados y de Gobiernos de las Américas, y los países latinoamericanos junto con España y Portugal integran la Conferencia Iberoamericana. Las membresías se cruzan: todos los Estados americanos integran la OEA, pero a partir de allí las afiliaciones a los diversos grupos y organizaciones difieren. Salvo para la Iberoamericana, dada la presencia en ella de dos países europeos, todos los miembros de todos los grupos regionales son también miembros de la OEA, pero, por supuesto, no todos son miembros de todos los grupos, instancias e instituciones subregionales.

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno decidió, en 2001²⁵, que “cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación

²⁴ Por ejemplo en las sentencias de los casos *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, de 2 de julio de 2004, *Ricardo Canese vs. Paraguay*, de 31 de agosto de 2004, *Yatama vs. Nicaragua*, de 23 de junio de 2005 y *Castañeda Gutman vs. México*, de 6 de agosto de 2008.

²⁵ Tercer Cumbre de las Américas, Québec, Canadá, 20-22 de abril de 2002.

NORMAS INTERAMERICANAS PARA LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas”. Incluye pues ambas situaciones, la alteración y la ruptura, y dispone una misma y única medida: la suspensión de la participación del gobierno no sólo en las reuniones de la Cumbre sino también en el proceso a que da lugar el cumplimiento de sus mandatos, lo que incluye las reuniones ministeriales que se realizan entre Cumbre y Cumbre y las reuniones de seguimiento del proceso de implementación de sus declaraciones y planes de acción. La última Cumbre tuvo lugar en abril de 2009, en Trinidad y Tobago, dos meses antes del golpe en Honduras. Honduras participó de la misma. Luego vino el golpe. Honduras fue sancionada con la suspensión de su participación en las actividades de la OEA, de acuerdo con la Carta Democrática Interamericana; esta prohibición impidió su participación en las reuniones ministeriales, y en las reuniones que se convocaron para la evaluación del seguimiento en la implementación. La suspensión fue levantada por la Asamblea General de la OEA el día 1ero de junio de 2011. A partir de entonces Honduras se reincorporó a las reuniones preparatorias de la próxima Cumbre que tendrá lugar en Colombia, en abril de 2012. La sanción entonces no fue, en este caso, decidida por la Cumbre sino que fue consecuencia de la sanción adoptada por la OEA y produjo sus efectos entre dos de sus reuniones.

Los países miembros del MERCOSUR aprobaron, en 1996, una Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático por la que declararon que “toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado”. En julio de 1998 el MERCOSUR adoptó el “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile”. En el mismo se acuerda que “en caso de ruptura del orden democrático en un Estado parte del presente Protocolo” (artículo 4) podrán adoptar medidas que “abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de estos procesos” (artículo 5). El artículo siguiente nos dice que estas medidas serán tomadas por consenso. Hasta la fecha esta situación no se ha producido entre los Estados que integran el MERCOSUR. Sin embargo, en 1996, y luego en 2000, hubo intentonas golpistas en Paraguay las que felizmente no tuvieron éxito y no lograron interrumpir el proceso constitucional en marcha. En ambos casos tanto los países del MERCOSUR, en aplicación de las normas mencionadas, como los miembros de la OEA (la que incluye a todos quienes integran el grupo subregional), en aplicación de la resolución 1080, advirtieron sobre las consecuencias que tendrían estos hechos.

Cuando tuvo lugar, en 2002, la interrupción del proceso democrático por 48 horas en Venezuela, hubo un pronunciamiento condenatorio del Grupo de Río y, horas más tarde, pero cuando el presidente ya había retomado el control efectivo del poder, otro de la OEA en aplicación de la Carta Democrática Interamericana. A partir de allí se inició un largo proceso para la busca de la normalización de las

relaciones institucionales en ese país a través de una misión encabezada por el Secretario General.

