

Comité Jurídico Interamericano

LA DEMOCRACIA

EN LOS TRABAJOS DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO (1946-2017)



Secretaría General
Secretaría de Asuntos Jurídicos
Departamento de Derecho Internacional



OEA

Más derechos para más gente

TABLA DE CONTENIDO

Presentación.....	vii
-------------------	-----

I PRIMERA ETAPA

DEMOCRACIA, RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS Y DERECHOS HUMANOS (1946-1959)

Nota Introductoria.....	1
Dictamen sobre el Proyecto de Guatemala, sometido a la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz.....	7
Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos de Facto	21
Voto disidente del delegado de México	43
Voto disidente del delegado de Venezuela.....	46
Estudio sobre la Relación Jurídica entre el Respeto de los Derechos Humanos y Ejercicio de la Democracia.....	51
Opinión disidente del doctor Caicedo Castilla.....	63
Voto divergente do doutor Raul Fernandes.....	74

II SEGUNDA ETAPA

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO (1991-2001)

Nota Introductoria.....	75
Estudio de la Legitimidad en el Sistema Interamericano y la Interrelación de las Disposiciones de la Carta de la OEA sobre Autodeterminación, No Intervención, Democracia Representativa y Protección de los Derechos Humanos” (presentado por los doctores Francisco Villagrán-Kramer y Seymour J. Rubin) CJI/SO/II/doc.13/91 rev.2.....	81

La Democracia en el Sistema Interamericano (informe presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi) CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1, corr. 2	105
La Democracia en el Sistema Interamericano Resolución CJI/RES.I-3/95	155
Aclaración de voto concomitante de Jonathan T. Fried.....	165
Voto razonado de Miguel Angel Espeche Gil	165
Voto razonado de Alberto Zelada Castedo.....	167
La Democracia en el Sistema Interamericano, Informe Adicional (presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi) CJI/SO/I/doc.6/96	169
La Democracia en el Sistema Interamericano Resolución CJI/RES I-2/96	181
Voto razonado de Miguel Angel Espeche Gil.....	185
La Democracia en el Sistema Interamericano, Informe de Seguimiento (presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi) CJI/doc.3/98	189
La Democracia en el Sistema Interamericano, Informe de Seguimiento: Nuevo Enfoque Metodológico. Instrumento, Declaración o Tratado Interamericano sobre la Democracia (presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi) CJI/doc.35/00 rev. 1	197
La Democracia en el Sistema Interamericano Resolución CJI/RES. 17 (LVII-O/00).....	205
Voto razonado de Eduardo Vio Grossi.....	210
Democracia y Derecho Internacional (informe presentado por el doctor Gerardo Trejos Salas) CJI/ doc.47/01	211
Primer Preinforme sobre un Anteproyecto de Instrumento, Declaración o Tratado sobre la Democracia en el Sistema Interamericano (presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi) CJI/doc.48/01	223

III TERCERA ETAPA

EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO Y LA ELABORACIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA (2001-2002)

Nota Introductoria.....	247
Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana Resolución CJI/RES. 32 (LIX-O/01).....	253
Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana Informe CJI/doc.76/01	257
Estudios presentados por los miembros del Comité Jurídico Interamericano al proyecto de Carta Democrática Interamericana.....	269
Consideraciones Generales sobre el Proyecto de Carta Democrática (presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi) CJI/doc.67/01	271
Observaciones Preliminares sobre la Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Gerardo Trejos Salas) CJI/doc.61/01	273
El Sometimiento del Ejército y de la Policía al Poder Civil: Una Omisión Grave del Proyecto de la Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Gerardo Trejos Salas) CJI/doc.68/01	275
Una Omisión Grave en el Artículo 22 del Proyecto de Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Gerardo Trejos Salas) CJI/doc.75/01	277
Carta Democrática Interamericana: Documento de Trabajo (presentado por los doctores Orlando R. Rebagliati y Gerardo Trejos Salas) CJI/doc.63/01	281

Observaciones sobre los Artículos 12-14 del Proyecto de Carta Democrática Interamericana (rev. 7) (presentado por el doctor Carlos Manuel Vázquez) CJI/doc.64/01	285
Enmiendas Propuestas, Anteproyecto de la Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Brynmor T. Pollard) CJI/doc.65/01	287
Reflexiones Preliminares a Propósito de la Adopción de una Carta Democrática en una Asamblea Extraordinaria de la OEA (presentado por el doctor Sergio González Gálvez) CJI/doc.66/01 corr.1	291
Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi) CJI/doc.71/01	295
Observaciones del Comité Jurídico Interamericano al Proyecto de Carta Democrática Interamericana Rev. 7 (presentado por el doctor Jonathan T. Fried) CJI/doc.72/01	307
La Democracia en el Sistema Interamericano Resolución CJI/RES. 41 (LX-O/02)	317

IV CUARTA ETAPA

SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA Y NUEVOS DESARROLLOS (2003-2017)

Nota Introductoria	321
La Democracia en el Sistema Interamericano: Informe de Seguimiento sobre la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi) CJI/doc.127/03	329
Aspectos Jurídicos de la Interdependencia entre Democracia y Desarrollo Económico y Social (presentado por el doctor Jean-Paul Hubert)	

CJI/doc.190/05 rev.3	337
Aspectos Jurídicos de la Interdependencia entre Democracia y Desarrollo Económico y Social	
CJI/RES. 106 (LXVIII-O/06).....	495
Reporte Relativo al Informe del Secretario General de la OEA sobre la Implementación de la Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Antonio Fidel Pérez)	
CJI/doc. 264/07	501
Anexo: Informe del Secretario General de la OEA: “Implementación de la Carta Democrática Interamericana” (CP/doc.4184/07)	509
Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana	
Resolución CJI/RES. 132 (LXXI-O/07)	531
Voto razonado de Eduardo Vio Grossi (CJI/doc.281/07)	535
Voto razonado en Disidencia de Antonio Fidel Pérez (CJI/doc. 284/07).....	536
Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Jean-Paul Hubert)	
CJI/doc.317/09 corr.1	539
Elementos Esenciales y Fundamentales de la Democracia Representativa y su Vinculación con la Acción Colectiva en el Marco de la Carta Democrática Interamericana	
CJI/RES. 159 (LXXV-O/09).....	603
Promoción y Fortalecimiento de la Democracia (presentado por el doctor Jean-Paul Hubert)	
CJI/doc.355/10 corr.1	609
Democracia participativa y participación ciudadana	
CJI/RES.176(LXXIX-O/11)	639
Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre mecanismos de participación directa y fortalecimiento de la democracia representativa	
CJI/doc.383/11 rev.1	643
La democracia representativa en las Américas: primer informe preliminar (presentado por el doctor Hernán Salinas Burgos)	
CJI/doc.473/15	677
La democracia representativa en las Américas: segundo informe (presentado por el doctor Hernán Salinas Burgos)	
CJI/doc.501/16	709

La democracia representativa en las Américas: tercer informe (presentado por el doctor Hernán Salinas Burgos) CJI/doc.506/16	729
Guía para una reflexión del Comité Jurídico Interamericano sobre el tema “la democracia representativa en las Américas” y los informes del Relator (presentado por el doctor Hernán Salinas Burgos) CJI/doc.524/17	773
Referencia Bibliográfica	793

PRESENTACIÓN

“La Democracia en los Trabajos del Comité Jurídico Interamericano”

La presente obra consiste en una compilación de los trabajos realizados por el Comité Jurídico Interamericano en materia de democracia entre los años 1946 y 2017, entre los cuales se cuentan dictámenes, informes y resoluciones. El libro está dividido en cuatro secciones correspondientes a los períodos más significativos en el tratamiento del tema por parte del Comité.

En la primera etapa sobre “Democracia, reconocimiento de gobiernos y derechos humanos” se incluyen dos consultas realizadas por la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México en 1945, es decir tres años previos a la adopción de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

El Dictamen sobre la “Defensa y Preservación de la Democracia de América frente a la eventual instalación de regímenes antidemocráticos en el Continente” presenta reflexiones sobre la democracia y el principio de no intervención. Por su parte, la opinión sobre el “Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos de Facto” junto con analizar la doctrina y práctica establece un procedimiento para otorgar el reconocimiento de dichos gobiernos. Finalmente, el “Estudio sobre la Relación Jurídica entre el Respeto de los Derechos Humanos y el Ejercicio de la Democracia” adoptado en 1959 describe los mecanismos destinados a asegurar el ejercicio efectivo de la democracia representativa. El estudio insta a adoptar un “convenio de derechos humanos y la creación de la Corte y la Comisión interamericanas respectivas” para consolidar la democracia.

La segunda etapa sobre “La Democracia en el Sistema Interamericano” contiene los trabajos adoptados entre el 1991 y 2001.

El “Estudio sobre la legitimidad en el Sistema Interamericano y la interrelación de las disposiciones de la Carta de la OEA sobre Autodeterminación, no intervención, democracia representativa y protección de los derechos humanos” del año 1992 describe de manera detallada los antecedentes de los análisis jurídicos realizados hasta entonces sobre los principios enumerados. También se analizan las enmiendas del Protocolo de Cartagena de Indias de 1985 y se describe la naturaleza y el alcance del compromiso de Santiago con la Democracia, incluyendo una ilustración de la aplicación del principio de legitimidad a la luz del derrocamiento del gobierno electo de Haití en 1991.

Por su parte, el primer documento presentado por el Relator Dr. Eduardo Vio Grossi en octubre de 1994 sobre “La Democracia en el Sistema Interamericano” examina las capacidades de la OEA para reclamar y exigir el cumplimiento de las obligaciones jurídico-internacionales que se desprenden de la democracia. Se expone un análisis exhaustivo de la Carta de la OEA y de la interpretación observada por sus órganos, organismos, entidades y sus Estados miembros. También se analizan las enmiendas del Protocolo de Cartagena de Indias y del Protocolo de Washington, así como las resoluciones de la Asamblea General en la materia. De igual manera se contempla la vinculación con los derechos humanos, el principio de no intervención y la doctrina y práctica del no reconocimiento. Al finalizar se incluye un análisis

de la conducta de los Estados respecto al reconocimiento de gobiernos y las acciones prácticas emprendidas por la OEA en defensa de la democracia.

En función del informe del Dr. Eduardo Vio Grossi del año 1994, el Comité Jurídico adopta un año más tarde la resolución CJI/RES.I-3/95, "La Democracia en el Sistema Interamericano", que constata los principios y normas que rigen el actuar de la OEA y de sus Estados miembros. Adicionalmente, la resolución invita a los órganos de la Organización a tomar medidas para promover el "efectivo desarrollo progresivo del Derecho Internacional en relación a la Democracia Representativa."

En el año 1996, el Dr. Vio Grossi presenta un informe adicional para dar continuidad al tema, "La Democracia en el Sistema Interamericano, Informe Adicional" (CJI/SO/I/doc.6/96). Este documento analiza el hecho ilícito internacional contra el ejercicio efectivo de la democracia representativa y su relacionamiento con la paz, la seguridad internacional y los derechos humanos.

En el mismo año el Comité Jurídico adopta una nueva resolución sobre "La Democracia en el Sistema Interamericano" (CJI/RES.I-2/96) que propone la celebración de seminarios o mesas redondas para permitir el mejor análisis de las consideraciones establecidas en los últimos dos informes del Relator.

En el año 1998, el informe del Relator Eduardo Vio Grossi observa la necesidad de incluir en el seguimiento del tema un análisis sobre "la distorsión de los resultados electorales que incluya consideraciones de derecho comparado". También solicita a la Organización celebrar un debate académico. Documento titulado "La Democracia en el Sistema Interamericano, Informe de Seguimiento" (CJI/doc.3/98).

El documento presentado por el Relator Eduardo Vio Grossi en agosto del año 2000 se pronuncia sobre las normas, criterios y parámetros que deberían regir las Misiones de Observación de la OEA, y desde el punto metodológico propone la elaboración de un Anteproyecto de Instrumento, Declaración o Tratado Interamericano sobre la Democracia, "La Democracia en el Sistema Interamericano, Informe de Seguimiento: Nuevo Enfoque Metodológico. Instrumento, Declaración o Tratado Interamericano sobre la Democracia" (CJI/doc.35/00 rev.1). La propuesta del Relator será incluida en la resolución "La Democracia en el Sistema Interamericano" CJI/RES. 17 (LVII-O/00), adoptada por el Comité Jurídico en la misma sesión de agosto.

En marzo del año 2001, el Dr. Gerardo Trejos Salas retoma la iniciativa del Relator Vio Grossi de elaborar un instrumento declarativo o un pacto que defina "el deber jurídico de practicarla", "Democracia y Derecho Internacional" (CJI/doc.47/01).

En la misma sesión, el Relator Vio Grossi presenta un Anteproyecto de instrumento sobre la democracia en el sistema interamericano que recopila las disposiciones jurídicas de la OEA, otras organizaciones internacionales y las legislaciones de los Estados miembros de América Latina, "Primer Preinforme sobre un Anteproyecto de Instrumento, Declaración o Tratado sobre la Democracia en el Sistema Interamericano" (CJI/doc.48/01).

La tercera etapa titulada “El Comité Jurídico Interamericano y la Elaboración de la Carta Democrática Interamericana” comprende dos contribuciones respecto del proyecto de Carta Democrática, instrumento adoptado por la Asamblea General de la OEA, reunida en su vigésimo octavo período extraordinario de sesiones, celebrado en Lima, Perú el 11 de septiembre de 2001. También se incluye una resolución adoptada en marzo del año 2002.

La resolución sobre las “Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de la Carta Democrática Interamericana” CJI/RES. 32 (LIX-O/01) contiene referencias sobre la naturaleza jurídica e interpreta y comenta las provisiones previstas en el revisado séptimo del Proyecto de Carta Democrática Interamericana.

Por su parte, el informe sobre “Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de la Carta Democrática Interamericana” (CJI/doc.76/01) compila las exposiciones e ideas presentadas por siete de los once miembros del Comité sobre el Proyecto de la Carta Democrática Interamericana.

Finalmente, en marzo de 2002 el Comité expresa su complacencia con la adopción de la Carta Democrática Interamericana e invita a difundir dicho instrumento, por medio de la resolución “La Democracia en el Sistema Interamericano” CJI/RES. 41 (LX-O/02).

La cuarta y última etapa de este obra consigna ocho aportes realizados en “Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana” desde el año 2003 hasta el 2010.

En el año 2003, el informe del Relator Dr. Eduardo Vio Grossi “*La Democracia en el Sistema Interamericano: Informe de Seguimiento sobre la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana*” (CJI/doc.127/03) examina la aplicación de la Carta Democrática Interamericana, su compatibilidad con los preceptos de la Carta de la OEA, la validez de los mecanismos utilizados y la naturaleza jurídica de su puesta en marcha en Venezuela frente a la tentativa de golpe de estado de 2002.

En el año 2006, el Comité recibe de parte de la Asamblea General el mandato de estudiar los aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social. El documento preparado por el nuevo Relator, Dr. Jean-Paul Hubert, “Aspectos Jurídicos de la Interdependencia entre Democracia y Desarrollo Económico y Social: informe provisional”, (CJI/doc.190/05 rev.3) verifica la interacción de dichos conceptos a la luz de diecisiete instrumentos del sistema interamericano e internacional. En congruencia con los principios adoptados en el informe citado, en la misma sesión de trabajo el Comité adopta la resolución “Aspectos Jurídicos de la Interdependencia entre Democracia y Desarrollo Económico y Social” CJI/RES. 106 (LXVIII-O/06).

En marzo del año 2007, el Dr. Antonio Fidel Pérez emite un balance preliminar de la aplicación de la Carta Democrática a la luz del Informe presentado el 4 de abril por el Secretario General ante el Consejo “Reporte Relativo al Informe del Secretario General de la OEA sobre Implementación de la Carta Democrática Interamericana” (CJI/doc.264/07). En el mismo período de sesiones, el Comité adopta la resolución “Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana”, CJI/RES. 132 (LXXI-O/07) que solicita una

interpretación sobre las condiciones y vías de acceso para la aplicabilidad de la Carta Democrática Interamericana.

Dos años más tarde, el informe del Dr. Jean-Paul Hubert analiza las dificultades identificadas en el informe del Secretario General de abril de 2007 relativas a la aplicación o puesta en práctica de la Carta Democrática Interamericana, “Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana” (CJI/doc.317/09 corr.1).

En la misma sesión de agosto de 2009, el Comité Jurídico expresa su visión respecto al ejercicio legítimo del poder dentro del marco del Estado de Derecho, asegurando entre otros que “el régimen democrático no se agota en los procesos electorales” por medio de la resolución “Elementos Esenciales y Fundamentales de la Democracia Representativa y su Vinculación con la Acción Colectiva en el Marco de la Carta Democrática Interamericana”, Resolución CJI/RES. 159 (LXXV-O/09). Por medio de esta resolución el Comité pretende dotar al sistema con un mecanismo de respuesta colectiva frente a las transgresiones de los elementos esenciales del orden democrático que incluya, entre otros, fortalecer los Poderes Judiciales independientes además de prevenir y anticipar las causas que afectan el sistema democrático. En este contexto el Comité opinó que “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.”

En el informe del año 2010, el Relator Jean-Paul Hubert profundiza sus reflexiones presentadas en informes anteriores sobre el desarrollo económico y social como elemento esencial de la defensa y fortalecimiento de la democracia. El documento expone también nuevas alternativas a la acción preventiva de la Secretaría General, “Promoción y Fortalecimiento de la Democracia” CJI/doc.355/10 corr.1.

En el año 2011, el Comité Jurídico Interamericano (CJI) aprobó la resolución CJI/RES. 176 (LXXIX-O/11) “Democracia participativa y participación ciudadana”, la cual contiene el documento “Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre mecanismos de participación directa y fortalecimiento de la democracia representativa”, dando cumplimiento a la resolución AG/RES. 2671 (XLI-O/11).

Al final de la cuarta etapa se incorporan los informes del doctor Hernán Salinas que han dado lugar a reflexiones en torno al carácter preventivo de la Carta Democrática Interamericana. Si bien dichos documento no fueron aprobados por el Comité Jurídico, ellos han sido incorporados en los respectivos informes anuales de dicho órgano, entre el año 2015 y 2017, en los desarrollos en torno a “la democracia representativa en las Américas”.

Sin lugar a duda los trabajos del Comité Jurídico Interamericano a lo largo de estos años han contribuido a llenar los vacíos existentes en la práctica y en los mismos instrumentos del sistema interamericano por medio de propuestas que pretenden superarlos.

En un contexto en que se reevalúa el ejercicio legítimo del proceso democrático, el Comité Jurídico Interamericano coadyuva en el fortalecimiento y la modernización de las

instituciones y sus propuestas pretenden responder a los desafíos que impone el respeto del estado de derecho y sirven de alerta contra las amenazas que atentan contra la democracia.