En 1995 los países miembros del Sistema de Integración Centro Americano (SICA) aprobaron el Tratado Marco de Seguridad Democrática. Si bien este tratado no establece sanciones en caso de ruptura del orden democrático sino que tiene su énfasis en la necesidad de cooperación para la seguridad y el combate al crimen organizado, reafirma sin embargo el compromiso de sus países con “la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos...” (artículo 1). La crisis hondureña de 2009 y la suspensión de dicho Estado de la OEA así como la ruptura de relaciones con algunos de los miembros del SICA, paralizaron las actividades de dicho sistema subregional hasta tanto no se levantase la sanción adoptada por la organización regional²⁶.

Más recientemente la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), en el año 2010, aprobó un Protocolo adicional a su tratado constitutivo sobre su “Compromiso con la Democracia”. Sus normas se aplican a los casos de “ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos” (artículo 1). En esos casos su Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá adoptar alguna o algunas de las medidas que enumera el artículo 4. Estas son la suspensión del derecho de participación, el cierre parcial o total de fronteras, la promoción de las sanciones ante otras organizaciones internacionales²⁷ y la “adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales”. El procedimiento para la adopción de decisiones por este órgano, o en su defecto por el Consejo de Ministras o Ministros de Relaciones Exteriores está establecido en el Tratado constitutivo, en su artículo 12, el que inicia diciendo que “toda la normativa del UNASUR se adoptará por consenso” y luego determina los procedimientos a seguir para ello. Cuando a fines de setiembre de 2010 se produjo en Ecuador un levantamiento de fuerzas policiales en un intento de golpe contra el Presidente de la República, inmediatamente el Consejo Permanente de la OEA, en aplicación de la Carta Democrática²⁸, condenó dichos actos y solicitó al Secretario General que fuese de inmediato a Quito, lo que hizo. Por su parte, las Jefas y Jefes de Estado del UNASUR, reunidos extraordinariamente, también condenaron la situación. Allí

²⁶ Ver el “Comunicado emitido por el Secretario General del SICA el día 1 de junio de 2011 ante la resolución de la OEA que restituye a Honduras a la Organización”.

²⁷ Entiendo que se trata de aquellas organizaciones internacionales donde participan los Estados miembros de UNASUR y con competencia para adoptar este tipo de sanciones. Esta es fundamentalmente la situación de la OEA.

²⁸ CP/RES.977 (1772/10) del 30 de setiembre de 2010.

NORMAS INTERAMERICANAS PARA LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

también acordaron la adopción en una próxima reunión del Protocolo adicional reseñado²⁹.

Por último mencionaré la Declaración Especial sobre la “defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica” adoptada por la XX Cumbre Iberoamericana reunida en Mar del Plata en 2010. De acuerdo con ella tenemos fundamentalmente dos situaciones: la primera es aquella en que un gobierno considera que hay una amenaza grave a su orden democrático y en ese caso puede solicitar que se adopten medidas de cooperación y la segunda es cuando se produce la ruptura del orden constitucional. En este caso se podrá suspender al Estado de su participación en los órganos o instancias iberoamericanas. Esta decisión debe ser tomada por consenso. La crisis hondureña se produjo un año antes, en 2009. Sin embargo la Cumbre de 2009, pese a no contar con la norma, que sería adoptada un año más tarde, emitió una Declaración por la cual rechazó los hechos ocurridos en Honduras³⁰.

Vemos entonces cómo en todas las instancias regionales se han venido adoptando normas tendientes a sancionar a los Estados en que se produzca la ruptura del orden democrático y a promover medidas en caso de alteración grave o de amenaza del orden democrático. Todas las medidas propuestas coinciden con las que están previstas o pueden adoptarse por la OEA en virtud de la normativa en vigor en dicha organización. En muchas de estas instancias subregionales la decisión, sin embargo, requiere el consenso. En la OEA, en cambio, los dos tercios de sus Estados miembros permiten la adopción de estas sanciones. Teóricamente podría darse la situación que un Estado miembro de una organización subregional no fuese sancionado por ella, falta de consenso, pero sí lo fuese por la OEA, al alcanzarse la mayoría requerida. Teóricamente, también, podría darse la situación inversa, es decir que se le sancione a nivel subregional pero que no se logre la mayoría especial a nivel regional. Hasta ahora, sin embargo, en los casos en que se han producido amenazas al orden constitucional o ruptura del mismo tanto las instancias subregionales como la OEA han actuado de forma convergente. A veces fue más rápida la acción del grupo subregional, otras veces lo fue la de la OEA, pero no cambia en nada el resultado concordante de los unos y de los otros, lo que, en definitiva es lo que importa. Las normas pioneras adoptadas en el marco regional de la OEA sirven hoy, también, de modelo a las instancias subregionales, reforzando así su posible aplicación.

V. Más allá de las normas

Pero el sistema interamericano no se ha contentado exclusivamente con adoptar –y aplicar– las disposiciones reseñadas. La democracia es más que ello.

²⁹ “Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador” del 1 de octubre de 2010.

³⁰ “Comunicado especial de la presidencia sobre la situación en Honduras”, XIX Cumbre, Estoril, Portugal, noviembre de 2009.

Requiere, como vimos, de elecciones libres, del respeto a los derechos de las personas, de la efectiva separación entre los poderes del estado, de una ciudadanía capaz de expresarse libremente, de un control adecuado sobre el buen uso de los recursos del estado, del logro de mejores condiciones de vida para todos los habitantes, de una justicia accesible para todos. A todo ello han venido contribuyendo distintas instancias del sistema interamericano. Hoy, a través de normas convencionales, de propuestas de leyes-modelo y del establecimiento de mecanismos para verificar su aplicación, este orden jurídico se introduce en numerosos ámbitos y temas hasta hace poco reservados a la exclusiva competencia de las normas internas. Esto es nuevamente un cambio que debe señalarse con relación a lo que era tradicionalmente el campo de aplicación del derecho internacional y el ámbito de acción de las organizaciones internacionales.

La lista sería larga de detallar³¹. Me limitaré a una simple enumeración a vuelo de pájaro. Ya he hablado de la protección de los derechos humanos. Es bien conocido el trabajo que realizan tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sobre él mucho se ha escrito; no es necesario entrar acá a describirlo.

En materia electoral, es a partir de los años noventa que se inicia en forma sistemática la observación por parte de la OEA de las elecciones que se desarrollan en la región. Pese a la existencia de misiones esporádicas anteriores en los años sesenta, es la reforma a la Carta de 1985 la que permitió, al darle competencia a la organización para promover y consolidar la democracia representativa, que éstas empezasen a desplegarse en los cada vez más frecuentes procesos electorales que empezó a conocer la región. La primera gran misión fue la observación de las elecciones de 1990 en Nicaragua. Pero no sólo estuvo el hecho de observar durante el acto electoral: la OEA ha demostrado su capacidad para el asesoramiento a las autoridades electorales, su capacitación, la mejora de los registros y padrones, la supervisión del trabajo de cómputos. No cabe duda que salvo excepciones que fueron señaladas en su ocasión, éstas ya no son, como lo fueron antaño, actos de muy dudosa legalidad y de muy poca transparencia. Ya hoy suman casi doscientas misiones a lo largo de toda la región en una veintena de años.

La corrupción, y la falta de transparencia en la gestión pública, ha sido uno de los males que debilitan el prestigio de las instituciones. Ello es particularmente grave cuando se trata de actos de corrupción cometidos por gobernantes democráticamente electos o por funcionarios designados por ellos. En el marco de la OEA, en 1996, se adoptó la primera convención para combatir la corrupción, la que sería seguida luego por convenciones en la materia aprobadas en Europa y en el seno de las Naciones Unidas. Pero, por sobre todo, se puso en marcha el Mecanismo de Seguimiento en el que los Estados presentan informes sobre el

³¹ Ver al respecto, Jean Michel ARRIGHI, *L'Organisation des États Américains et le droit international*, curso dictado en la Academia de Derecho Internacional de La Haya, a ser publicado en el *Recueil des Cours* correspondiente al año 2010.