I
PRIMERA ETAPA
DEMOCRACIA, RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS Y
DERECHOS HUMANOS
(1946-1959)

NOTA INTRODUCTORIA

I
PRIMERA ETAPA
DEMOCRACIA, RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS Y
DERECHOS HUMANOS

(1946-1959)

NOTA INTRODUCTORIA

Aunque el Comité Jurídico Interamericano solo habría de ocuparse en forma sistemática del tema de la democracia a partir del año 1991, durante su primera década de funcionamiento tuvo que considerar en varias oportunidades temas relacionados. Es el caso de los estudios que se presentan en esta sección, los cuales se refieren, en su orden a la relación entre los conceptos de democracia y no intervención (Dictamen de 1946); el reconocimiento de gobiernos *de facto* (Proyecto de Convención de 1949) y la relación entre los derechos humanos y el ejercicio de la democracia (Estudio de 1959).

Es interesante resaltar que en estos esfuerzos pioneros del Comité Jurídico figuran ya, en embrión, nociones que más adelante serán reconocidas como aceptadas por el derecho y la práctica interamericanos.

En el “Proyecto de Guatemala, Sometido a la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz”, 1946, por ejemplo, se anticipaba que, si bien a estas alturas de la evolución del derecho internacional la acción colectiva no parecía justificarse con el fin de promover la democracia al interior de los Estados miembros, no era descartable que la evolución de dicho derecho llevara a que “un caso, que hoy y aquí es doméstico, puede, mañana y allí, asumir un carácter internacional”. En esa oportunidad el Comité expresó también su firme convicción de que la promoción de la democracia no es incompatible con el principio de no intervención, aspecto fundamental que hubo de ser examinado más adelante en numerosas ocasiones.

“2° - Cuando un gobierno amenaza la paz, ya no es por causa del tipo de gobierno que las demás naciones se consultan, sino por el hecho de la amenaza. Este es el objeto legítimo y único de la consulta.”

El “Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos de Facto” de 1949 contiene una completa exposición sobre la doctrina y la práctica del reconocimiento de gobiernos tal como fuera aplicada en el continente americano. Al interior la legitimidad del gobierno se vinculaba al respeto de las libertades fundamentales, mientras que al exterior se debía verificar la capacidad y voluntad del nuevo gobierno de respetar las normas del derecho internacional contraídas por el Estado.

“La capacidad en sí misma no supone necesariamente la voluntad de ejercitarla, puesto que no envuelve o presupone la intención del

gobierno respecto a las obligaciones internacionales que haya contraído el Estado. La capacidad es el elemento físico o material de la responsabilidad que ha de exigirse al nuevo régimen; la voluntad, en cambio, constituye el elemento subjetivo o moral que lo convierte de hecho y de derecho en una entidad dispuesta a cumplir obligaciones preexistentes. Por lo demás, la expresión "obligaciones internacionales del Estado" debe entenderse en el sentido de todas las que hubiese contraído éste con anterioridad al establecimiento del gobierno de facto, ya por razón de convenios particulares, ya por virtud de las normas del Derecho Internacional. Asimismo, el documento emite consideraciones respecto a los cambios en la forma de gobierno experimentados por las diferentes naciones y a la respuesta regional frente a los mismos."

Asimismo, el documento emite consideraciones sobre los cambios en las formas de gobierno experimentados por las diferentes naciones y la respuesta regional frente a los mismos.

En 1959, el "Estudio sobre la Relación Jurídica entre el Respeto de los Derechos Humanos y el ejercicio de la Democracia" permitió al Comité Jurídico explorar la estrecha vinculación entre el ejercicio efectivo de la democracia y los derechos humanos. Además planteó que "el medio de asegurar en América sistemas democráticos de gobierno sería el de reconocer y proteger los derechos de la persona humana", para lo cual preveía el agotamiento sucesivo de tres etapas, a saber, una etapa declarativa, una etapa convencional y una etapa institucional.

"...el modo más apropiado para consolidar la democracia en América, es el señalado por la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, recientemente verificada en Santiago de Chile, o sea la elaboración de un convenio de derechos humanos y la creación de la Corte y la Comisión interamericanas respectivas."

"La tutela de estos derechos no tendrá una eficacia completa sino el día en que pueda constituirse un organismo *ad hoc*, encargado de velar por el respeto de los mismos y de decretar, si fuere del caso, las sanciones consiguientes a su violación..."

Lo anterior demuestra justamente la evolución que ha tenido el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el cual comenzaba a nacer por la época en la que se emitió este Dictamen.

Adicionalmente resulta interesante destacar la descripción que realiza el Comité Jurídico sobre los limitados mecanismos que permiten asegurar el ejercicio efectivo de la democracia representativa.

"Por lo antes expuesto, el Comité Jurídico Interamericano es de opinión que de acuerdo con el Derecho Internacional Americano vigente, no puede en la actualidad ponerse en marcha ningún mecanismo en defensa de la democracia, por su mantenimiento o su restauración, a no ser en los casos en que dicha defensa fuese también, y por otros motivos, defensa contra la agresión, y según están estos casos taxativamente enumerados en el Tratado Interamericano de

Asistencia Recíproca con la aclaración complementaria en la Resolución XCIII aprobada en la Décima Conferencia Interamericana.”

Las actuaciones posteriores del Comité Jurídico habrían de demostrar que esta conclusión fue ampliamente superada por la práctica de los Estados y de los órganos de la Organización, hasta conducir a la adopción de los mecanismos de acción colectiva plasmados en forma definitiva en la Carta Democrática Interamericana, adoptada en 2001.

Lista de documentos incluidos en la Parte I

- Dictamen sobre el Proyecto de Guatemala sometido a la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz - 1946
- Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos de Facto - 1949
 - Voto disidente del delegado de México, Francisco A. Úrsua
 - Voto disidente del delegado de Venezuela, Francisco Vettancourt Aristiguieta
- Estudio sobre la Relación Jurídica entre el Respeto de los Derechos Humanos y el Ejercicio de la Democracia - 1959
 - Opinión disidente del doctor Caicedo Castilla (Delegado de Colombia)
 - Voto divergente do doutor Raul Fernandes (Delegado do Brasil)

LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

**“PROYECTO DE GUATEMALA”
SOMETIDO A «LA CONFERENCIA SOBRE PROBLEMAS
DE LA GUERRA Y DE LA PAZ»**

DICTAMEN APROBADO POR EL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(1946)

**DICTAMEN SOBRE EL “PROYECTO DE GUATEMALA”
SOMETIDO A «LA CONFERENCIA SOBRE PROBLEMAS
DE LA GUERRA Y DE LA PAZ »¹**

La Resolución número XXXVIII de la “Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz”, celebrada en México en 1945, encomendó al Comité Jurídico Interamericano el estudio del proyecto presentado a ella por la Delegación de Guatemala titulado “Defensa y Preservación de la Democracia de América frente a la eventual instalación de regímenes anti-democráticos en el Continente”, y le encargó que "formule el dictamen del caso, que será sometido a los Gobiernos de las Repúblicas americanas por conducto de la Unión Panamericana, para su presentación en la Novena Conferencia Internacional Americana”.

El proyecto mencionado dice así:

“La unidad continental y la solidaridad de las Repúblicas americanas exigen de los gobiernos del Continente, interesados en mantenerlas y acrecentarlas, que se remuevan los obstáculos que tienden a su destrucción o descrédito.

La experiencia de los últimos años ha demostrado que uno de los mayores peligros para la unidad y solidaridad del continente consiste en el establecimiento de regímenes anti-democráticos en países americanos; porque, si los demás Gobiernos los reconocen, se crea una falsa apariencia de unidad, muy lejana de lo que debe ser el panamericanismo, ya que es imposible la plena colaboración y el esfuerzo común de parte de Gobiernos que profesan ideologías contrarias.

Siendo necesario salvaguardar por todos los medios posibles la unidad americana, indispensable para la cooperación entre los Estados del Continente, tanto en el esfuerzo de la guerra, como en las actividades de todo orden durante la paz, la Delegación de Guatemala propone el siguiente proyecto de resolución que, en su concepto, contribuirá poderosamente a mantener la unidad y la solidaridad continentales, prestando vigoroso apoyo al principio de inter-dependencia:

Considerando:

I. Que la eventual instalación de regímenes anti-democráticos en los países americanos constituye un serio peligro para la unidad, la

¹ En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Recomendaciones e Informes: documentos oficiales, 1945-1947.** Rio de Janeiro: Imprenta Nacional, 1950. p. 117- 127.

solidaridad, la paz y la defensa del continente; y que existen fuerzas ocultas que pugnan por implantar en América dictaduras totalitarias;

2. Que es imposible esperar de tales regímenes una colaboración sincera y efectiva en el esfuerzo común de guerra, y que es también imposible que gobernantes enemigos de la democracia puedan coadyuvar ampliamente al desarrollo eminentemente democrático del panamericanismo, en tiempo de guerra o en tiempo de paz;

3. Que es aspiración universal la de que los derechos del hombre sean internacionalmente reconocidos y amparados, y que tales derechos, frente a un régimen surgido de la violencia y de la imposición de una minoría, se verían indefectiblemente conculcados, sufriendo el más profundo quebranto: y

4. Que es indispensable que las Repúblicas americanas definan su situación ante el peligro enunciado;

La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz

Resuelve:

1. Recomendar a las Repúblicas americanas que se abstengan de otorgar su reconocimiento y mantener relaciones con regímenes anti-democráticos que, en el futuro, pudieran establecerse en cualquiera de los países del Continente: y, de manera especial, con regímenes que puedan surgir de un golpe de estado contra Gobiernos de estructura democrática legítimamente constituidos.

2. Recomendar como norma específica, para calificar tales regímenes, la medida en que la voluntad popular del respectivo país, haya contribuido a su establecimiento, según libre apreciación de cada Estado.”

1. Este proyecto, redactado y sometido a la Conferencia de Chapultepec, antes de que se produjese el triunfo definitivo de las Naciones Unidas, se inspira fundamentalmente en un sentimiento de defensa contra “las fuerzas ocultas que pugnan por implantar en América dictaduras totalitarias”, y si bien propone medidas aplicables en tiempos de guerra y de paz, su mira está enfocada hacia la defensa del peligro enunciado.

Es, por supuesto, *extemporáneo estudiar* este proyecto desde el punto de vista de su justificación como medida de guerra, que es su inspiración principal, y no es del caso averiguar si la mente de sus redactores previó el triunfo tal como él se presentó y las condiciones políticas del mundo que ahora contemplamos como consecuencia de esa victoria, la que para los pueblos de América no puede significar sino la reafirmación de su existencia de acuerdo con el legado de independencia nacional por el cual han realizado y realizan innumerables esfuerzos y sacrificios.

El hecho de que la Conferencia de México hubiera decidido dejar esta iniciativa pendiente hasta la próxima Conferencia de Bogotá es prueba concluyente de que no la consideró aceptable como medida de guerra; no es fácil ver como sus méritos puedan ser mayores como medida de paz, cuando el peligro que deseaba eliminar prácticamente ha dejado de existir. Esta simple consideración nos haría pensar en que los autores mismos de esa propuesta, al no ser aprobada en la época en que la estimaron oportuna, se abstendrían de su presentación si tuvieran que hacerla en nuestros días. Sin embargo, tal suposición no nos releva del cumplimiento del mandato que de los Estados Americanos en su conjunto hemos recibido, y procedemos, por tanto, al análisis y estudio del proyecto:

2. Refiriéndonos en primer lugar al preámbulo y considerandos anotaremos nuestro entero acuerdo sobre la necesidad de remover los obstáculos que tiendan a estorbar o debilitar la unidad de las Repúblicas americanas. Alcanzar esa unidad ha sido y es el constante objetivo de los Gobiernos americanos y de los Congresos y Conferencias reunidos en nuestro Continente. En este terreno mucho se ha obtenido con la cooperación estrecha que existió en la época de guerra y mucho se podrá avanzar si esa cooperación continúa en los tiempos de paz, según lo han previsto tanto el Acta de Chapultepec como la Carta de San Francisco.

En tesis general varios de los principios con que se inicia el proyecto son loables, y reflejan en la República de Guatemala una preocupación idealista por el porvenir del Hemisferio y un anhelo fervoroso por conquistar para los hombres de América los más amplios derechos políticos. Empero algunos de esos principios, como el de que no es posible la colaboración entre Naciones que profesen diversas ideologías, deben tomarse en sentido relativo porque con su aplicación absoluta sería irrealizable la cooperación en la Organización de las Naciones Unidas.

3. La parte resolutive del proyecto es muy clara en recomendar como norma futura el no reconocimiento de regímenes antidemocráticos en el Continente y en confiar la calificación de tales regímenes a la libre apreciación de cada Gobierno. Por donde se viene en conocimiento de que el proyecto de Guatemala no adopta el sistema de reconocimiento colectivo; determina apenas que cada gobierno, de conformidad con su criterio, decidirá si debe o no reconocer al nuevo, teniendo como base para ello su particular opinión sobre la medida en que la voluntad popular haya contribuido a su establecimiento. Lo cual significa que se continuaría aplicando el sistema actual según el que cada Estado reconoce o se abstiene de hacerlo, sin mas modificación respecto a las presentes normas de Derecho Internacional, que exigir al nuevo Gobierno la condición de no ser antidemocrático.

4. Es indudable que un Estado puede solicitar de la Comunidad Americana la revisión de las reglas de Derecho Internacional vigentes, con el fin de consagrar nuevos preceptos que se acomoden mejor con los progresos de la ciencia, las enseñanzas de la experiencia, las realidades de la vida social e internacional y las

necesidades procedentes de los inevitables cambios que cada época trae consigo. Y la Comunidad Americana no podría negarse a aceptar la innovación, si fuere benéfica, puesto que lo contrario equivaldría a obstruir el progreso del Derecho. Pero, es también evidente que toda regla nueva debe estudiarse con el mayor cuidado para saber si es más ventajosa o no que la existente, ya que sería absurdo aceptar una nueva regla de derecho inferior a la que está rigiendo, o que sea impracticable.

De donde se deduce que, en casos como el planteado por el proyecto de Guatemala, hay que averiguar cuál es el derecho en vigor, cuál la reforma pedida y cuál de las dos normas es superior.

Ahora bien; Primero. Actualmente en el Derecho Internacional el reconocimiento es acto individual de cada Estado. Lo mismo ocurriría al aprobarse el proyecto de Guatemala. Segundo, Hoy no importa cómo se ha constituido el gobierno, ni la forma de éste, ni su orientación ideológica o partidista, ni los medios por los cuales los gobernantes tomaron el poder, ni la legalidad o legitimidad de su permanencia en el mismo, ni otras circunstancias que se estiman como de competencia interna. El proyecto de Guatemala, en cambio, exige la consideración de esas cuestiones desde luego que, en primer lugar, implica que cada Estado examine si el nuevo Gobierno es anti-democrático o no, y, en segundo lugar, porque repudia especialmente a los gobiernos que se originan “de un golpe de Estado”.

La facultad que en el proyecto se otorga a cada Estado de apreciar libremente si el nuevo gobierno es democrático o anti-democrático, lleva notoriamente a una intervención en los negocios interiores del otro Estado. Así es que el proyecto viene a quebrantar el principio de no intervención por el cual tanto lucharon los países americanos y cuya proclamación por la Conferencia Interamericana de Montevideo en 1933, modificó substancialmente la situación del Panamericanismo, por cuanto eliminó recelos y temores y orientó a los Estados americanos por la vía del más franco acuerdo y firme unión. Fue esta una rectificación histórica de la mayor trascendencia, que permitió el éxito de la política de buena vecindad, al suprimir la posibilidad de actos contrarios al no intervencionismo, que eran cabalmente los que dificultaban la solidaridad americana tal como hoy se presenta.

Volver a los sistemas anteriores, abrir la vía a cualquiera forma de intervención, sería grave error, de deplorables consecuencias. Equivaldría asimismo a violentar la conciencia jurídica del Continente que reiteradas veces se ha manifestado en favor de la no intervención, ya que lo estipulado en Montevideo ha sido después ratificado por la Conferencia de Consolidación de la Paz de Buenos Aires de 1936, por la Conferencia de Lima de 1938 en su Declaración de Principios Americanos, por la Conferencia de México de 1945, por buen número de Gobiernos en las explicaciones y salvedades con motivo de la recomendación número XXII de 1943 del Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política del Continente, por el tenor preponderante de las respuestas de

los Gobiernos Americanos a la propuesta del Uruguay sobre la protección internacional de los derechos esenciales del hombre y por la opinión de los tratadistas mejor calificados del Continente.

Y sostenemos que el proyecto de Guatemala, si fuere aceptado, tendría los efectos referidos, porque para saber si un gobierno es o no democrático los demás Estados necesariamente deberían realizar una investigación encaminada a esclarecer en qué medida es aquella expresión auténtica de la voluntad popular respectiva. Sin tal investigación ningún país extranjero estaría en condiciones de juzgar con acierto el hecho. Sin ella solamente podría juzgarlo por las apariencias, o por informaciones muchas veces indirectas, equívocas o incompletas, recibidas de sus correspondientes agentes diplomáticos, o de otras fuentes menos responsables.

Aún el gobierno designado en elecciones populares estaría expuesto a ser vetado, bien por su orientación ideológica, bien por fallas en el proceso electoral que se acuse de haber sido influido por el fraude o la violencia, bien por la misma legislación electoral que niegue el voto a determinados sectores por razones de sexo o de color, o de falta de instrucción, bien por muchos otros motivos que producirían para el Estado con nuevo gobierno el examen, por parte de países extranjeros, de su legislación, de los actos de sus autoridades y de las mismas sentencias de sus jueces. Lo que vale afirmar que ese Estado quedaría sometido a innegable intromisión extraña.

5. Demás de esto, el proyecto de Guatemala se endereza a excluir, de manera absoluta, el reconocimiento de gobiernos que se originen de un “golpe de Estado” como en él se lee, y aún probablemente de un movimiento revolucionario de cualquiera otra naturaleza.

Una norma tan rígida, que eliminaría la sustitución de gobiernos por medio de acción revolucionaria, podría no convenir al porvenir democrático de América. Porque si ha habido casos de golpes de fuerza injustificables, de levantamientos militares personalistas, y si el ideal es el de que América alcance la madurez política suficiente para asegurar la transmisión constitucional de los gobiernos, igualmente es verdadero que muchas revoluciones en América han constituido un proceso histórico de renovación de los regímenes políticos que han hecho imposible su mudanza por las vías normales de elección.

En varias oportunidades los movimientos revolucionarios han tenido en América una finalidad renovadora, y es precisamente por su intermedio que se ha progresado en el sentido de la institución de regímenes más democráticos que en el pasado. De aquí se desprende que el simple hecho de que un gobierno sea elevado al poder por obra de una revolución no es razón suficiente para negar su reconocimiento, desde luego que aquél puede representar, en ciertas circunstancias, las aspiraciones y la voluntad de la nación.

6. La ejecución del proyecto de Guatemala se prestaría a dificultades insolubles, algunas de las cuales pasamos a destacar:

Primera: El proyecto no contempla sino situaciones futuras. Parte de la base de que en América en la actualidad no existen regímenes anti-democráticos, ya que apenas prevé que puedan instituirse en el futuro. Es obvio que esa circunstancia seguramente sería discutida por cualquier gobierno que en adelante se pretendiera desconocer, y una discusión de esa naturaleza dividiría el Continente y haría indispensable una de dos cosas: o la investigación de la constitución de los gobiernos actuales, o el otorgamiento de un privilegio no justificado a dichos gobiernos.