NORMAS INTERAMERICANAS PARA LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

cumplimiento de las obligaciones contraídas de los que surgen recomendaciones acordadas con los demás Estados parte. De allí surgen propuestas de medidas concretas para un mejor logro de estos fines a nivel nacional.

Es fundamental que el ciudadano pueda controlar y verificar la buena gestión del Estado. Para ello debe poder acceder a la información pública. Es un derecho que requiere de instancias y de reglas y, sobre todo, de la posibilidad de poder ejercerlo efectivamente. La Asamblea General adoptó recientemente una ley-modelo sobre acceso a la información pública que está sirviendo de guía a los Estados miembros de la OEA en la revisión y actualización de sus normas nacionales.

Los ministros de justicia y los ministros encargados de la seguridad pública también han venido reuniéndose en el seno de la OEA para establecer vínculos que les permitan una mejor cooperación en áreas tan sensibles como la asistencia en materia penal o en la lucha contra el crimen organizado. Estos asuntos son hoy de la mayor importancia para nuestras poblaciones ya que los afectan diariamente en su vida cotidiana y en la percepción del buen funcionamiento del estado y de sus autoridades, y dañan, en definitiva, la percepción sobre la calidad de la democracia.

Amplios sectores de la población han sido sistemáticamente marginados de la vida política, de la vida social, de las posibilidades de acceso a una ciudadanía plena. Tal el caso de las poblaciones indígenas o de los grupos afrodescendientes. Al margen de las normas existentes y de aquellas aún en proceso de elaboración, se han venido promoviendo programas tendientes a fortalecer su participación.

Ya habían sido pioneras las acciones del sistema interamericano en la promoción de los derechos de la mujer y de la niñez, con la creación en las primeras décadas del siglo pasado de la Comisión Interamericana de Mujeres y del Instituto Interamericano del Niño. Hoy, en un contexto de democracia, sus actividades y programas adquieren aún más urgencia y relevancia. La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o la Convención Interamericana contra el Tráfico Internacional de Menores, ambas de 1994, son dos buenos ejemplos de ello. Para la primera se ha constituido también un mecanismo de seguimiento y para la segunda una red de autoridades nacionales.

La OEA ha participado activamente en el proceso de pacificación en América Central al término de sus conflictos armados. Ello ocurrió en particular en el caso de Nicaragua donde tuvo un papel fundamental en el proceso de reconstrucción y en especial en programas tendientes a permitir una desmovilización pacífica de los grupos enfrentados, con todo lo que esto conlleva de reinserción en la sociedad, de solución de conflictos de todo tipo desde los vinculados a los lazos familiares hasta los relativos a las discusiones sobre la tenencia de la tierra en lugares donde expropiaciones o destrucción de registros eran fuente de potenciales nuevos enfrentamientos. Ello fue particularmente significativo en las

zonas rurales, en especial en aquellas más alejadas de centros urbanos donde las autoridades judiciales podían dar pronta solución a los diferendos que se pudiesen suscitar. Así nació el programa de facilitadores judiciales. Allí es la propia comunidad la que actúa designando a uno de sus integrantes el que una primera instancia pueda dar rápido apoyo a las partes para lograr una solución satisfactoria sin necesidad de acudir al juez más cercano, a veces ubicado a días de distancia. Hoy este programa ha sido retomado en muchos otros países, y en muy otras circunstancias. Ya no es una forma de resolver casos producto de guerras civiles pero es una forma de extender el acceso a una mejor justicia a las poblaciones más alejadas. Es ésta una forma de fortalecer al sistema democrático de gobierno, permitiendo que aún en los más remotos lugares y para los cuales los tribunales eran espacios inalcanzables, rija el estado de derecho. Pero no es suficiente acceder al juez para acceder a la justicia. Otros programas en curso tienen como finalidad promover una mejor justicia a través de la capacitación de magistrados y abogados, la revisión de leyes y la adecuación de las legislaciones a la normativa común interamericana tanto en el campo del derecho internacional público como del derecho internacional privado.