Segunda: La nueva regla daría motivos a eventuales conflictos entre los Estados y en vez de contribuir al afianzamiento del sistema panamericano, podría traer graves tropiezos para esa finalidad. Un determinado gobierno que viese negado su reconocimiento en virtud de calificación que le fuere dada de anti-democrático, podría no conformarse con esa decisión, y nada tendría de raro que él fuera reconocido por unos gobiernos y no reconocido por otros. Entonces esa diferencia de conducta, lejos de fortalecer la unidad continental la rompería, porque originaría pugnas, la formación de grupos de Estados con intereses encontrados, y en general situaciones inconvenientes para la armonía de las Naciones Americanas. En ese evento el proyecto, en lugar de conseguir la uniformidad del pensamiento en América, engendraría grande diversidad de criterios y por ende, graves conflictos al aplicarse esos criterios.

A lo cual debe agregarse que al no reconocimiento de ciertos gobiernos, por razones ideológicas o de partido, eventualmente se seguiría la admisión de gobiernos en exilio, cuyas orientaciones doctrinarias se conformasen con la de quienes no hubieren otorgado aquel reconocimiento. Las actividades de tales gobiernos, que fácilmente se verían inducidos a promover disturbios internos, serían nuevo y notable factor de discordia.

Tercera: Un elemental raciocinio indica que al admitirse la tesis de que sólo deben subsistir gobiernos que se califiquen de democráticos, dicha calidad debe presentarse, así al iniciarse el gobierno como durante su funcionamiento. En ese orden de ideas sería precisa una vigilancia constante destinada a remover cualquier obstáculo opuesto al funcionamiento normal de las instituciones. Esto obligaría no solamente a no reconocer gobiernos anti-democráticos, sino a intervenir en todo Estado que, de acuerdo con la apreciación de otro, se haya convertido posteriormente en anti-democrático. Así América se vería en la necesidad de emprender cruzadas políticas periódicas, todo lo cual no traería sino la confusión, el caos.

Cuarta: La fórmula del proyecto de Guatemala resultaría ineficaz en el caso de gobiernos totalitarios que desconozcan las libertades públicas, pero que hayan llegado al poder por la vía Constitucional y aún con apoyo popular.

Quinta: Dentro de este mismo orden de análisis observaremos que el no reconocimiento no es una solución constructiva pues seguida solamente por unos Estados la medida no tendría mayor fuerza y adoptada por todos iría mucho mas lejos del fin propuesto, ya que acarrearía la desorganización interna. Así que, aún en el caso de unanimidad en el no reconocimiento, ella no resolvería la situación, porque por sí misma no proveería un gobierno adecuado cuya organización y mantenimiento exigirían otra serie de providencias difíciles y complicadas.

7. Podría objetarse que los inconvenientes que quedan aducidos se deben a que el proyecto de Guatemala contempla únicamente una acción individual, y que podría conseguirse la uniformidad deseada mediante la acción colectiva o la consulta.

En primer lugar, para tal uniformidad se requeriría el parecer unánime de los Estados americanos, y no siempre es posible, ni probable, esa unanimidad.

Mas, prescindiendo de esa argumentación y abocando el estudio de fondo del problema, cabria preguntar: ¿Se justificaría esa acción colectiva? No lo creemos. Porque si se aplica para ingerirse en cuestiones reservadas a la competencia interna de los Estados, se convierte en intervención: y si se aplica como garantía para la organización internacional, entonces debe referirse a los casos de amenaza para la paz, que son los que revisten interés internacional.

Ahora bien: cuando se trata de una amenaza a la paz, de un lado, ya existen instrumentos internacionales enderezados a regular la acción de los demás Estados para debelar la amenaza e impedir que ella se convierta en agresión; de forma que, por ese aspecto, el proyecto de Guatemala es inoperante. De otro lado, una amenaza a la paz no resulta exclusivamente del carácter anti-democrático de un gobierno, porque puede haber y siempre ha habido gobiernos que, aún siendo democráticos, constituyen, en algunos momentos, amenaza para la paz. La consulta debería hacerse, en esa hipótesis, fuere democrático o anti-democrático el gobierno, porque la necesidad de ella se derivaría, no de su orientación interna, sino de la situación internacional creada por actos de ese gobierno, en perjuicio de la seguridad de los demás y de la paz del Continente.

Esa finalidad internacional no es la que persigue el proyecto de Guatemala, aún cuando en los considerandos se contenga una referencia al asunto. Lo que el proyecto pretende es que en América no pueda haber sino un tipo de gobierno, el tipo democrático, que no define, definición que en realidad era difícil, porque la democracia comprende diversos matices, y con razón se ha dicho de ella que no sólo es un ideal, sino también una serie de procedimientos para garantizar los derechos de los ciudadanos.

Mas siendo, como es esa, la tendencia del proyecto de Guatemala preguntamos: ¿Conviene que América asuma la responsabilidad de fijar a todos los Estados americanos un tipo de gobierno uniforme? Nos inclinamos por una contestación negativa. Las instituciones representativas rechazan un acto de

coacción semejante que estaría en abierta contradicción con el propio principio de que los gobiernos deben ser de estructura democrática, ya que una administración instaurada en un país, mediante una acción externa cualquiera, no merecería ser llamada democrática, puesto que la democracia descansa en el libre ejercicio de la voluntad del pueblo.

La labor de hacer coincidir la voluntad popular con las formas y esencia de la democracia no es por su naturaleza misma susceptible de ser impuesta desde afuera: ha sido siempre un producto de la floración autóctona y espontánea de cada pueblo que se inspira en el anhelo de libertad que en la democracia ha encontrado hasta ahora su mejor expresión, sin que obste para este carácter no impositivo de la democracia la inspiración que cada Nación encuentra frecuentemente en el desarrollo político de las demás. Y si cada pueblo, en su ruta de progreso hacia ese ideal va frecuentemente dando traspiés y perdiendo de tiempo en tiempo su orientación, sólo para recobrarla de nuevo ante la conciencia de sus propias realidades. cómo pensar que un Estado extranjero pueda interpretar esa conciencia mejor que él mismo, o cómo suplirla, por una acción coactiva de los demás, cuando ella falta o es débil?

Por esto tenemos la profunda convicción de que la cuestión de la determinación del gobierno de cada país debe continuar reservada al derecho interno, el cual señalará cómo debe manifestarse la voluntad popular y a qué organismos les corresponde recogerla y registrarla. De ahí porqué rechazamos la posibilidad de que países extranjeros se conviertan en jueces del funcionamiento de esas leyes y procedimientos.

8. El Comité Jurídico Interamericano compenetrado de la altura y nobleza del pensamiento del proyecto de Guatemala, comparte con éste la aspiración vehemente de que las libertades públicas, los derechos esenciales del hombre, las garantías sociales, el sistema representativo, se extiendan y consoliden en el Continente Americano. Comparte igualmente la vigorosa y enfática condenación de los regímenes nazi-fascistas que tan desastrosa y sangrienta huella han dejado en la historia de la humanidad. Difiere del proyecto en los medios elegidos, que ofrecen más inconvenientes que ventajas, y se hallan en oposición con preciadas conquistas del Derecho Internacional Americano, a las que nada aconseja renunciar.

Consideramos que la evolución de los países americanos culminará felizmente en el establecimiento, por los que no lo tengan, y en el perfeccionamiento, por los que ya lo tuvieren, de regímenes de auténtica y generosa democracia. La historia de América así lo demuestra. En este Continente el pueblo siempre ha conquistado una a una las libertades públicas. Y lo ocurrido en los últimos años, en diversos e importantes países, prueba que cada día toma mayor fuerza en nuestras costumbres el respeto a la opinión pública que se exterioriza por la correcta y libre emisión del voto.

Todo eso, como es natural, dentro del marco de que, en cada país, el régimen democrático asumirá esta o la otra modalidad, obedecerá a una concepción social avanzada o a una moderada, tendrá mayor o menor amplitud, de acuerdo con la madurez y el desarrollo cultural, moral y económico de cada país.

Dentro de esta orientación la acción internacional puede y debe ayudar la evolución jurídica, al impulsar el perfeccionamiento de las instituciones, como lo está haciendo la organización interamericana. La elaboración de una Declaración Internacional de los Derechos y Deberes del Hombre y de una Carta Interamericana de Garantías Sociales, demuestran el interés del Panamericanismo por mejorar las condiciones sociales y políticas del Continente, sin inmiscuirse en el fuero interno de cada Estado.

En cada país además esa evolución está íntimamente ligada a los progresos de la cultura: es una cuestión de ambiente y educación. Así lo han reconocido numerosos acuerdos panamericanos. Las libertades no pueden ser otorgadas a los pueblos por los Estados extranjeros. En cada país eso resulta de la voluntad de los ciudadanos, de su grado de adelanto, de su conciencia cívica, de la comprensión de las clases directoras, del idealismo de sus juventudes.

9. No descartamos la hipótesis de que un caso que hoy es doméstico pueda mañana volverse internacional, análogamente a lo que acaece en la vida interna de cada país con una relación jurídica que hoy es de derecho privado y mañana puede, de acuerdo con las circunstancias, adquirir un interés social y así trasladarse del plano del derecho privado al del derecho público.

También, en el campo de las relaciones exteriores, un caso, que hoy y aquí es doméstico, puede, mañana y allí, asumir un carácter internacional. Es, *verbi gratia*, el caso del gobierno, cuya acción amenazare la paz. Entonces el funcionamiento del mecanismo internacional, se funda ya no en el hecho en sí del gobierno o en los antecedentes internos o domésticos de su formación, sino en la calificación de sus actividades exteriores. En otras palabras: el aspecto de su acción que pasa a revestir interés internacional no es el interno de su constitución o de su funcionamiento, sino el de sus relaciones con uno o más Estados de la comunidad americana.

En la mencionada hipótesis el caso que era doméstico conviértese en público, el caso que era de interés interno pasa a ser de interés internacional. Y en ese evento la acción de los demás Estados no se dirige contra el gobierno por su origen, proceso que presidió su nacimiento, etc., sino por la política externa que adelanta en perjuicio de la paz.

De suerte que, en resumen, al proyecto de Guatemala es posible situarlo en dos casos, en ninguno de los cuales parece admisible: 1° - Cuando un gobierno se mantiene dentro de los límites de su jurisdicción hay un asunto interno, extraño a los demás Estados, que no podrán calificar ese gobierno por sus características domésticas o internas, sin llevar a cabo una intervención censurable. 2° - Cuando

un gobierno amenaza la paz, ya no es por causa del tipo de gobierno que las demás naciones se consultan, sino por el hecho de la amenaza. Este es el objeto legítimo y único de la consulta.

10. Una parte del proyecto de Guatemala se refiere al mantenimiento o suspensión de relaciones por los Estados americanos con regímenes anti-democráticos. En este particular el proyecto nada añade a la libertad que se reconoce por el Derecho Internacional en la materia, en virtud de la cual cada Estado nombra y retira sus agentes diplomáticos ante los demás, y recibe o rehúsa aceptar los de éstos, sin que un Estado tenga la facultad de impedir a otro el establecimiento de relaciones diplomáticas con un tercero que está dispuesto a corresponderlas. Sin embargo, el ideal americano exigiría la mayor justicia, desinterés y elevación de miras en el ejercicio de esta libertad, que debe tender más que al interés local del Estado, a promover el bienestar general americano. Por consiguiente, debería pensarse si los beneficios que se obtuvieran con el rompimiento compensarían la desunión que indefectiblemente acarrearía, el estímulo que el respectivo gobierno recibiría para vincularse con regímenes similares dentro o fuera, del Continente, la pérdida que se experimentaría de la posibilidad de obtener informaciones fidedignas sobre la marcha de esos gobiernos, y la de toda oportunidad para que la convivencia con Estados más democráticos influyera favorablemente en la elevación de la visión política interna. Esto sin contar los trastornos que a veces traería para los países vecinos la suspensión brusca de relaciones comerciales.

11. Hemos analizado ampliamente el proyecto de Guatemala en los términos que quedan expuestos. Los países americanos todos han reafirmado repetidas veces su convicción democrática, y al mismo tiempo, pero no en segundo lugar, el principio de independencia y no intervención. Estamos profundamente convencidos de que no existe incompatibilidad entre esos dos principios y que no es necesario sacrificar uno en aras de una probabilidad grande o remota de provecho para el otro; su armonización radica precisamente en una unidad americana que respete a ambos por igual. Creemos que la aspiración de Guatemala de hacer desaparecer de los Gobiernos de América todo aspecto dictatorial y atentatorio de los derechos del hombre, es mirada con verdadera simpatía por la opinión general, y estamos seguros de que ese objetivo se logrará en un lapso proporcionado a la magnitud del propósito, mediante medidas que no comprometan los principios que reconoce el actual Derecho Internacional Americano. Creemos también que los actos de agresión de un Estado americano o extra-continental constituyen hoy, como lo han constituido siempre, un peligro para la paz del Continente, pero esos actos de agresión que necesariamente no se relacionan con la organización interna del Estado, y que pueden ser afrontados independientemente de ella, deben ser objeto de providencias defensivas concertadas por todos, cuya verdadera fuerza no podrá depender sino de que se dirigen a conservar incólume la personalidad y existencia nacionales de cada uno.

En opinión del Comité Jurídico Interamericano, y por las razones antes expresadas, no es de recomendarse la aprobación del proyecto de Guatemala

PROYECTO DE GUATEMALA

denominado “Defensa y Preservación de la Democracia de América frente a la eventual instalación de regímenes anti-democráticos en el Continente”, a que se refiere la Resolución n. XXXVIII de la Conferencia de México sobre Problemas de la Guerra y de la Paz.

Rio de Janeiro, 29 de octubre de 1946

fdo.) Francisco Campos

fdo.) Julio Escudero

fdo.) José Joaquín Caicedo Castilla

fdo.) F. A. Ursúa

fdo.) Charles G. Fenwick

(voto vencido con salvedades)

**PROYECTO DE CONVENCIÓN SOBRE RECONOCIMIENTO DE
GOBIERNOS DE FACTO**

DICTAMEN APROBADO POR EL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(1949)

PROYECTO DE CONVENCIÓN SOBRE RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS DE FACTO¹

Sumario

I. Introducción. 1. La resolución XXXVI de la Conferencia de Bogotá. 2. Antecedentes históricos de la resolución. 3. Criterios doctrinales sobre la naturaleza del reconocimiento. II. El reconocimiento en la doctrina y en la práctica americanas. 4. La doctrina y la práctica tradicionales. 5. La doctrina y la práctica del no reconocimiento. 6. Esfuerzos para abolir la institución del reconocimiento. 7. La resolución XXXV de la Conferencia de Bogotá. III. Comentarios y observaciones al proyecto. IV. Proyecto de Convención sobre reconocimiento de gobiernos de facto.

* * *

I. Introducción

1. La Resolución XXXVI de la Conferencia de Bogotá

El *Informe* y el *Proyecto* en que consiste el presente documento han sido elaborados con vista a la Resolución XXXVI de la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en 1948. Dicha Resolución dice textualmente:

“ELABORACIÓN DE UN PROYECTO Y DE UN INFORME
SOBRE RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS DE FACTO

La IX Conferencia Internacional Americana,

Considerando:

Que el Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro no ha presentado su informe sobre el reconocimiento de gobiernos de facto, tema sometido al estudio de esta Conferencia;

Que es deseable que se elabore un estatuto sobre la materia,

Resuelve:

¹ En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Recomendaciones e Informes: documentos oficiales, 1949-1953**, [v. III]. São Paulo: Rev. Tribunais, 1955. p. 123-156.

Encomendar al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un proyecto y de un informe sobre el reconocimiento de gobiernos de facto para que sea estudiado por la X Conferencia Interamericana.”

El Comité Jurídico como Comisión Permanente del Consejo de Jurisconsultos ha procedido a formular dicho estudio, en calidad de preparatorio, con el objeto de someterlo a la consideración de aquel Consejo.

Al proceder así, la Comisión Permanente cumple con las nuevas atribuciones que le han sido conferidas por la Carta de Bogotá y atiende, al mismo tiempo, la solicitud del Consejo de la Organización de los Estados Americanos, aprobada en Sesión ordinaria de 2 de marzo del corriente año, según la cual "con anterioridad a la reunión del Consejo de Jurisconsultos y para consideración de este último se solicite del Comité Jurídico Interamericano la preparación de Proyectos, entre los cuales podrían incluirse las siguientes materias que han sido encomendadas a su estudio:

Un proyecto y un Informe sobre Reconocimiento de Gobiernos de *facto* (Resolución XXXVI de la Conferencia de Bogotá”).

2. Antecedentes Históricos de la Resolución

La cuestión del reconocimiento de gobiernos de facto ha sido objeto de preocupación y atención constantes en el mundo americano. Sin embargo, las primeras iniciativas y esfuerzos encaminados a regular la institución no aparecen hasta una fecha relativamente reciente, en que se consideró al reconocimiento como una de las materias susceptibles de codificación. El tema fue uno de los que, en efecto, había de estudiar la Comisión Internacional de Jurisconsultos de Río de Janeiro en 1927.

Entre los proyectos que preparó una Comisión del Instituto Americano de Derecho Internacional para la reunión que éste se proponía celebrar en Lima en 1934, figuraba uno titulado "Reconocimiento de nuevos Estados y de nuevos Gobiernos", dos de cuyos artículos se contraían al reconocimiento de nuevos gobiernos. El Proyecto definitivo que el Instituto presentó a la Unión Panamericana el año siguiente contenía un solo artículo sobre la materia. Finalmente, la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro, aún cuando ninguno de sus trabajos llevó ese nombre, en su Proyecto sobre "Estados" dedicó dos artículos al reconocimiento de nuevos gobiernos.

Desde entonces hasta 1943 nada se hizo ni tampoco se intentó hacer con carácter oficial. Pero en esa fecha, con motivo del conflicto bélico, el Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política del Continente adoptó una resolución sobre "Reconocimiento de Nuevos Gobiernos Constituidos por la Fuerza". Por razón de la finalidad específica que se proponía, la resolución del Comité cesaría de aplicarse tan pronto terminara la guerra.

La cuestión del reconocimiento readquiere actualidad y es objeto de un marcado interés en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México en 1945. La Conferencia conoció de dos proyectos, uno sobre "Abolición del Reconocimiento de Gobiernos de Facto", presentado por la Delegación del Ecuador, y otro sobre "Defensa y Preservación de Regímenes Antidemocráticos en el Continente", presentado por la Delegación de Guatemala. La Conferencia resolvió, en este respecto, encargar al Comité Jurídico Interamericano el estudio de ambos proyectos, a fin de que formulara el dictamen del caso, que sería sometido a los Gobiernos Americanos por conducto de la Unión Panamericana, para su presentación a la Conferencia que había de celebrarse en Bogotá. Con posterioridad el Comité Jurídico estudió los dos proyectos, emitiendo su Dictamen en 1946 sobre el de la Delegación de Guatemala.

Al reunirse en Bogotá la Novena Conferencia Internacional Americana, aparte del Dictamen del Comité Jurídico a que se ha hecho mención y del proyecto ecuatoriano que conoció la Conferencia de México, presentaron proposiciones y proyectos sobre la materia de las delegaciones del Brasil, México, Perú, Uruguay y Estados Unidos. La Conferencia refirió el estudio del tema a la Comisión VI, encargada de los asuntos político-jurídicos. La Comisión de Iniciativas, en su sesión del 21 de abril, decidió crear un "Subcomité sobre Reconocimiento de los Gobiernos de Facto", con el mandato de preparar un texto para la resolución sobre "Reconocimiento de Gobiernos de Facto", que pudiera servir de base única a los debates de la Comisión. Con el propósito de armonizar las diversas y opuestas opiniones, el Subcomité resolvió sintetizar sus labores en dos proyectos de resolución, que presentó como anexos a su Informe. Uno de ellos, titulado "Sobre Relaciones Diplomáticas entre los Estados Americanos", pasó a ser, con algunas enmiendas, la Resolución XXXV de la Conferencia ("Derecho de Legación"); el segundo, que llevaba por título "Sobre los Gobiernos de Facto". Había de convertirse más tarde, también con ciertas enmiendas, en la Resolución XXXVI de la Conferencia. En el Informe del Relator del Subcomité se observaba que el segundo proyecto "se limita a remitir al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la totalidad del problema del reconocimiento de los Gobiernos de facto para que haga un estatuto sobre la materia acompañado de un dictamen que considere todas las soluciones posibles". Y el 2º Considerando del proyecto, más específico aún en sus términos de referencia, expresaba "que es deseable que se elabore un estatuto sobre la materia que considere, entre otras posibles soluciones, la de adaptar la práctica del reconocimiento colectivo". Como puede advertirse, el texto que en definitiva adoptó la Conferencia no hace indicación alguna respecto de las soluciones posibles que hayan de considerarse a los fines de la Resolución XXXVI.

Habrà podido observarse que, en efecto, las iniciativas y esfuerzos para resolver la cuestión del reconocimiento mediante una fórmula o acuerdo que convengan y acepten las Repùblicas Americanas son relativamente recientes. Pero es interesante advertir, sin embargo, el hecho de que en estos ùltimos años esas iniciativas y esos esfuerzos hayan sido mäs frecuentes y persistentes, como en

efecto ocurrió en la Conferencia Interamericana de México y en la celebrada tres años más tarde en Bogotá. En este sentido, además, es en extremo significativo que esta marcada tendencia por resolver colectivamente la cuestión del reconocimiento de los gobiernos de facto, haya coincidido con las iniciativas y esfuerzos, emprendidos en México y cristalizados en Bogotá, hacia una definitiva estructuración orgánica del sistema internacional americano. De todo ello se desprende, en consecuencia, la evidente disposición de las Repúblicas Americanas hacia la formulación y aceptación de normas y procedimientos uniformes destinados a determinar la procedencia del reconocimiento de gobiernos de facto.

3. Criterios doctrinales sobre la naturaleza del reconocimiento

Aún en la actualidad, la doctrina científica no ha logrado llegar a un acuerdo sobre la naturaleza del reconocimiento de gobiernos de facto. En efecto, se discute todavía si se trata de una verdadera institución jurídica o si, por el contrario, el reconocimiento reviste los caracteres típicos de una institución política.

Quienes insisten en la naturaleza política de la institución invocan a ese objeto el carácter discrecional del reconocimiento. Para ellos, los Estados lo otorgan o lo niegan a un gobierno de facto en el ejercicio de una facultad o de un derecho y, en tal virtud, proceden a reconocer o a no reconocer según lo estimen oportuno en cada caso particular. Aún admitiendo la existencia de ciertos requisitos que en la práctica internacional se han venido exigiendo a los gobiernos de facto como condiciones previas a su reconocimiento, señalan la libertad que disfrutan y ejercitan los Estados, ya al interpretar estas normas que rigen en la práctica a la institución, ya al aplicarlas a las circunstancias de hecho que concurren en un caso concreto. Tal interpretación y aplicación, advierten los que sostienen este criterio, la efectúan los Estados de un modo caprichoso y arbitrario, contemplando más sus intereses nacionales respectivos que la legitimidad de los títulos que pueda tener un nuevo gobierno para merecer el reconocimiento. Fundándose en estas razones, los partidarios de esta tesis llegan a la conclusión de que el reconocimiento de los gobiernos de facto se verifica, en último análisis, conforme a juicios políticos; y que, por lo tanto, la institución es, intrínsecamente, más política que jurídica.

Los partidarios de la tesis jurídica del reconocimiento enjuician la institución desde un ángulo distinto. Negándose a admitir su carácter discrecional, insisten por el contrario en la existencia de un deber ineludible que tienen los Estados de reconocer a todo gobierno de facto que reúna los requisitos o condiciones que la práctica internacional ha establecido el efecto. El hecho de que los Estados interpreten y apliquen libremente las normas que en la práctica rigen a la institución, aun cuando en ocasiones lo hagan sin otra consideración que la de sus propios intereses, no supone en modo alguno la negación de las normas mismas; cuya existencia se evidencia precisamente en el propio hecho de su interpretación y aplicación con motivo de casos concretos. Lo que sí importa, advierten los que insisten en la naturaleza jurídica de la institución, es que la práctica haya llegado a

establecer normas para reconocer a los gobiernos de facto, y que los Estados recurran a ellas cuando explican la actitud que asumen ante la instauración de uno de esos gobiernos. De todo ello se desprende, según concluyen quienes sustentan la tesis, que el reconocimiento de los gobiernos de facto constituye un deber jurídico, que los Estados no pueden eludir cuando concurren en un gobierno de esa clase las condiciones o requisitos que le confieren el derecho a ser reconocido.

De examinarse estas dos concepciones del reconocimiento más detenidamente, se advertiría sin embargo que, a pesar de llegar ambas a conclusiones distintas, en el fondo coinciden en aquel aspecto de la institución que precisamente interesa determinar a los fines del presente *Informe*. No es enteramente cierta, en rigor, la afirmación que han hecho algunos de que los partidarios de la tesis política niegan la existencia de un deber de reconocer y que, correlativamente, tampoco admiten que exista en ninguna circunstancia, para un gobierno de facto, el derecho a ser reconocido. Como lo han observado los propios autores de tal afirmación, a los que participan de la concepción política del reconocimiento preocupa como a todos la forma discrecional, "política", en que pueda practicarse el reconocimiento, sin llegar al extremo de no prestarle atención a las normas o principios a que debe ajustarse en la práctica la institución. Esto ha de interpretarse como una aceptación tácita o implícita, por parte de la tesis política, de la conclusión fundamental y última de la tesis jurídica: la de que el reconocimiento de los gobiernos de facto se rige por ciertas normas jurídicas y que, en consecuencia, cuando concurren en un caso determinado las condiciones o requisitos previstos por tales normas, todo Estado tiene el deber de reconocer y, correlativamente, todo gobierno de facto el derecho de ser reconocido.

II. El reconocimiento en la doctrina y en la práctica americanas

4. La doctrina y la práctica tradicionales

Los primeros expositores de la doctrina no admitían explícitamente que el reconocimiento de los gobiernos de facto constituyera, *estricto sensu*, un deber para los Estados. Podestá Costa, por ejemplo, expresaba que "un Estado está *autorizado* a reconocer un gobierno de facto cuando ha comprobado..." que dicho gobierno es efectivo y que está en condiciones de cumplir las obligaciones existentes y de contraer otras. Luis Anderson manifestaba en otra ocasión que los gobiernos extranjeros podrían reconocer o no a un nuevo gobierno, pero que el no reconocimiento era un acto político que no encontraba apoyo en el Derecho Internacional.

El hecho de que en la doctrina americana haya estado el reconocimiento de gobiernos de facto estrechamente vinculado a la idea de la intervención, determinó que, en definitiva, se concibiera como un deber al primero - cuyo cumplimiento resultaba ineludible cuando aquél procedía - y como una simple potestad o derecho que "un Estado está autorizado" a ejercitar. El propio Podestá Costa hubo de afirmar en otra oportunidad que "a un gobierno extranjero, por lo

tanto, no le quedaba otra alternativa que el mantenimiento de relaciones con otros Estados sin consideración al origen de sus gobiernos". Y Anderson, de un modo más específico, sostenía que "la negativa a otorgar el reconocimiento o su demora indefinida era una forma de intervención que violaba la soberanía nacional del Estado que era objeto de esta medida". Como puede fácilmente apreciarse, en el pensamiento de estos dos autores, el reconocimiento no es pura y simplemente una facultad discrecional que el Estado puede ejercitar a su antojo y capricho; es en rigor un deber que todos han de cumplir tan pronto se haya comprobado que el nuevo gobierno reúne las condiciones o requisitos que determinan la procedencia de su reconocimiento.

El desenvolvimiento y la proclamación definitiva de esta concepción jurídica del reconocimiento de gobiernos de facto no es de difícil comprobación en la doctrina americana. En el Proyecto sobre "Reconocimiento de Nuevos Estados y Nuevos Gobiernos", que preparó una Comisión del Instituto Americano de Derecho Internacional para una reunión que éste había de efectuar en Lima en 1924, se expresaba lo siguiente: "Artículo 6°. Para el reconocimiento de un nuevo gobierno es preciso que éste justifique que es capaz de mantener el orden y la tranquilidad públicas y que esté dispuesto a cumplir las obligaciones internacionales, principalmente aquellas que hayan sido válidamente contraídas por los gobiernos anteriores. Artículo 7°. El nuevo gobierno tiene *el derecho a ser reconocido* si reúne las condiciones antes mencionadas. "La negativa de reconocimiento por una de las Repúblicas podrá considerarse como un acto no amistoso". Sin embargo, en el Proyecto definitivo que el Instituto presentó a la Unión Panamericana en 1925 se varió formal y substancialmente la orientación de los artículos propuestos por la Comisión, atribuyéndose al reconocimiento un carácter francamente potestativo. El nuevo Proyecto establecía, en efecto, que "Todo Gobierno normalmente constituido, *puede ser reconocido* si es capaz de mantener el orden y la tranquilidad y está dispuesto a cumplir las obligaciones internacionales del Estado". Es significativo advertir como la tesis del Instituto no prosperó en la reunión de la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro celebrada en 1927, y mucho más significativo aún el hecho de que el artículo del Proyecto que había elaborado la Comisión del Instituto, donde se incorporaba en toda su integridad la doctrina tradicional americana, fuese aprobado por aclamación en el seno de ese organismo. El Artículo 8° de su Proyecto sobre "Estados" establecía, efectivamente, que "Un Gobierno *deberá ser reconocido siempre* que reúna las condiciones siguientes: 1° Autoridad efectiva con probabilidades de estabilidad y consolidación, cuyas órdenes sean acatadas por la población, principalmente en lo que se refiere a impuestos y servicio militar; 2° Capacidad para cumplir las obligaciones internacionales preexistentes, contraer nuevas y respetar los derechos establecidos por el Derecho Internacional".

Sin perjuicio de las excepciones y modalidades que se examinarán oportunamente, las Repúblicas Americanas han observado en la práctica estas normas sobre el reconocimiento. Su aceptación formal en la Conferencia celebrada en la Habana en 1928, no se logró sólo por la oposición tenaz de los Estados Unidos. La gran mayoría de las delegaciones latinoamericanas, en

cambio, se pronunciaron definitivamente a favor de la tesis propuesta por la Comisión de Jurisconsultos, viendo en ella, particularmente, una fórmula indirecta de evitar la intervención. Este afán de impedir actos intervencionistas en los asuntos internos de las Repúblicas latinoamericanas es, precisamente, una de las razones que explican como tampoco en la Conferencia de Montevideo (1933) se aceptara formalmente la doctrina del reconocimiento, ya que se consideró suficiente el triunfo logrado al proclamarse en la Conferencia el principio de no intervención.

Los Estados Americanos han considerado y practicado el reconocimiento, salvo las excepciones que oportunamente se señalarán, en su forma individual; otorgándolo o negándolo cada uno como resultado de la apreciación, también individual, de la situación de hecho provocada por el establecimiento de los gobiernos de facto. Es cierto que con frecuencia tal apreciación no ha sido en nada objetiva, como se comprende de aquellos casos en que se han reconocido o no en atención exclusiva a intereses nacionales. Lo que importa, sin embargo, es el hecho, tampoco innegable, de que se hayan admitido y declarado, aun en esas ocasiones, las normas que rigen a la institución.

Pero a los fines específicos del presente *Informe*, más que el carácter obligatorio que se da al reconocimiento en la práctica tradicional, del Continente, lo que principalmente interesa son las condiciones o requisitos que en él se consideran esenciales para que todo gobierno de facto pueda invocar el derecho a ser reconocido y para que, correlativamente, a los demás Estados puede exigírseles la obligación de otorgarlo. En este sentido, y concretando ideas ya expuestas con mayor amplitud en otra oportunidad, la procedencia del reconocimiento de todo gobierno de facto la han determinado la efectividad en el poder de ese gobierno y su capacidad para cumplir las obligaciones internacionales del Estado.

Tanto la doctrina como la práctica tradicionales americanas han presentado excepciones y modalidades que interesa examinar en esta Sección del *Informe*. Las primeras se han producido con motivo de la doctrina y de la práctica del no reconocimiento, así como de los esfuerzos que ocasionalmente se han hecho con el fin de abolir la institución misma. Sus modalidades, en cambio, han consistido más bien en adoptar el concepto tradicional del reconocimiento, ya a circunstancias o a situaciones especiales, ya a los nuevos procedimientos y a las orientaciones recientes de la organización internacional americana.

5. La doctrina y la práctica del no reconocimiento

En franco contraste con la doctrina y la práctica tradicionales de reconocer a los gobiernos de facto tan pronto como éstos llenasen las condiciones o requisitos exigidos al efecto, en reiteradas ocasiones se ha abogado en América por el no reconocimiento de aquellos gobiernos que llegasen al poder a través de un procedimiento inconstitucional o de aquellos que, al establecerse como tales no observasen los principios democráticos u otras obligaciones emanadas del Derecho Interamericano.

a) La Doctrina Tobar (1907)

La doctrina que postula el no reconocimiento de aquellos gobiernos en cuyo establecimiento hubiere intervenido la fuerza o cualquier otro elemento inconstitucional, fue enunciada en una carta que el Sr. Carlos Tobar, entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, dirigiera en marzo de 1907 al Cónsul de Bolivia en Bruselas. En ella sostenía Tobar que "las repúblicas americanas por su buen nombre y crédito, aparte de otras consideraciones humanitarias y altruistas, deben intervenir de modo indirecto en las disensiones intestinas de las repúblicas del continente. Esta intervención podría consistir, *a lo menos, en el no reconocimiento de los gobiernos de hecho surgidos de revoluciones contra la Constitución*". Para el Canciller ecuatoriano, "una intervención convenida no es propiamente una intervención"; agregando que "el mundo moderno interviene en la cuestión social". De aquí que las Repúblicas Americanas, por razones de solidaridad, debían "poner obstáculos a ese espantoso crimen multiplicado que se llama la guerra intestina".

b) Tratados centroamericanos de 1907 y 1923

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

La Doctrina Tobar y la incorporada en los Tratados centroamericanos son idénticas en tanto ambas procuran asegurar el respeto al orden constitucional mediante el no reconocimiento de los gobiernos que lo hubiesen violado.

Difieren, sin embargo, en cuanto al criterio con que en definitiva enjuician a las revoluciones que han llevado al poder a esos gobiernos: en el concepto de Tobar, el sólo hecho de que hubiese tenido lugar una revolución contra la Constitución debía impedir, sin consideración alguna a los acontecimientos posteriores, el reconocimiento del gobierno victorioso; para la doctrina de los Tratados centroamericanos, en cambio, el no reconocimiento constituía mas bien una medida provisional, que cesaría de aplicarse tan pronto el nuevo gobierno hubiese reorganizado el país en forma constitucional.

c) La Resolución XXII del Comité para la Defensa Política (1943)

El Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política del Continente, creado en 1942 con el objeto de que estudiara y coordinara los medios de prevenir las actividades subversivas de los individuos o grupos de individuos que pudieran resultar dañinas a la seguridad de las Repúblicas Americanas, adoptó en diciembre del siguiente año una Resolución sobre el "Reconocimiento de Nuevos Gobiernos Constituidos por la Fuerza". A fin de evitar los peligros que suponía para el esfuerzo común de guerra de las Repúblicas Americanas la instauración de regímenes de esa clase, el Comité recomendaba en la referida Resolución a los Gobiernos de aquellas que *"mientras dure el actual conflicto mundial no procedan al reconocimiento de un nuevo gobierno constituido por la fuerza antes de consultarse entre sí con el propósito de determinar si ese gobierno cumple los compromisos interamericanos para la defensa del Continente, ni antes de realizar un intercambio de informaciones acerca de las circunstancias que han determinado la implantación de dicho gobierno"*.

La nota característica de la Resolución consistía en supeditar el reconocimiento, mientras durase el conflicto bélico, al hecho de que el nuevo gobierno cumpliera "los compromisos interamericanos para la defensa del Continente". Comentando la Resolución en este particular, el Comité observó que "además del elemento indispensable de que el nuevo gobierno tenga el control efectivo del país y ejerza el poder con firmeza y eficacia se considera como condición principalísima para determinar el reconocimiento de los nuevos gobiernos que lleguen al poder por medio de la fuerza, su propósito de observar las reglas del Derecho Internacional y de cumplir con sus compromisos internacionales. Las necesidades de la actual emergencia exigen como medida de precaución, que en esta determinación con respecto a los acuerdos de defensa continental se tenga en cuenta la actuación misma del nuevo gobierno y las circunstancias que lo llevaron al poder". Al exponer otro de los fundamentos que se habían tenido en cuenta al adoptar la Resolución, el Comité indicó que "las consultas e intercambio de informaciones... se refieren a un problema de carácter típicamente internacional, cual es el de la capacidad y voluntad de un nuevo gobierno de facto de cumplir con sus compromisos internacionales, en lo que tienen un interés legítimo todas las Repúblicas del Continente. Por lo tanto, es evidente que la aplicación de este procedimiento no afecta el principio de no intervención en las cuestiones internas de un Estado soberano". El Comité añadía, finalmente, que "ni el procedimiento recomendado... las resoluciones que se

comentan, ni las condiciones a las que, según se desprende de aquellas, está sujeto el reconocimiento, pueden considerarse como innovaciones en Derecho Internacional”.

d) Proyecto de Guatemala (1945)

El Proyecto de Resolución sobre "defensa y Preservación de la Democracia de América frente a la Eventual Instalación de Regímenes Antidemocráticos en el Continente", presentado por la Delegación de Guatemala en la Conferencia Interamericana de México (1945), recomendaba que las Repúblicas Americanas se abstuvieran "de otorgar su reconocimiento y mantener relaciones con regímenes antidemocráticos que, en el futuro, pudieran establecerse en cualquiera de los países del continente; y, de manera especial, con regímenes que puedan surgir de un golpe de estado contra gobiernos de estructura democrática legítimamente constituidos". Se recomendaba, además, "como norma específica para calificar tales regímenes, la medida en que la voluntad popular del respectivo país, haya contribuido a su establecimiento, según libre apreciación de cada Estado".