La Carta Democrática Interamericana ha subrayado la relación entre democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza, indicando que “la democracia y el desarrollo integral son interdependientes y se refuerzan mutuamente” (artículo 11). Ya en 1948, al tiempo en que se adoptaba la Carta de la OEA, se sometía a la consideración de los Estados americanos el “Convenio Económico de Bogotá”. Este tratado que nunca entró en vigor señalaba la importancia de la cooperación interamericana para enfrentar los problemas del desarrollo. Años más tarde, y retomando una vieja idea ya anunciada en 1890, se creó el Banco Interamericano de Desarrollo. En el seno de la OEA se establecieron primero los Consejos Interamericanos Económico y Social y para la Educación, la Ciencia y la Cultura luego sustituidos, en 1993, por el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. Las reformas de 1985 y de 1993 a la Carta de la OEA incorporaron a la misma un amplio capítulo, el actual capítulo VII (artículos 30 a 52), sobre desarrollo, combate a la pobreza, obligación de cooperación entre los Estados americanos y señaló el vínculo entre ello y ya resaltó su vínculo con los principios democráticos (artículo 31). Desde el año 2004 se viene negociando el texto de una Carta Social de las Américas que, eventualmente, debería ser adoptada por la Asamblea General antes de que finalice el año 2011. Asimismo la OEA viene desarrollando numerosos programas de ayuda al desarrollo en distintas áreas que tienen su origen lejano y su primer paso en los años sesenta cuando se le solicitó a la OEA la administración y puesta en marcha de la denominada “Alianza para el Progreso”.

La lista es larga: sólo he hecho una enumeración muy parcial con la única intención de mostrar cómo la OEA no sólo ha sido pionera en la adopción de normas previniendo o sancionando la ruptura del orden constitucional sino que, también, ha desarrollado un amplio programa de actividades tendientes a fortalecer las instituciones del estado democrático de derecho.

VI. Algunas conclusiones

Si algo caracteriza a quienes viven bajo y dentro del sistema interamericano es su permanente desprecio por sus logros, o por lo menos, su total desconocimiento. Sin embargo, hemos tenido un siglo XX pacífico en las relaciones entre Estados como no lo conocieron otras regiones. No tuvimos en las Américas los millones de muertos ni la desaparición de Estados que conocieron otros continentes como consecuencia de las guerras que enfrentaron a sus pueblos. No es poca cosa. Es cierto que tuvimos violaciones masivas de derechos humanos. Es cierto también que a lo largo del siglo supimos de numerosos golpes militares. Unos 180. Sin embargo, desde 1985 –fecha del Protocolo de Cartagena de Indias- hasta hoy, a diez años de la adopción de la Carta Democrática Interamericana, sólo ocurrieron tres golpes de estado en que militares destituyeron temporalmente³² al gobernante constitucional. De dos golpes militares por año a uno cada diez años, hay un cambio.

El ejemplo pionero de la OEA al fijar normas para promover la democracia representativa, al definir sus elementos y al sancionar cuando se produce la ruptura del orden constitucional, ha sido seguido por las instancias subregionales que, al amparo de la democracia recuperada, fueron surgiendo en el continente.