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

e) Dictamen del Comité Jurídico Interamericano (1946)

En cumplimiento de la Resolución XXXVIII de la Conferencia Interamericana de México, el Comité Jurídico Interamericano formuló un Dictamen sobre el Proyecto de Guatemala, opinando que no era de recomendarse su aprobación.

El Comité Jurídico difirió del proyecto "en los medios elegidos, que ofrecen más inconvenientes que ventajas y se hallan en oposición con preciadas conquistas del derecho internacional a las que nada aconseja renunciar". Opinó el Comité que "la facultad que en el proyecto se otorga a cada Estado de apreciar libremente si el nuevo gobierno es democrático, lleva notoriamente a una intervención en los negocios interiores de otro Estado", y que "abrir la vía a cualquiera forma de intervención sería grave error." Finalmente el Dictamen aludía a la "Convicción democrática" de los países americanos y al "principio de la

independencia y no intervención, expresando que "no existe incompatibilidad entre estos dos principios y que no es necesario sacrificar uno en aras de una probabilidad grande o remota de provecho para el otro".

6. Esfuerzos para abolir la institución del reconocimiento

La circunstancia de que, con cierta frecuencia, en el Continente Americano se haya utilizado el reconocimiento como medio de coacción, ha hecho pensar a veces en la conveniencia de abolir la institución misma, considerando que el acto de reconocer o de no reconocer constituye, intrínsecamente, una intervención manifiesta por parte de un Estado en los asuntos internos de otro.

a) Doctrina Estrada (1930)

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

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

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

b) Proyecto del Ecuador (1945)

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

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

El Proyecto de Convención ecuatoriano, desarrollando las ideas y postulados de la doctrina mexicana, se proponía ciertamente la abolición definitiva de la institución del reconocimiento de gobiernos de facto; sugiriendo que, cuando en un Estado se estableciera un gobierno de esa clase, no se interrumpieran las relaciones diplomáticas preexistentes entre aquél y los demás Estados.

c) Acción del Comité Jurídico Interamericano (1946)

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

7. La resolución XXXV de la Conferencia de Bogotá

La cuestión del reconocimiento de gobiernos de facto fue ampliamente debatida en la Novena Conferencia Internacional Americana. En la decisión que en definitiva tomó la Conferencia sobre este particular se procuró armonizar las

diversas y opuestas opiniones expresadas en el curso de la discusión. Estos distintos criterios con que se enjuició y se trató de dar solución al problema del reconocimiento, se hallaban incorporados formalmente en varios proyectos y proposiciones que se presentaron a la Conferencia.

La tesis favorable a la abolición del reconocimiento expreso fue sustentada en el proyecto presentado por la Delegación de México. El proyecto establecía, además, que "en ningún caso será lícito ejercer el derecho de mantener, suspender o reanudar relaciones diplomáticas con otro Estado o con otro Gobierno con el fin de obtener ventajas de cualquier carácter; quedando, por consecuencia, proscrito el uso de dicho derecho como instrumento de política nacional de los Estados". El procedimiento de la consulta servía de base a un proyecto y a una proposición, presentados respectivamente por las Delegaciones del Perú y Brasil. El proyecto peruano se limitaba a proponer que en cada caso en que se produjera "un gobierno de facto los otros gobiernos americanos realizarán intercambio de opiniones sobre la necesidad de proceder o no al reconocimiento y la oportunidad en que éste debe producirse, sin que tal intercambio de informaciones circunstanciales implique necesariamente una determinada política respecto del régimen instaurado". La proposición brasileña, por su parte, ampliaba el procedimiento consultivo, sugiriendo que siempre que se estableciera "un gobierno de facto en un Estado americano, el Consejo Directivo de la Unión Panamericana, después de oír a los diversos gobiernos, determinará si las circunstancias justifican o no el establecimiento de las relaciones diplomáticas con dicho gobierno. La opinión del Consejo en ese caso será meramente informativa". Aunque sin sugerir un procedimiento específico al efecto, la Delegación del Uruguay presentó una proposición definiendo al reconocimiento como "una función de control que ejerce la comunidad internacional para comprobar la concordancia entre la eficacia de la fuerza social y las exigencias de la solidaridad internacional, impuestas por el hecho social internacional, es decir, por la "existencia de la comunidad internacional".

Se presentó finalmente, por la delegación de los Estado Unidos, un proyecto en el que se proponía, a título de transacción, una declaración en el sentido de que era "deseable la continuidad de las relaciones diplomáticas entre los Estados americanos, y que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un gobierno no implica aprobación de la política interna de ese gobierno". A propuesta de la Delegación de México, el proyecto fue enmendado, agregándosele una declaración al efecto de que "el derecho de mantener, suspender, o reanudar relaciones diplomáticas con otro Gobierno no podrá ejercerse como instrumento para obtener individualmente ventajas injustificadas, conforme al derecho internacional". Con la recomendación adicional que le añadió el Subcomité sobre Reconocimiento de los Gobiernos de Facto, el proyecto fue presentado a la Conferencia.

En relación con el referido proyecto, en el Informe del Relator del Subcomité se hacían los siguientes comentarios y observaciones. En él, se expresaba en el Informe, "no se considera sino la consecuencia del reconocimiento de los

Gobiernos de Facto, o sea el mantenimiento, suspensión o reanudación de las relaciones diplomáticas con otros Estados americanos, y que, en términos generales, se concreta a seguir el sistema practicado por nuestras Repúblicas durante la guerra mundial. En otras palabras, se declaran para reafirmarlos algunos principios del derecho internacional acogidos por las Naciones de América, que vedan el empleo del mantenimiento o suspensión de las relaciones diplomáticas con otro gobierno para obtener individualmente ventajas injustificadas, y que significan que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un gobierno no denotan juicio acerca de la política interna de ese gobierno. Asimismo se recomienda que los gobiernos americanos, cada vez que se produzca un gobierno de facto, realicen, por conducto del Consejo Permanente de la Organización, un intercambio de informaciones sobre la conveniencia de proceder o no al mantenimiento de relaciones diplomáticas, sin que tal intercambio de informaciones circunstanciales constituya obligación para los Estados de proceder uniformemente.

Como resultado de las Deliberaciones la Conferencia adoptó la Resolución XXXV, cuyo texto dice literalmente:

“EJERCICIO DEL DERECHO DE LEGACIÓN”

La IX Conferencia Internacional Americana,

Considerando:

Que los Estados Americanos han tomado múltiples medidas prácticas para fortalecer su cooperación en asuntos económicos, sociales, políticos, culturales, jurídicos y militares;

Que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce las ventajas mutuas derivadas de la solidaridad interamericana, y otorga a la Organización permanencia y continuidad;

Que el desarrollo de las actividades y los plenos beneficios de la cooperación interamericana pueden realizarse más eficazmente si se mantienen relaciones continuas y amistosas entre los Estados,

Declaran:

1. Que es deseable la continuidad de las relaciones diplomáticas entre los Estados Americanos.
2. Que el derecho de mantener, suspender o reanudar relaciones diplomáticas con otros Gobiernos no podrá ejercerse como instrumento para obtener individualmente ventajas injustificadas conforme al derecho internacional.”
3. Que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un Gobierno no envuelve juicio acerca de la política interna de ese Gobierno.”

III. Comentarios y observaciones al proyecto

El Comité ante todo observa que ha preparado en forma de convención el proyecto previsto en la resolución XXXVI de la Conferencia de Bogotá. Aun cuando el mandato hubiera permitido también elaborar una simple declaración, o una afirmación de principios, presentados en forma de resolución, o un conjunto de recomendaciones, se prefirió la convención porque desde el punto de vista técnico es más conveniente. De esa suerte las normas que definitivamente se adopten tendrán la debida eficacia jurídica.

En la formulación de su doctrina sobre reconocimiento de gobiernos de facto, el Comité ha procedido guiado por el criterio de que se trata de una institución de naturaleza jurídica y de que, en consecuencia, cabe concebirlo como un deber para los Estados y un derecho para el nuevo gobierno, tan pronto como éste reúna las condiciones requeridas al efecto. En este sentido, nuestra mayor preocupación ha sido la de determinar, con toda la precisión que es posible en estos casos, la naturaleza y el alcance de tales condiciones, a cuyo fin se ha procurado readaptar la doctrina y la práctica tradicionales americanas en esta materia a las normas recientes del Derecho Interamericano.

El simple hecho de que un gobierno de facto pueda mostrar una autoridad efectiva sobre el territorio del Estado no es suficiente para acreditarlo como un régimen jurídico. Ello revelaría, a lo más, la existencia en el Estado de una autoridad gubernamental cuya efectividad en el poder radica meramente en la fuerza física o material de quienes lo han ocupado. Para que ese gobierno tenga derecho a ser reconocido, su autoridad habrá de apoyarse en la voluntad de la población, que es el único elemento que puede legitimar un gobierno que ha llegado al poder a través de la revolución o del golpe de estado. Aunque la forma de expresión de la voluntad popular pueda variar por las circunstancias que concurren en cada caso particular, es sin embargo indispensable que el nuevo gobierno permita a la opinión pública manifestarse amplia y libremente: en una palabra, que respete debidamente el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana. En este respecto el Comité ha creído oportuno recoger los principios estipulados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos relativos a este deber fundamental del Estado.

En lo que se refiere a la segunda condición que ha de reunir el gobierno de facto para invocar el derecho a ser reconocido, el Comité ha estimado conveniente distinguir entre la capacidad del nuevo régimen para cumplir las obligaciones internacionales del Estado y su voluntad o responsabilidad moral para hacer efectivo dicho cumplimiento. La capacidad en sí misma no supone necesariamente la voluntad de ejercitarla, puesto que no envuelve o presupone la intención del gobierno respecto a las obligaciones internacionales que haya contraído el Estado. La capacidad es el elemento físico o material de la responsabilidad que ha de exigirse al nuevo régimen; la voluntad, en cambio, constituye el elemento subjetivo o moral que lo convierte de hecho y de derecho en una entidad dispuesta a cumplir obligaciones preexistentes. Por lo demás, la

expresión "obligaciones internacionales del Estado" debe entenderse en el sentido de todas las que hubiese contraído éste con anterioridad al establecimiento del gobierno de facto, ya por razón de convenios particulares, ya por virtud de las normas del Derecho Internacional.

Al disponerse en el Artículo 2° del *Proyecto* que el reconocimiento no se otorgará como medio de obtener ventaja alguna del nuevo gobierno, ni que podrá subordinarse a la aceptación de exigencias especiales del Estado que lo otorga, el Comité ha contemplado la posibilidad de que, como precio del reconocimiento, se pretendiera exigir del gobierno de facto condiciones distintas a las que legítimamente proceden conforme al Artículo 1°. En otras palabras, aunque el Estado que reconoce puede demorar el reconocimiento si no se llenan los requisitos acordados, no podrá por virtud de ese Artículo utilizar el reconocimiento como un instrumento para obtener privilegios especiales o concesiones injustificadas.

El Artículo 3° es una aplicación específica de los principios reconocidos en el 2°, y se presenta por separado en razón de la importancia que atribuye una mayoría del Comité a la expresión en términos inequívocos de la idea de que la abstención del reconocimiento no deberá utilizarse como un medio de coerción para obtener del gobierno de facto su asentimiento a una acción o compromiso que no podría exigirse legítimamente en virtud de esta convención, ni por el derecho internacional vigente.

El Artículo 4° consagra el principio de la irrevocabilidad del reconocimiento, que se explica porque este se limita a declarar que un gobierno reviste las características determinadas por el derecho internacional o por los tratados en vigor. La existencia del gobierno es anterior e independiente a dicha declaración y resulta del derecho de cada pueblo a darse el gobierno que quiera y a cambiar de gobierno. Además siendo la consecuencia necesaria del reconocimiento la aceptación de la plena capacidad jurídica del gobierno para representar el respectivo Estado, es indudable que esa situación debe distinguirse por su firmeza y estabilidad. Si no fuere así se perjudicarían derechos no sólo del Estado a que pertenece el gobierno sino también de otros Estados y aún de particulares y personas jurídicas de derecho privado. Igualmente en el campo político si el reconocimiento fuera precario se introduciría un factor de honda perturbación en las relaciones internacionales ya que el gobierno respectivo tendría en todo momento pendiente la amenaza de una revocación, que podría ser utilizada con fines inconvenientes.

Si el gobierno reconocido no cumple con sus obligaciones internacionales, o entra en conflicto con los de otros estados, los últimos podrán hacer uso de las facultades que el derecho internacional acepta en materia de soluciones pacíficas, o podrán, en casos de extremada gravedad, llegar a una ruptura de relaciones diplomáticas. Pero la situación originada por el reconocimiento no se afecta por esos acontecimientos.

No ignora el Comité que ha habido decisiones judiciales favorables a otra tesis. Pero esas decisiones no ofrecen el mérito bastante para destruir los fundamentos esenciales del precepto sustentado por el Comité.

Se sostiene frecuentemente, tanto en las publicaciones sobre Derecho Internacional como en la Jurisprudencia de algunos tribunales nacionales, que el reconocimiento surte efectos "retroactivos" - concepción que a veces ha dado lugar a interpretaciones diversas en cuanto a su alcance y funcionamiento en la práctica. El Comité ha preferido adoptar una fórmula más precisa, en la que se reafirma el principio de que el gobierno de facto, después de ser reconocido, se torna internacionalmente responsable no sólo por actos futuros sino también por aquellos que hubiere realizado a partir de la fecha en que ocupó el poder.

El proyecto establece un procedimiento previo de consulta consistente en un intercambio de informaciones entre los Estados Americanos. Dos son las características del sistema propuesto: Primera. No es automático. Para que funcione es indispensable la solicitud razonada de un Estado, aceptada por los demás. Segunda. No implica ninguna determinación o recomendación colectivas. Verificado el intercambio de informaciones cada Estado decide si procede o no reconocer al nuevo gobierno.

El procedimiento propuesto ofrece las siguientes ventajas:

a) Consolida la solidaridad continental. Porque sin duda alguna uno de los medios eficaces para realizarla es el de tratar de unificar la opinión de los diversos países respecto de los problemas internacionales. Y el establecimiento de gobiernos de facto, siendo de frecuente ocurrencia en América, origina problemas graves que pueden perturbar y en ocasiones efectivamente han perturbado la armonía continental. Nada más lógico, por lo tanto, que intentar por lo menos un esfuerzo en el sentido de uniformar la opinión en la apreciación de la situación de hecho planteada.

b) Aumenta las probabilidades de acierto de la resolución individual de cada Estado. Porque cada uno tendrá más informaciones en que basarse, más elementos de juicio, mejor conocimiento de causa para la resolución final, y por consiguiente, mayores posibilidades de acertar.

Esto es especialmente importante para aquellos países que por razones de orden financiero carecen de representación diplomática en algunos Estados, de modo que al establecerse en uno de éstos un gobierno de facto no tendrían informaciones directas de agentes propios.

c) Disminuye la posibilidad de abusos con pretexto del reconocimiento. Porque esos abusos que en el pasado se presentaron tienen dos remedios: 1º Acordar las normas que deben presidir el reconocimiento. Así la acción de cada Estado no es arbitraria sino sujeta a normas jurídicas. Es el fin de la convención propuesta. 2º Intercambiar informaciones, ya que ello tendrá un efecto moderador

respecto de pretensiones indebidas, o de exageradas y acomodaticias interpretaciones de los hechos por parte de un Estado con el objeto de favorecer sus particulares intereses. En un intercambio general de informaciones es de preverse que prevalezca la recta interpretación de los hechos y el respeto a la regla de derecho sobre cualquier interés egoísta. Y así el procedimiento propuesto será una limitación para los poderosos y una garantía para los débiles.

d) Está de acuerdo con la práctica de los Estados. En los casos que han venido ocurriendo últimamente todos los gobiernos americanos o algunos de ellos se han consultado entre sí. Claro está que lo han hecho sin obligación jurídica, pero habiendo esa práctica producido resultados satisfactorios se justifica su regulación en un instrumento formal. Por otra parte, como se anotó arriba, para que el procedimiento previsto se aplique se requiere, dentro del proyecto, una previa aceptación de los Estados, de tal manera que hay también en este caso una concreta manifestación de voluntad tendiente a generalizar y metodizar una práctica conocida y experimentada.

e) No es contrario al principio de no intervención. Porque no se va a forzar a ningún Estado a tomar una determinación contra su voluntad. Cada Estado conserva su autonomía para decidir, y de llegarse a una solución unánime o general será no por vía de imposición sino de convencimiento, lo que no es o no debe ser en manera alguna censurable.

Las actuaciones de los Estados Americanos contra la intervención y las propias doctrinas del Comité Jurídico en su informe sobre el proyecto de Guatemala sobre preservación y defensa de la democracia, no tienen relación con el presente proyecto por referirse a cuestiones y soluciones diferentes. El Comité, como es obvio, mantiene su adhesión al principio de no intervención, que es fundamental para la existencia misma del sistema interamericano, y estima que con los preceptos propuestos dicho principio permanece incólume.

Además el proyecto reafirma expresamente el principio referido al decir que la decisión de cada Estado ni el procedimiento seguido "envolverán juicio crítico alguno respecto de los asuntos internos del Estado en que se hubiere establecido el gobierno de facto".

f) Constituye un perfeccionamiento de las instituciones panamericanas. Porque permite que todos los Estados sean oídos en asunto de reconocida importancia, y también que tengan acceso a todas las informaciones. Además concilia admirablemente la tendencia de robustecer la Organización internacional americana con el respeto debido a la personalidad y soberanía de cada Estado. Por esas circunstancias puede decirse que se halla de acuerdo con la evolución del derecho, contemplando las necesidades actuales y previendo las futuras.

Rio de Janeiro, septiembre 27 de 1949

Fdo.) Francisco Campos
Fdo.) José Joaquín Caicedo Castilla
Fdo.) F V. García Amador
Fdo.) Alwyn V. Freeman

IV. Proyecto de convención sobre reconocimiento de gobiernos de facto

Los Gobiernos ...

Considerando:

Que el establecimiento en un Estado de un gobierno *de facto* ha planteado históricamente, con carácter ineludible, la cuestión de su reconocimiento;

Que los efectos jurídicos que resultan del reconocimiento o, en su caso, del no reconocimiento de un gobierno *de facto*, afectan siempre y a veces de un modo substancial, necesidades e intereses fundamentales de orden interno e internacional;

Que las Repúblicas Americanas han tratado en distintas ocasiones y con persistencia creciente en estos últimos años, de resolver la cuestión del reconocimiento de los gobiernos *de facto*.

Han convenido en la siguiente,

CONVENCIÓN SOBRE RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS DE FACTO

Artículo 1 - Un gobierno *de facto* tiene derecho a ser reconocido cuando reúna las condiciones siguientes:

- a) Autoridad efectiva sobre el territorio nacional, basada en la aquiescencia de la población manifestada en forma adecuada;
- b) Capacidad y voluntad para cumplir las obligaciones internacionales del Estado.

Artículo 2 - No se otorgará el reconocimiento como medio de obtener ventaja alguna del Gobierno de facto, ni podrá subordinarse a la aceptación de exigencias especiales del Estado que reconoce, ni ser materia de negociación y transacción.

Las cuestiones internacionales preexistentes podrán ser presentadas por los canales diplomáticos usuales después del reconocimiento.

Artículo 3 - No se ejercerá la abstención del reconocimiento como sanción ni represalia.

Artículo 4 - El reconocimiento es irrevocable. La ruptura de relaciones diplomáticas sobrevenida después de otorgado, no envuelve su revocación.

Artículo 5 - El reconocimiento torna al Estado internacionalmente responsable no solo por los actos futuros del gobierno reconocido sino también por sus actos pasados, a partir de la fecha de su reconocimiento.

Artículo 6 - Cuando se establezca un gobierno de facto en alguno de los países del Continente, las Repúblicas Americanas deberán, a solicitud razonada de cualesquiera de ellas, considerar antes de otorgar o negar el reconocimiento la conveniencia de efectuar un intercambio de informaciones con el objeto de esclarecer la situación de hecho planteada.

Artículo 7 - En caso de que las Repúblicas Americanas hubieren acordado seguir el procedimiento a que se refiere el Artículo anterior, cada una de ellas decidirá, una vez que se haya efectuado aquél, si procede o no el reconocimiento del nuevo gobierno.

Artículo 8 - El intercambio de informaciones previsto en el Artículo 6 de la presente Convención se efectuará directamente entre las respectivas Cancillerías, sin perjuicio de cualquier otro procedimiento que las Repúblicas Americanas estimen más adecuado a las circunstancias que concurran en cada caso particular.

Artículo 9 - El procedimiento que hubieren acordado seguir las Repúblicas Americanas al amparo de esta Convención ni la decisión de cada una de ellas sobre la procedencia del reconocimiento, envolverán juicio crítico alguno respecto a los asuntos internos del Estado en que se hubiere establecido el gobierno de facto.

Rio de Janeiro, 27 de septiembre de 1949

fdo) Francisco Campos

fdo) José Joaquín Caicedo Castilla

fdo) F. V. García Amador

fdo) Alwyn V. Freeman

* * *

VOTO DISIDENTE DEL DELEGADO DE MÉXICO

En mi opinión, el estudio sereno e imparcial de la cuestión del reconocimiento de gobiernos, sobre la base de los principios del derecho internacional universalmente reconocidos y especialmente afirmados y practicados en los Estados Americanos, tendría que alejarse de actos ocasionalmente ejecutados y de declaraciones unilaterales o colectivas de carácter político o circunstancial, y conduciría, más o menos, a los resultados siguientes:

1. Todos los pueblos del mundo tienen derecho a gobernarse a si mismos de acuerdo con sus preferencias. En América, la solidaridad continental se funda integralmente en la observancia de este principio, y su infracción resultaría por lo tanto en menoscabo de esa solidaridad.

2. El reconocimiento de nuevos gobiernos no guarda relación alguna con los problemas relativos a seguridad colectiva. El primero resulta de la aplicación del principio de no intervención, y su solución tiende a evitar las posibilidades de fricción y resentimiento entre las repúblicas Americanas a fin de que su unión descansa sobre sólidos cimientos; los segundos se derivan de alguna acción internacional que constituya amenaza a la paz, y se resuelven mediante la aplicación de los acuerdos específicos.

3. Las obligaciones de un Estado existe independientemente de sus cambios de gobierno; las declaraciones de voluntad para acatarlas hechas por un nuevo gobierno en ocasión de su reconocimiento, no alteran el carácter de esas obligaciones ni su exigibilidad o nulidad conforme a derecho.

4. El reconocimiento de un gobierno es la manifestación expresa o tácita por parte de un Estado en el sentido de que se da cuenta, y por consiguiente hace la afirmación de que en otro Estado una persona o personas determinadas constituyen el poder supremo dentro de un orden establecido.

5. El carácter representativo internacional de todo nuevo gobierno, y por consiguiente sus derechos y obligaciones conforme al derecho internacional, se desprenden de su propia existencia, y son independientes de su reconocimiento por los demás.

6. Por consiguiente el reconocimiento de todo nuevo gobierno tiene por objeto simplemente iniciar o continuar normalmente con él las relaciones diplomáticas, que son vínculos entre los Estados por intermedio de los gobiernos.

7. Todo nuevo gobierno deberá ser reconocido siempre que reúna las siguientes condiciones de hecho: 1° autoridad efectiva con probabilidades de estabilidad y consolidación, cuyas órdenes sean acatadas por la población, principalmente en lo que respecta a impuestos y servicio militar. 2° aptitud para

cumplir las obligaciones internacionales preexistentes, contraer nuevas, y respetar los deberes establecidos por el derecho internacional.

8. El reconocimiento es meramente declarativo, y no podrá ser otorgado como medio de obtener ventaja alguna del nuevo gobierno.

9. El reconocimiento se considera extendido tácitamente cuando un Estado celebre con el nuevo gobierno un tratado o convención, solicite y obtenga *exequátur* para alguno de sus cónsules, o ejecute cualquier acto de naturaleza recíproca, bilateral o multilateral, que no sea solución temporal de situaciones de hecho, sino que implique por parte de las nuevas autoridades el ejercicio de facultades generales de gobierno.

10. El no reconocimiento sólo significa abstención de todo juicio con respecto al carácter representativo del nuevo gobierno, y por consiguiente no puede ser empleado en su perjuicio, ni de manera que afecte la soberanía interna o externa del Estado respectivo.

11. Tampoco puede ser empleado el no reconocimiento como sanción o represalia.

12. El reconocimiento es incondicional; no puede por consiguiente subordinarse a la aceptación de condiciones del Estado que reconoce, ni ser materia de negociación o transacción. Las cuestiones internacionales preexistentes podrán ser presentadas por los canales diplomáticos usuales después del reconocimiento.

13. El reconocimiento es irrevocable. La ruptura de relaciones diplomáticas sobrevenida después de otorgado, no envuelve su revocación.

14. El cambio de informaciones u opiniones que pueda realizarse entre los gobiernos, como en ocasiones ha acontecido, con el nombre de consulta o bajo cualquier otra designación, no podrá limitar el derecho de cada uno de ellos para apreciar por sí mismo, en uso de su derecho de independencia, las condiciones de hecho que concurren un nuevo gobierno y su facultad para acatar individualmente las normas y principios que el derecho internacional establece sobre este particular, en la misma forma en que son ejercitadas las demás actividades de su personalidad internacional o independencia.

15. Todo convenio entre dos o más Estados que limite la facultad de uno de ellos o de un tercero de darse el gobierno que a bien tenga, es violatorio de la soberanía de éste, como lo es igualmente todo compromiso encaminado a supeditar el reconocimiento de nuevos gobiernos a cualquier procedimiento previo, o a la resolución de otro Estado o Estados, o de una organización internacional.

* * *

RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS DE FACTO

Creo que si los anteriores principios - con las modificaciones que el ilustrado criterio del Consejo de Jurisconsultos y de una Conferencia internacional Americana aportaría - fueran adoptados en forma de Declaración por los Estados Americanos, se obtendría una utilísima uniformidad de puntos de vista que podría servir como norma para cada uno de ellos al resolver cada caso que se presentara, alcanzándose así unidad de acción espontánea, desprovista de todo elemento obligatorio superpuesto al valor jurídico propio de la norma misma.

Podemos tener confianza en que los Estados Americanos acatarán por su propia conciencia jurídica los principios que ellos mismos enuncien declarativamente, si son juntos. En cambio, el elemento contractual o compulsivo en materias correspondientes exclusivamente a su jurisdicción interna no puede ser sino un virus de iniquidad generador de mayores infortunios.

Rio de Janeiro, septiembre, 27 de 1949
fdo) Francisco Ursúa

* * *

VOTO DISIDENTE DEL DELEGADO DE VENEZUELA

El Representante de Venezuela ante el Comité Jurídico Interamericano, respetuosamente salva su voto en la aprobación del Proyecto de *Recomendaciones* sobre Reconocimiento de los Gobiernos *de facto*, en los siguientes puntos:

Consulta: Dio lectura ante el honorable Comité el Representante de Venezuela de la opinión contraria de las Cancillerías de Hispano América respecto a establecerla como práctica permanente de Derecho internacional Americano, *cuando se tratare del Reconocimiento de Gobiernos de facto*. Son, pues, categóricas nuestras Cancillerías en no adoptar tal procedimiento en el hecho concreto mencionado.

La circunstancia expresada por un ilustrado Delegado ante este Comité de haberse procedido a diversas Consultas después de la fecha de aquellas precisas declaraciones adversas a ellas, no significa que hayan variado de criterio nuestras Cancillerías, puesto que el procedimiento aludido no se empleó para aconsejarse sobre reconocimiento de los regímenes *de facto*. La oposición de las más ilustradas Cancillerías y de jefes de Estado del Continente relativa a la Consulta inclina al Ponente a respetar la determinación de los funcionarios encargados por nuestras Constituciones para dirigir la política internacional. El momento de trascendentales riesgos en que se declararon las más importantes naciones Americanas adversas al establecimiento de la *Consulta* para adoptar los rumbos por seguir en el reconocimiento de los Gobiernos *de facto* le da valor apreciableísimo a dicho rechazo y ninguna declaración en contrario ni práctica alguna ha venido a modificar la actitud de los Estados Americanos, al respecto.

Juzga el Ponente que no sería aconsejable que el Comité Jurídico Interamericano se decidiera a recomendar un procedimiento ante las Cancillerías Americanas que ellas han sostenido ser inconveniente y al que algunos han atribuido matiz de intervención.

Copio, en seguida, la respuesta de la Cancillería del Uruguay la “Resolución XXII sobre Reconocimiento de Nuevos Gobiernos Constituidos por la Fuerza”:

“Pero, no obstante la adhesión que dejo expresada, el Gobierno de la República desea dejar perfectamente establecido que en ningún momento admitirá que se asigne a la tesis que informa la Recomendación aludida el carácter de doctrina Americana de Derecho Internacional; porque como doctrina o como temperamento con aspiraciones a mayor permanencia que la estrictamente limitada que le asigna el texto de la mencionada Recomendación sería susceptible de todas las críticas que, en su hora, suscitaron tanto el intervencionismo legitimista-monárquico de la Santa Alianza, cuanto el intervencionismo legitimista-democrático de la doctrina Tobar, extirpados del derecho continental por el Pacto Antibélico Argentino, la Convención sobre

Deberes y Derechos Fundamentales de los Estados, y por el Protocolo de Buenos Aires de 1936.”

“Para el Gobierno del Uruguay, el procedimiento aconsejado por ese Comité, no es - ni puede ser - más, que un expediente político, necesariamente transitorio; y sólo admisible en homenaje de la solidaridad continental y de la vital necesidad de preservarla como medio de acelerar la victoria que se avizora contra los agresores.”

“En consecuencia, mientras dure el actual conflicto bélico, siempre que se produzcan cambios de gobiernos por la fuerza en países Americanos, el Uruguay cambiará ideas e informaciones con los demás países del Continente que se hallen en guerra o hayan interrumpido relaciones con las potencias del Eje, antes de proceder al reconocimiento de tales gobiernos. En el entendido de que una vez realizados esos actos, resolverá libremente su actitud, en acatamiento de sus imperativos legales - internos e internacionales - y las directrices morales que siempre lo han guiado.”

México asigna a la Resolución XXII carácter exclusivamente transitorio, debido al momento de emergencia en que se recomendó adoptarla y declara: "Entiende mi Gobierno que esta práctica se aplicará *exclusivamente* mientras dure el actual conflicto".

Y temiendo que el procedimiento de la Consulta llegue al menoscabo de la potestad de nuestro Estados para juzgar de la procedencia o improcedencia de reconocer a los regímenes extra-constitucionales, declara el Paraguay: "... el Paraguay acepta la recomendación del Comité de Emergencia para la Defensa Política de fecha 24 del corriente mes, (1943), como un procedimiento de excepción, que será observado *sólo* mientras dure el actual conflicto mundial... con la expresa reserva de que el sistema de consultas mutuas entre los diversos Estados, *para el reconocimiento de un nuevo Gobierno constituido por la fuerza, se observará en todos los casos* sin menoscabo de las facultades privativas de la soberanía de los países Americanos".

Panamá manifiesta que está dispuesto a cumplir con la Resolución XXII "mientras dure el presente conflicto".

Idéntico carácter transitorio le asignan las Cancillerías del Ecuador y Perú: El primero, declara: “En respuesta tengo a honra manifestar a Vuestra Excelencia que, dejando a salvo las facultades que la carta política del Estado otorga al Presidente de la República para juzgar de cada caso particular de política internacional y su decisión, esta Cancillería, animada del propósito de salvaguardar los compromisos interamericanos contraídos para la defensa del Continente, ha consultado y continuará gustosa consultando dentro de este anormal período de emergencia bélica la oportunidad y conveniencia del reconocimiento de los gobiernos constituidos por la fuerza”.

La Cancillería peruana, expone: “Me es grato manifestar a V. E. que el Gobierno del Perú, acorde con su política de solidaridad interamericana en que se basa la recomendación aprobada por el Comité, no *procederá durante la eventualidad de la guerra* a reconocer a un nuevo gobierno constituido por la fuerza sin previa consulta e intercambio de informaciones”.

La Cancillería de Colombia responde con una cortés declaración: “Esta trascendental iniciativa es objeto en la actualidad del más atento estudio por parte de este gobierno”. La circunstancia de no aparecer definitiva participación de Colombia en el *Segundo Informe del Comité Consultivo de Emergencia para la defensa Política*, nos persuade que la Cancillería de San Carlos juzgó prudente no pronunciarse sobre la Resolución XXII.

Chile manifiesta su criterio en estas juiciosas frases: “En lo que concierne al futuro y mientras duren las anormales circunstancias derivadas de la guerra, esta Cancillería perseverará en la línea de conducta seguida hasta ahora teniendo en cuenta, según lo corresponde, la voluntad nacional de servir la causa del Continente y de la democracia a la vez que las disposiciones de la Constitución política del Estado que entrega a S. E. el Presidente de la República, la dirección de nuestras relaciones exteriores y las decisiones que con respecto a ellas se adopten”.

El mismo Comité de Emergencia para la Defensa Política le imprime, prudentemente, también carácter transitorio a la Resolución XXII: En efecto, el Presidente de aquel Comité expresa, en su Nota de 5 de Enero de 1944, a las Cancillerías del Continente, al comunicarles las respuestas recibidas de estas “*que tendrá aplicación limitada, como se expresa en su texto, a la duración del actual conflicto*”.

Comprendió así, certeramente, el propio Comité de Defensa Política, ante las respuestas recibidas de nuestros Gobiernos, el destino adverso que habría de esperar a la Resolución sobre Consulta, en tiempos de normales relaciones internacionales.

No desea el Representante de Venezuela fatigar nuevamente, la ocupada atención de los Excmos. Señores Delegados con la reproducción de los argumentos contrarios al procedimiento de la Consulta expuestos en la Exposición con que acompañó su *Proyecto de Informe y Dictamen sobre Reconocimiento de los Gobiernos de facto*. Pero, espera que le sea permitido insistir en su opinión respecto a la inutilidad de la Consulta cuando ella se limita a un intercambio de opiniones, puesto que no cree el Ponente que tendrían más peso ante los gobiernos americanos que la información que le suministrarían los Embajadores o Ministros, jefes de Misiones Diplomáticas que las envían más adecuadamente en el propio lugar de los acontecimientos. A lo que se agrega que, dejados los Estados en libertad de proceder al reconocimiento de los gobiernos extra-constitucionales, se torna al tradicional sistema de otorgar o negar, potestativamente, dicho reconocimiento, y, entonces, huelga la Consulta.

Además, en el caso, no problemático, en que sean contradictorias las informaciones suministradas por la reunión de Consulta y las del Jefe de Misión Diplomática en la escena de los sucesos, ¿qué, eficacia tendría la mencionada reunión ante los Gobiernos continentales? La actitud de estos se vería envuelta en confusiones y, seguramente, esa experiencia conduzca a hacerlos más explícitamente adversarios del procedimiento aconsejado por el Comité Jurídico.

Ordinal a) DEL PROYECTO DE RECOMENDACIONES: Anunció el que suscribe, en el momento de haber aprobado el Comité el ordinal a) que indica las cualidades que deben poseer los Gobiernos de *facto* para tener derecho a ser reconocidos, que salvaría su voto respecto a exigirles la *voluntad* de cumplir los compromisos internacionales. En el curso del respectivo debate manifestó el Representante de Venezuela que esa voluntad emergía de la propia capacidad de cumplir aquellos compromisos, Súmase a ésta opinión la que expresó el Representante de Venezuela en su Proyecto de Informe con que acompañó el de *Recomendaciones*: “4. ... Además, en consecuencia del principio de continuidad del Estado que hace a todo Gobierno responsable de las legítimas obligaciones contractuales preexistentes y de las generales del Derecho Internacional, *consideramos que no sea necesario exigir una declaración al efecto como condición del reconocimiento*”.

FIRMA DE TRATADOS MULTILATERALES QUE IMPONEM OBLIGACIONES RECÍPROCAS POSITIVAS

Considera el Ponente que ajustado un Acto Internacional con los Representantes de un nuevo gobierno que establezca obligaciones recíprocas positivas ha de ser tenido como medio forzoso de otorgar el reconocimiento a ese gobierno. La índole de aquellas obligaciones son de tal magnitud, como las de cesión temporal de bases militares, el suministro de contingentes de igual naturaleza y el paso de tropas extranjeras por el territorio del Estado en que rige un gobierno *de facto*, que no podría exigirse su cumplimiento sino tratando internacionalmente con él.

EXEQUÁTUR DE CÓNSULES Y EL RECONOCIMIENTO

No considera el Ponente que la continuación de las relaciones diplomáticas ni las preexistentes consulares ante un Gobierno *de facto* envuelven su reconocimiento. Pero acoge la teoría y práctica norteamericanas según las cuales la petición del *Exequátur* para los Cónsules del Estado requerido al reconocimiento y la expedición por este para los Cónsules del Estado que solicitare dicho reconocimiento, implica su otorgamiento.