Ello nos permite contar hoy con un amplio abanico de normas vigentes. Las unas de nivel convencional, las otras adoptadas por resoluciones; las unas que abarcan a todo el continente, las otras que cubren a un grupo más reducido de países. Todas ellas concurren a un mismo fin, el de la preservación y la consolidación de la democracia representativa. Así, para sólo referirme a las normas interamericanas, vemos que algunas son preventivas, tal el caso, en particular, de la más amplia de todas ellas, la que establece el artículo 2 b) de la Carta de la OEA, o de las que permiten la acción de la organización a solicitud de los gobiernos (artículos 17 y 18 de la Carta Democrática Interamericana). Otras disposiciones, en cambio, son exclusivamente medidas sancionatorias en caso de ruptura del orden democrático, tal el artículo 9 de la Carta de la OEA o el artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana. Entre medio se abre una amplia gama de opciones tanto en la asistencia que pueda brindar la OEA a los gobiernos que lo soliciten (artículos 17 y 18 de la Carta Democrática Interamericana) como en las medidas que pueden adoptarse (resolución 1080).

Es cierto que aún hay situaciones que es difícil enmarcar en las normas vigentes y otras que requieren de una mayor precisión en su alcance. Pensemos que hace apenas veinticinco años de lo que se trataba era de prevenir los golpes militares, la violación masiva de los derechos humanos, el terrorismo de estado. Y

³² En el caso del presidente Aristide, éste regresó tres años después de su destitución; en el caso del presidente Chávez, cuarenta y ocho horas después; en el caso del Presidente Zelaya, el golpe fue ya cercano del fin de su mandato, por lo que la sanción fue levantada cuando ya su mandato había concluido.

J. M. ARRIGHI

ello se ha logrado en ese corto plazo. Las crisis institucionales se han ido resolviendo por la vía constitucional en el continente. No hace mucho tiempo estas mismas crisis hubiesen visto como desenlace los tanques en las calles y los militares en el poder. Eso, que aún se ha visto y se ve en otras regiones donde se han producido masacres por “limpiezas étnicas”, dictaduras feroces, cambios de regímenes sangrientos, no se ha dado en nuestra región en los últimos veinticinco años. Tampoco es poca cosa.

En vez de sentarnos a criticar lo hecho, sería mucho mejor que comencemos por valorarlo y que juntemos fuerzas para consolidarlo y fortalecerlo en el futuro. La democracia, como lo dice la Carta Democrática, requiere del respeto de los derechos humanos, del desarrollo económico y social, del combate a la pobreza, y ello supone un trabajo permanente de todos los países que formamos, desde 1889, este sistema que logró primero pacificar las relaciones entre sus países y luego consolidar la democracia representativa como la forma de gobierno común a todos ellos.

Ya la forma de gobierno de un estado americano no es indiferente para el derecho internacional, por lo menos para el derecho interamericano. Pero ello no quiere decir que la defensa de la democracia representativa pasó de la esfera de la competencia exclusiva del Estado al de la esfera exclusiva del orden jurídico internacional. El derecho internacional puede colaborar, ayudar y sancionar en caso de violación de esta obligación. Pero es de la responsabilidad primera del propio sistema nacional el velar por que su orden jurídico asegure los derechos fundamentales de las personas, respete la separación de poderes³³, garantice elecciones libres, haga efectivas políticas económicas y sociales adecuadas, facilite el acceso a la justicia y brinde seguridad a sus habitantes.

Si insisto en ello, que puede parecer una verdad evidente, es porque luego de haber conocido una OEA a la que se le acusaba de inmiscuirse indebidamente en los asuntos internos de los Estados hemos pasado a una OEA a la que se le acusa, por el contrario, de no ser capaz de solucionar todos los problemas que viven nuestros pueblos, y en particular todas las carencias democráticas que pudiesen darse. A quienes compete, en primer lugar, la defensa de la democracia es a los propios ciudadanos y al orden jurídico interno. Ello es insustituible y ni el orden internacional ni la organización regional tienen la competencia ni los instrumentos para reemplazarlos.

³³ Todo lo que recientemente un autor italiano ha denominado la “democracia constitucional”, Luigi FERRAJOLI, *Democracia y garantismo*, editorial Trotta, Madrid, 2008, p.27.