Pero el problema es diferente cuando media pedido de *exequátur*, ya sea que lo formule el Estado que no reconoce, o ya que idéntica solicitud emane del gobierno no reconocido. Se han relatado en páginas anteriores el caso en el que Estados Unidos se negó a solicitar de las autoridades de Moscú el *exequátur* para el Cónsul de Vladivostok porque ello “está involucrado en la cuestión más

amplia del reconocimiento” y en forma aún más terminante, declaró en otra oportunidad ese mismo país que “si el gobierno de un país expide *exequaturs* que son aceptados formal e incondicionalmente, tal aceptación tendría el efecto del reconocimiento de ese gobierno”. Y en cuanto, no a la solicitud, sino al otorgamiento de *exequaturs*, Estados Unidos ha sostenido que “mientras no puede expedir *exequaturs* a los funcionarios consulares de un régimen no reconocido, estaría dispuesto a permitir a los funcionarios consulares designados por las autoridades en el poder, a llevar a cabo provisoriamente sus funciones sin *exequátur*. (Hackworth, t. IV, p. 692-3 y t. I, p. 170, 330 y 332. Cita de Jiménez de Aréchaga: Reconocimiento de Gobiernos, p. 154).

GOBIERNOS TÍTERES

Tienen estos gobiernos las mismas características de los *de facto* y, generalmente, las de los regímenes de fuerza, con la circunstancia oprobiosa de ser impuestos por potencias extranjeras. Deplora el Ponente que no se lograre la mayoría de votos requerida para prohibir al reconocimiento de los gobiernos títeres.

Rio de Janeiro, 27 de septiembre de 1949

fdo) Francisco Vettancourt Aristiguieta

**ESTUDIO SOBRE LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE
EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS
Y EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA**

DICTAMEN APROBADO POR EL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(1959)

ESTUDIO SOBRE LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA

I

1. En la IV Reunión del Consejo de Jurisconsultos se aprobó la Resolución XXI, que dice así:

**“ESTUDIO SOBRE LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE EL
RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL
EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA**

El Consejo Interamericano de Jurisconsultos,

Considerando

Que la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos el estudio de la posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos del Derecho Internacional Americano vigente; y

Que la importancia y extensión del tema hace aconsejable su detenido estudio,

Resuelve:

1. Encomendar al Comité Jurídico Interamericano el estudio del tema "Posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos del Derecho Internacional Americano vigente".
2. Solicitar del Consejo de la Organización de los Estados Americanos que, si lo tiene a bien, convoque al Comité Jurídico Interamericano a un período extraordinario de sesiones, con el fin de proceder a la realización de este estudio."

II

2. El Uruguay ha presentado el proyecto sobre el estudio de la relación jurídica entre el respeto a los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la

democracia, así ante el Consejo de la Organización de los Estados Americanos como en la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores.

Esa insistencia es muy respetable por tratarse de un país que tiene plena autoridad moral al respecto, pues que su organización democrática goza de merecido prestigio universal. No hay en caso ninguna discrepancia entre la teoría y la práctica, entre la proclamación de nobles principios y su ejecución.

3. En realidad la relación entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia, no sólo es posible sino evidente. Un régimen democrático debe necesariamente basarse en ciertos derechos y libertades esenciales. El primero de ellos la facultad del pueblo para escoger sus mandatarios en elecciones libres. Luego la libertad de pensamiento y de expresión que se manifiesta mediante la libertad de prensa, de la radio y de la televisión y la libertad de información; la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia; la libertad de asociación; la libertad de reunión; el derecho a no ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes y no por tribunales *ad-hoc*; el derecho a no ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios y a no ser torturado; el *habeas corpus*; la libertad de conciencia y de religión; la igualdad ante la ley; y los demás que en las constituciones americanas se llaman derechos individuales y garantías sociales.

Las dictaduras no respetan tales derechos. El dictador se perpetúa en el poder; puede llamar a elecciones pero ellas no serán libres sino el resultado de la coacción. No puede haber libertad de prensa porque esta denunciaría los abusos y atropellos. No puede haber libertad de reunión porque el pueblo se juntaría para protestar y así sucesivamente.

De manera que el medio de asegurar en América sistemas democráticos de gobierno sería el de reconocer y proteger los derechos de la persona humana. Ahora bien ese resultado no es posible obtenerlo sino por la celebración de una convención, destinada a enunciar esos derechos y a crear los órganos por medio de los cuales se harán efectivos o se sancionará su violación.

Solamente una convención, regularmente ratificada tendrá fuerza jurídica contractual. Solamente una convención será obligatoria para los Estados y podrá ser aducida ante un tribunal internacional, de arbitraje o jurisdiccional. Las simples Declaraciones o Resoluciones, por hermosas que sean, únicamente revestirán fuerza moral, seguramente ineficaz contra el Gobierno que no quiera cumplirlas.

Es ese un peligro contra el cual hay que prevenirse. La facilidad con que se obtiene la aprobación de una Resolución o Declaración, y la dificultad, en cambio de la adopción y más que todo de la ratificación de un convenio, hace que muchos se inclinen por la primera vía. Es cierto que de ese modo el panamericanismo ha avanzado en forma lenta y firme. Pero también lo es que ahí radica uno de los defectos graves de nuestra organización; tenemos multiplicidad de declaraciones

que no se cumplen, que se han quedado escritas, y ante la opinión pública, sorprendida y perpleja, aparece una diferencia extraordinaria entre las dichas declaraciones y la realidad política e internacional del Continente.

4. Para avanzar efectivamente, en materia de derechos del hombre se necesita cubrir tres etapas:

Primera. La del reconocimiento internacional de tales derechos, es decir, que ellos entren a formar parte del derecho internacional y no sean de la exclusiva competencia del derecho interno de los Estados.

Segunda. La de la celebración de una convención que enumere o determine los derechos que se sujeten a tutela internacional, porque no se puede pretender que todos reciban esa protección, y además porque es necesario que exista un derecho positivo a ese respecto.

Tercera. La de la creación de los órganos cuya misión sea la de garantizar internacionalmente el respeto de los derechos reconocidos en la convención. Porque nada se adelantaría con la existencia de éste, sino se la complementa con un sistema que asegure eficazmente el cumplimiento de lo pactado.

La primera etapa ya está recorrida, en el Continente americano. El hecho de que en la Conferencia de Bogotá, en 1948, se hubieran aprobado una Declaración Americana de los Derechos del Hombre, y una Carta Interamericana de Garantías Sociales, lo demuestra sin lugar a duda. Por otra parte en el Preámbulo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, de Rio de Janeiro, de 1947, actualmente ratificado por los 21 países que integran la OEA, se dice lo siguiente: "Que la comunidad regional americana afirma como verdad manifiesta que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz y que la paz se funda en la justicia y en el orden moral y, por lo tanto, en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad". Además el artículo 5º de la Carta de Bogotá, tratado también ratificado unánimemente, enumera entre los principios en que se basa la Organización el siguiente: "Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo".

Igualmente varias conferencias Panamericanas han reafirmado la vigencia de los derechos humanos, y los Estados americanos han aprobado en las Naciones Unidas la declaración universal de los derechos del hombre.

De donde se infiere que nuestros países han admitido expresamente la internacionalización de la cuestión de los derechos humanos.

Tenemos, por lo tanto, ese punto de partida.

No sucede lo mismo con el derecho sustantivo y los órganos que deban hacerlo cumplir. En la Conferencia de Bogotá, de 1948, por la Resolución XXXI, se ordenó al Comité Jurídico Interamericano redactar los Estatutos de una Corte Interamericana para la Protección de los Derechos del Hombre. El Comité, al considerar el mandato, observó que la falta de derecho sustantivo previo, era obstáculo insuperable para la formulación del Estatuto solicitado.

No fue esa una actitud conservadora o regresiva del Comité. Muy al contrario: el Comité indicó que lo procedente era la celebración de la convención, y recomendó con entusiasmo esa celebración, lo más pronto posible. Por donde se viene en conocimiento que desde hace años el Comité insinuó dicha solución, que, ahora como antes, es la mejor. Porque es la única que puede obligar contractualmente a los Estados y la única seria.

Consignado el derecho sustantivo cabe la creación de la Corte o Comisión que tutele los derechos, lo que es posible hacer en un solo instrumento cuya primera parte comprenda el derecho aplicable y la segunda lo referente a los organismos correspondientes. Puede también optarse por la celebración de convenios separados.

Es ese un asunto que los gobiernos decidirán. En opinión del Comité cualquiera de los dos procedimientos es aceptable.

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

6. Comúnmente se pretendía justificar el pesimismo en lo concerniente a los tratados sobre los derechos humanos, con el argumento de su imposibilidad. La idea es noble, loable, y luminosa, se decía, pero es un imposible jurídico. Los Estados no renunciarán jamás a que esta materia deje de ser de competencia interna, ni se ligarán entre sí.

La experiencia ha demostrado la inconsistencia de esa argumentación, su vulnerabilidad, lo injustificado de la posición pesimista. La firma del Pacto de Roma, en 1950, entre las naciones occidentales de Europa; su ratificación posterior como derecho vigente, y la instalación y regular funcionamiento de los mecanismos – una corte y una Comisión – a los que se ha atribuido la protección de los derechos, prueban con singular elocuencia, que ya ha llegado el momento de pasar de las especulaciones teóricas a la consagración de lo que son realidades

incontrastables del mundo contemporáneo. Con razón se ha dicho que la convención europea ha despejado el camino y constituye un ejemplo que debe imitar América, en donde estas inquietudes se iniciaron primero.

A lo cual se agrega que el problema, por no decir la tragedia de la democracia en América, se encuentra en la contradicción absoluta del derecho escrito con la realidad. Todas las constituciones establecen amplias garantías y derechos, mas no siempre esas garantías y derechos se respetan en la práctica. De donde resulta, con claridad meridiana, que hoy, la protección del derecho interno no basta. De donde resulta igualmente que debe pensarse en un régimen de protección internacional. En el fondo la iniciativa uruguaya obedece a una preocupación de esta naturaleza. Aunque no se nos han enviado antecedentes ni explicaciones sobre la misma, tal es nuestra convicción, porque la lógica en el examen del asunto conduce a ella.

Debe además observarse, con franqueza que honre la verdad, que aún en países que se precian de poseer estable organización democrática hay puntos oscuros, restricciones que carecen de justificación. Para el perfeccionamiento de las instituciones de tales países, la Convención representaría un aporte valioso.

III

Puesta así de manifiesto la indiscutible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia representativa, le corresponde ahora al Comité Jurídico dilucidar "la facultad de poner en marcha los mecanismos del derecho internacional americano vigente", de acuerdo con la encomienda que en estos términos ha recibido del Consejo Interamericano de Jurisconsultos.

No estará de más, antes de examinar el fondo del problema, hacer notar la ambigüedad de la frase antes transcrita, ya que no se dice con la suficiente precisión si esta puesta en marcha de los mecanismos del Sistema Interamericano es para asegurar así el respeto de los derechos humanos como el efectivo ejercicio de la democracia representativa, o únicamente la relación jurídica entre uno y otro requerimiento. En la duda, y para obsequiar con ánimo liberal los deseos del Consejo de Jurisconsultos, el Comité Jurídico considerará la posible acción de los mecanismos desde todos estos puntos de vista.

En lo que mira a la protección de los derechos humanos, el Comité estima que se ha proveído lo suficiente con la creación de los organismos contemplados en el proyecto de Convención sobre Derechos Humanos, aprobado en la IV Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Por otra parte, y si algún comentario tuviéramos que hacer sobre tal o cual aspecto de dicho instrumento, nos consideraríamos inhibidos de hacerlo, toda vez que según consta abundantemente en las actas de la Reunión de Santiago, la mayoría de los miembros del Consejo manifestaron en los términos más inequívocos su voluntad de no consultar en este particular a su Comisión Permanente. En estas

circunstancias, el Comité no puede hacer otra cosa que expresar su deseo de que el proyecto aprobado en Santiago, con las modificaciones que quieran hacerle los gobiernos americanos, sea por ellos suscrito y ratificado, a fin de que los organismos acordados en aquella ocasión: la Comisión y la Corte, empiecen sin tardanza a desempeñar la noble función que les fue adjudicada, de velar por la fiel observancia de los derechos humanos en todo el Continente.

Preguntémosnos ahora, de acuerdo con el método antes propuesto, si el derecho internacional americano vigente – para ocuparse de un derecho futuro no tiene en este caso competencia el Comité – permite o no a los mecanismos actuales del sistema asegurar en alguna forma el ejercicio efectivo de la democracia representativa.

La seguridad de un derecho o de una institución reside obviamente – el jurista por lo menos no podría enfocar el problema de otro modo – en el aparato de sanciones que para su tutela hayan dispuesto el legislador nacional o el convenio internacional que respectivamente les hayan dado nacimiento. En este supuesto, y por más que sea una verdad incontrovertible que la Organización de los Estados Americanos reposa, conforme al artículo 5, inciso d) de la Carta de Bogotá, "sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa" tiene algún órgano de la Organización alguna competencia, que naturalmente debe derivarse de la Carta misma, para sancionar en alguna forma al Estado Miembro cuyo régimen político no sea del todo adecuado al esquema ideal que sería la democracia representativa?

El Comité Jurídico estima que sería en vano buscar en la Carta de la Organización alguna competencia semejante, y cree que puede excusarse de fundamentar circunstanciadamente esta apreciación, mediante la revisión, bien fácil pero bien prolija, que se hiciera de las atribuciones discernidas a cada uno de los órganos de la Organización por su Carta constitutiva. En ningún caso, y menos en materia tan grave como ésta, puede hablarse de facultades implícitas, sino que ellas deben constar expresamente.

El Sistema Interamericano no carece por cierto de sanciones, pero las que autorice, y que en ningún caso puedan rebasar el marco de la legítima defensa, no pueden tener curso sino en los casos en que está de por medio la paz y seguridad del Continente, en las situaciones previstas en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Los gobiernos americanos no han querido hasta ahora ir más allá; y aun en estos casos, cuando el conflicto se produce entre los Estados americanos, deberá previamente tener lugar, conforme al artículo 7º del Tratado de Río, lo que con razón se ha denominado la consulta pacificadora y que bien podría llamarse también la corrección fraterna, antes de acordar las medidas colectivas que en último extremo deban tomarse contra el agresor.

Pues con este mismo espíritu, con esta voluntad de conservar completa y vinculada esta comunidad fraternal entre los pueblos del nuevo mundo, la Carta de Bogotá deja por entero a la buena fe de los Estados Miembros la conformidad

de su conducta a los altos ideales que la inspiren, entre los cuales está, sin la menor duda, su organización política fundada en la democracia.

¿Qué organismo o mecanismo de la Organización, para hablar el lenguaje de la moción uruguaya, podría erigirse en juez de la naturaleza democrática de este o aquel gobierno? Quién podría decir, con todos los matices intermedios entre uno y otro régimen, dónde acaba la democracia y donde empieza la autocracia? ¿Y dado el caso que pudiera darse este veredicto de donde o como podría derivarse de la Carta el poder de sancionar en cualquier forma, ya no digamos excluir de la Organización, al Estado que no se ajuste en toda su actuación a ese paradigma tan alto, tan sublime, que sería la democracia en toda su pureza? Los antiguos tribunales de la fe serían ejemplo de continencia al lado de este tribunal de la gracia, de este tribunal que fulminaría excomuniones y anatemas contra el Estado que no se hallare en estado de gracia democrática. Y por este camino, nuestra Organización se transformaría gradualmente en lo que bien podría denominarse la Santa Alianza de las democracias, no menos vituperable por la intemperancia de su celo, y pese al valor superior de sus ideales, que la antigua Santa Alianza de las autocracias.

Que estas ideas no son de ningún modo exclusivas del Comité, sino de la Comunidad Interamericana, por lo menos en su gran mayoría, nada lo demuestra mejor que el sentido general de la respuesta dada por los gobiernos americanos a la histórica nota Rodríguez Larreta del 22 de noviembre de 1945, la primera moción uruguaya, y por cierto con gran autoridad, tendiente a propugnar la acción colectiva en defensa de la democracia.

Ahora bien, y si en aquel entonces la mayoría de las repúblicas americanas no aceptaron el pretendido "paralelismo entre la democracia y la paz" con todas las consecuencias expresadas en la referida nota, nada induce a pensar que haya habido al respecto un cambio de criterio, toda vez que al promulgar la Carta de Bogotá no acordaron disponer ningún mecanismo o maquinaria a cuyo cargo habría estado el desencadenar la acción colectiva contra un gobierno cuya conducta no se conformara en todo y por todo a los cánones de la democracia.

Es verdad que la conciencia jurídica americana se siente profundamente afectada por la existencia de regímenes opresores de las libertades públicas. Pero estos son estados patológicos en la vida de los pueblos, etapas oscuras de su organización institucional por las que casi todos, aún los Estados más democráticos, han tenido que atravesar.

Debe asimismo tenerse en cuenta que el proceso de descalificación, inevitable en estos casos, demandaría una serie de actos e investigaciones que serían realmente vejatorias y podrían por consiguiente engendrar una reacción popular cuyos resultados irían mucho más allá de lo previsto, lo que haría peligrar la solidaridad americana.

A más esto, la convivencia interamericana se halla solidamente implantada en principios cuya inobservancia sería manifiesta si se diera curso a una acción de esta naturaleza. ¿A qué quedarían reducidos preceptos como el respeto a la personalidad e independencia de los demás miembros de la comunidad, la no intervención y la igualdad jurídica de los Estados si se permitiera semejante proceso de descalificación?

En fin, es muy de temerse que la intervención correctiva de estos o aquellos organismos no fuera del todo ilusorio, y que su repetición frecuente no condujera a suprimir la independencia para salvar la libertad.

La democracia, más que un régimen político, es un estilo de vida, que presupone en el pueblo un mínimo de cultura, de madurez política, de equilibrio económico y hasta de sanidad monetaria. La frecuencia de dictaduras más o menos transitorias, lejos de tener su origen en una política calculada, es por lo común una fatalidad del medio ambiente, una endemia o epidemia que sólo desaparecerá definitivamente cuando hayamos franqueado, estos pueblos que aún puedan decirse jóvenes en la historia, todas las etapas que nos impone nuestra trayectoria social y política.

De las anteriores consideraciones no debe seguramente inferirse - el Comité Jurídico rechaza *ad cautelam* y con toda energía una inferencia de esta índole - que se niegue valor legal a los principios que informan nuestra Organización, y uno de los cuales, el consignado en el artículo 5 d) de la Carta de Bogotá, establece, si podemos glosarlo de este modo, que la solidaridad de los Estados americanos no tendrá jamás la plenitud real que corresponde a este término sino sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa, como quiera que la convivencia no podrá a la larga ser cordial y fecunda sino entre Estados en los cuales se observe por igual el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Este principio, al igual que los demás consignados en el artículo 5, conserva toda su vigencia como valor rector de la Organización, cuyo robustecimiento o endeblez estará justamente en razón directa del acatamiento o violación, respectivamente, de aquel alto principio. Podemos incluso admitir, por más que sea este punto controvertido entre los intérpretes, que el capítulo de los Principios tiene la misma obligatoriedad jurídica que los restantes de la Carta. Lo único que afirmamos es que en el régimen de la Carta de Bogotá no hay lugar para la acción colectiva en defensa o por la restauración de la democracia y por este solo título. Si lo hubiese, lo habría también para proveer compulsoriamente a la observancia de los restantes principios de la Carta, entre ellos, por ejemplo, la cooperación económica y la justicia y seguridad social en cada Estado y por parte de cada Estado. El absurdo de esta situación salta a la vista, pero no es menos evidente que se trata de principios de no menor dignidad ni obligatoriedad, cualquiera que ésta sea, de la que corresponde al principio de la democracia.

La única excepción la encontraríamos posiblemente en la situación prevista por la Resolución XCIII de la Décima Conferencia Interamericana, y según la

cual, aunque con un voto en contra y dos abstenciones, "el dominio o control de las instituciones políticas de cualquier Estado americano por parte del movimiento internacional comunista, que tenga por resultado la extensión hasta el Continente americano del sistema político de una potencia extracontinental", sería uno de los casos contemplados en el artículo 6º del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Pero la corrupción interna de la democracia, mientras no provenga de una agresión exterior o no desenlace en un acto de esta especie, escapa en absoluto al control de la Organización.

En la situación inversa a su vez, o sea cuando el agredido fuere un Estado autocrático, no podría negársele tampoco, por este solo carácter, la asistencia estipulada en el Tratado de Rio, y por más que en el preámbulo de dicho instrumento se diga que "la obligación de mutua ayuda y de común defensa de las repúblicas americanas se halla esencialmente ligada a sus ideales democráticos". Lo único que esto quiere decir es que el fundamento axiológico de las obligaciones de ayuda mutua, con los sacrificios que llevan consigo, es la subida estimación de los valores espirituales implícitos en la democracia, pero no que no pueda acogerse a la protección del Tratado un Estado más o menos inficionado de autocracia, si por otro lado ha sido víctima de una agresión.

Esta conclusión se robustece además si pensamos en que el único fundamento legal del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca estriba en el reconocimiento de la legítima defensa individual y colectiva que consagra el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, el cual prescinde en absoluto del régimen interno de los Estados y no tiene en cuenta sino el hecho brutal del ataque armado. Introducir, por tanto, alguna discriminación en este particular, sería no solo en contravención de la Carta de San Francisco, sino de la propia Carta de Bogotá, ninguna de cuyas estipulaciones, dice el artículo 102, "se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados Miembros de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas".

En confirmación aún de todo cuanto llevamos dicho, procedería que en los términos de la Resolución XXXII de la IX Conferencia Internacional Americana, corresponde a los Estados Americanos, no colectiva sino distributivamente, "adoptar, dentro de sus territorios respectivos y de acuerdo con los preceptos constitucionales de cada Estado", las medidas necesarias para proveer a la tutela de sus instituciones democráticas. En esta Resolución denominada justamente (por algo habrá sido) "Preservación y defensa de la democracia en América", reiteraron nuestros gobiernos, de manera inequívoca, su decisión de que hoy por hoy cuando menos, la protección de la democracia es asunto de exclusiva jurisdicción doméstica, mientras la autocracia, una vez más, no redunde en actos de agresión y no ponga en peligro la paz y seguridad del Continente.

Por lo antes expuesto, el Comité Jurídico Interamericano es de opinión que de acuerdo con el Derecho Internacional Americano vigente, no puede en la actualidad ponerse en marcha ningún mecanismo en defensa de la democracia, por su mantenimiento o su restauración, a no ser en los casos en que dicha defensa

fuese también, y por otros motivos, defensa contra la agresión, y según están estos casos taxativamente enumerados en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca con la aclaración complementaria en la Resolución XCIII aprobada en la Décima Conferencia Interamericana.

En mérito de lo cual, el Comité Jurídico

Resuelve:

Remitir este estudio, por intermedio de la Secretaría General de la Organización, a los gobiernos americanos para su consideración individual y la colectiva que estimen conveniente en la XI Conferencia Interamericana.

Rio de Janeiro, 30 de octubre, 1959

fdo.) Raul Fernandes

fdo.) Luis D. Cruz Ocampo

fdo.) James Oliver Murdock

fdo.) A. Gómez Robledo

fdo.) Hugo J. Gobbi

fdo.) C. Echeopar H.

fdo.) A. Alvarez Aybar

* * *

**OPINIÓN DISIDENTE DEL DOCTOR CAICEDO CASTILLA
(DELEGADO DE COLOMBIA)**

Agradezco profundamente al Comité la aceptación de las 7 primeras páginas del anteproyecto que presenté en esta materia. Sin embargo, como no estoy de acuerdo en cuanto a la orientación de la parte final del Dictamen, paso a formular una opinión disidente que reproduce, en su comienzo, aquellas páginas citadas de mi autoría. Porque por la naturaleza del problema examinado, su estudio jurídico debe verificarse en su conjunto; sólo así es posible apreciar nítidamente las diferencias de pensamiento, por lo demás muy explicables en presencia de cuestiones nuevas y trascendentales.

En consecuencia, estimo que el Dictamen del Comité ha debido ser el siguiente:

I

1. En la IV Reunión del Consejo de Jurisconsultos se aprobó la Resolución XXI, que dice así:

**“ESTUDIO SOBRE LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE EL
RESPECTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL
EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA**

El Consejo Interamericano de Jurisconsultos,

Considerando

Que la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos el estudio de la posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos del Derecho Internacional Americano vigente; y

Que la importancia y extensión del tema hace aconsejable su detenido estudio,

Resuelve:

1. Encomendar al Comité Jurídico Interamericano el estudio del tema "Posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos del Derecho Internacional Americano vigente".
2. Solicitar del Consejo de la Organización de los Estados Americanos que, si lo tiene a bien, convoque al Comité Jurídico Interamericano a un período extraordinario de sesiones, con el fin de proceder a la realización de este estudio."

II

2. El Uruguay ha presentado el proyecto sobre el estudio de la relación jurídica entre el respeto a los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia, así ante el Consejo de la Organización de los Estados Americanos como en la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores.

Esa insistencia es muy respetable por tratarse de un país que tiene plena autoridad moral al respecto, pues que su organización democrática goza de merecido prestigio universal. No hay en este caso ninguna discrepancia entre la teoría y la práctica, entre la proclamación de nobles principios y su ejecución.

3. En realidad la relación entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia, no sólo es posible sino evidente. Un régimen democrático debe necesariamente basarse en ciertos derechos y libertades esenciales. El primero de ellos la facultad del pueblo para escoger sus mandatarios en elecciones libres. Luego la libertad de pensamiento y de expresión que se manifiesta mediante la libertad de prensa, de la radio y de la televisión y la libertad de información; la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia; la libertad de asociación; la libertad de reunión; el derecho a no ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes y no por tribunales *ad hoc*; el derecho a no ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios y a no ser torturado; el *habeas corpus*; la libertad de conciencia y de religión; la igualdad ante la ley; y los demás que en las constituciones americanas se llaman derechos individuales y garantías sociales.

Las dictaduras no respetan tales derechos. El dictador se perpetúa en el poder; puede llamar a elecciones pero ellas no serán libres sino el resultado de la coacción. No puede haber libertad de prensa porque esta denunciaría los abusos y atropellos. No puede haber libertad de reunión porque el pueblo se juntaría para protestar y así sucesivamente.

De manera que el medio de asegurar en América sistemas democráticos de gobiernos sería el de reconocer y proteger los derechos de la persona humana. Ahora bien ese resultado no es posible obtenerlo sino por la celebración de una convención, destinada a enunciar esos derechos y a crear los órganos por medio de los cuales se harán efectivos o se sancionará su violación.

Solamente una convención, regularmente ratificada, tendrá fuerza jurídica contractual. Solamente una convención será obligatoria para los Estados y podrá ser aducida ante un tribunal internacional, de arbitraje o jurisdiccional. Las simples Declaraciones o Resoluciones, por hermosas que sean, únicamente revestirán fuerza moral, seguramente ineficaz contra el gobierno que no quiera cumplirlas.

Es ese un peligro contra el cual hay que prevenirse. La facilidad con que se obtiene la aprobación de una Resolución o Declaración, y la dificultad, en cambio

de la adopción y más que todo de la ratificación de un convenio, hace que muchos se inclinen por la primera vía. Es cierto que de ese modo el panamericanismo ha avanzado en forma lenta y firme. Pero también lo es que ahí radica uno de los defectos graves de nuestra organización; tenemos multiplicidad de declaraciones que no se cumplen, que se han quedado escritas, y ante la opinión pública, sorprendida y perpleja, aparece una diferencia extraordinaria entre las dichas declaraciones y la realidad política e internacional del Continente.

4. Para avanzar efectivamente, en materia de derechos del hombre se necesita cubrir tres etapas:

Primera. La del reconocimiento internacional de tales derechos, es decir, que ellos entren a formar parte del derecho internacional y no sean de la exclusiva competencia del derecho interno de los Estados.

Segunda. La de la celebración de una convención que enumere o determine los derechos que se sujetan a tutela internacional, porque no se puede pretender que todos reciban esa protección, y además porque es necesario que exista un derecho positivo a ese respecto.

Tercera. La de la creación de los órganos cuya misión sea la de garantizar internacionalmente el respeto de los derechos reconocidos en la convención. Porque nada se adelantaría con la existencia de ésta, sino se la complementa con un sistema que asegure eficazmente el cumplimiento de lo pactado.

La primera etapa ya está recorrida en el Continente americano. El hecho de que en la Conferencia de Bogotá, en 1948, se hubieran aprobado una Declaración Americana de los Derechos del Hombre, y una Carta Interamericana de Garantías Sociales, lo demuestra sin lugar a duda. Por otra parte en el Preámbulo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, de Rio de Janeiro, de 1947, actualmente ratificado por los 21 países que integran la OEA, se dice lo siguiente: "Que la comunidad regional americana afirma como verdad manifiesta que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz y que la paz se funda en la justicia y en el orden moral, y, por lo tanto, en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad." Además el artículo 5° de la Carta de Bogotá, tratado también ratificado unánimemente, enumera entre los principios en que se basa la Organización el siguiente: "Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo".

Igualmente varias conferencias Panamericanas han reafirmado la vigencia de los derechos humanos, y los Estados americanos han aprobado en las Naciones Unidas la declaración universal de los derechos del hombre.

De donde se infiere que nuestros países han admitido expresamente la internacionalización de la cuestión de los derechos humanos.

Tenemos, por lo tanto, ese punto de partida.

No sucede lo mismo con el derecho sustantivo y los órganos que deban hacerlo cumplir. En la Conferencia de Bogotá, de 1948, por la Resolución XXXI, se ordenó al Comité Jurídico Interamericano redactar los Estatutos de una Corte Interamericana para la Protección de los Derechos del Hombre. El Comité, al considerar el mandato, observó que la falta de derecho sustantivo previo, era obstáculo insuperable para la formulación del Estatuto solicitado.

No fue esa una actitud conservadora o regresiva del Comité. Muy al contrario: el Comité indicó que lo procedente era la celebración de la convención, y recomendó con entusiasmo esa celebración, lo más pronto posible. Por donde se viene en conocimiento que desde hace varios años el Comité insinuó dicha solución, que, ahora como antes, es la mejor. Porque es la única que puede obligar contractualmente a los Estados y la única seria.

Consignado el derecho sustantivo cabe la creación de la Corte o Comisión que tutele los derechos, lo que es posible hacer en un solo instrumento cuya primera parte comprenda el derecho aplicable y la segunda lo referente a los organismos correspondientes. Puede también optarse por la celebración de dos convenios separados.

Es ese un asunto que los gobiernos decidirán. En opinión del Comité cualquiera de los dos procedimientos es aceptable.

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

6. Comúnmente se pretendía justificar el pesimismo en lo concerniente a los tratados sobre los derechos humanos, con el argumento de su imposibilidad. La idea es noble, loable y luminosa, se decía, pero es un imposible jurídico. Los Estados no renunciarán jamás a que esta materia deje de ser de competencia interna, ni se ligarán entre sí.

La experiencia ha demostrado la inconsistencia de esa argumentación, su vulnerabilidad, lo injustificado de la posición pesimista. La firma del Pacto de

Roma, en 1950, entre las naciones occidentales de Europa; su ratificación posterior como derecho vigente, y la instalación y regular funcionamiento de los mecanismos – una Corte y una Comisión – a los que se ha atribuido la protección de los derechos, prueban con singular elocuencia, que ya ha llegado el momento de pasar de las especulaciones teóricas a la consagración de lo que son realidades incontrastables del mundo contemporáneo. Con razón se ha dicho que la convención europea ha despejado el camino y constituye un ejemplo que debe imitar América, en donde estas inquietudes se iniciaron primero.

A lo cual se agrega que el problema, por no decir la tragedia de la democracia en América, se encuentra en la contradicción absoluta del derecho escrito con la realidad. Todas las constituciones establecen amplias garantías y derechos, mas no siempre esas garantías y derechos se respetan en la práctica. De donde resulta, con claridad meridiana, que hoy por hoy la protección del derecho interno no basta. De donde resulta igualmente que debe pensarse en un régimen de protección internacional. En el fondo la iniciativa uruguaya obedece a una preocupación de esta naturaleza. Aunque no se nos han enviado antecedentes ni explicaciones sobre la misma, tal es nuestra convicción, porque la lógica en el examen del asunto conduce a ella.

Debe además observarse, con franqueza que honre la verdad, que aún en países que se precian de poseer estable organización democrática, hay puntos oscuros, restricciones que carecen de justificación. Para el perfeccionamiento de las instituciones de tales países, la Convención representaría un aporte valioso.

7. Afortunadamente la IV Reunión del Consejo de Jurisconsultos, que tuvo lugar el año en curso en Santiago de Chile, elaboró el proyecto relativo a los derechos humanos y a la creación de los organismos correspondientes, que le había sido encomendada por la Conferencia de Cancilleres, que la precedió. Con ello el Consejo de Jurisconsultos realizó erudita y eminente labor, merecedora del mejor aplauso. El proyecto, que comprende tanto los derechos políticos y civiles como los sociales, económicos y culturales, las normas substanciales como las adjetivas, es excelente base para los gobiernos y para la Conferencia de Quito.

El proyecto, además, podría ser mejorado y vigorizado, si se adopta otra redacción para varios de sus artículos, en especial el 10 y el 11 sobre la libertad de pensamiento y de expresión, el 15 sobre el estado de sitio y el 24 sobre el sindicalismo.

Los artículos 10 y 11 deberían designar expresamente la radio y la televisión, como lo hace la Declaración de Santiago, aprobada por la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. Su redacción, asimismo, debería ser más precisa e incluir una norma concreta que elimine o dificulte los atentados, que por desgracia y con frecuencia, las autoridades cometen en contra de la prensa. La notoriedad de algunos casos, los cuales se han prolongado por largos años, enseña que dentro de la realidad latino-americana es imprescindible una disposición categórica, apoyada por un procedimiento sumario, diferente del

proceso tan dilatado que hay que evacuar ante la Corte y la Comisión previstas en el proyecto.

El problema del Estado de sitio, característicamente latino-americano, debe resolverse por normas especiales, sin par en los convenios universales, porque el estado de sitio ha servido en el Continente americano para demoler el edificio constitucional y hacer surgir dictaduras que pudieran llamarse legalistas, porque actúan investidas de facultades extraordinarias, que permiten confundir los poderes legislativo y ejecutivo y suspender el ejercicio de las libertades públicas. Si no se introduce a este respecto, en el convenio internacional, un recurso viable, el régimen jurídico de los derechos esenciales de la persona humana será precario en este Hemisferio.

Por lo que hace al derecho de sindicalización el proyecto apenas lo reconoce del modo que fije el derecho interno, lo que equivale a cero como protección internacional.

A este respecto, la Carta Interamericana de Garantías Sociales, aprobada en la Conferencia de Bogotá, como expresión del minimum de derechos de que deben gozar los trabajadores en los Estados americanos, dice, en forma comprensiva, amplia y acertada, lo siguiente:

“Artículo 26. Los trabajadores y empleadores sin distinción de sexo, raza, credo o ideas políticas, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos, que a su vez, puedan federarse entre sí. Estas organizaciones tienen derecho a gozar de personería jurídica y a ser debidamente protegidas en el ejercicio de sus derechos. Su suspensión o disolución no puede imponerse sino en virtud de procedimiento judicial adecuado.

Las condiciones de fondo y de forma que se exijan para la constitución y funcionamiento de las organizaciones profesionales y sindicales no deben coartar la libertad de asociación.

La formación, funcionamiento y disolución de federaciones y confederaciones estarán sujetos a las mismas formalidades prescritas para los sindicatos.

Los miembros de las directivas sindicales, en el número que fije la respectiva ley, y durante el período de su elección y mandato, no podrán ser despedidos, trasladados de empleo, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, sino por justa causa, calificada previamente por la autoridad competente.”

III

8. La moción uruguaya sugiere poner en marcha los mecanismos del derecho internacional americano vigente. Esto nos lleva a examinar la cuestión de saber si

dentro del derecho vigente se encuentra la manera de hacer efectiva la democracia, lo cual se relaciona con el siguiente precepto de la Carta de Bogotá:

“Artículo 5°

Los Estados Americanos reafirman los siguientes principios:

...

- d) La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.”

¿Cuál es la interpretación exacta de este artículo? ¿Cuál es su alcance y su significado?

El Comité estima que en la Carta de Bogotá, como en muchos tratados, hay estipulaciones de inmediato cumplimiento, porque engendran obligaciones precisas. Esas estipulaciones son mayoría en la Carta.

Hay otras, como las que enuncian o reafirman principios, que deben ser objeto de un desarrollo posterior. Así cuando la Carta dice que las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados Americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos, apenas sienta un principio general que requiere ser reglamentado en otro tratado.

Hay algunas que participan de las dos categorías anteriores, como ocurre con el numeral d, del artículo 5° citado.

El contiene, en primer lugar una declaración de principio que implica la necesidad de adoptar otras providencias, una de ellas la convención de derechos humanos, por su relación directa con el ejercicio efectivo de la democracia.

En segundo lugar el artículo determina que la solidaridad americana y los fines que persigue requieren una organización democrática de los Estados Miembros.

De ahí se derivan, a nuestro modo de ver, las dos conclusiones que se expresan a continuación:

Primera: Los Tratados o Acuerdos interamericanos, posteriores a la vigencia de la Carta de Bogotá, que establezcan o regulen, para ciertas situaciones, la solidaridad continental, no deben celebrarse y aplicarse sino entre los Estados miembros cuya organización política sea democrática representativa.

Fijamos como fecha la de entrada en vigor de la Carta por varias razones, es a saber:

a) No cabe atribuirle efectos retroactivos al artículo 5º citado, ya que esto sería contrario a doctrinas jurídicas generalmente aceptadas;

b) La Carta se refirió a los tratados de seguridad colectiva existentes al tiempo de su expedición en 1948, respetando la integridad de sus disposiciones;

c) Al discutirse en la Conferencia de Quitandinha el artículo 6º del Tratado de Asistencia Recíproca se propuso, y fue negado, que a la frase "o por cualquier hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América", se agregara esta otra: "o la estructura democrática de los gobiernos americanos".

d) En el Tratado prevalece un concepto más bien geográfico que jurídico. Lo que se tiene principalmente en cuenta para su aplicación, es la zona de seguridad, que se delimita con absoluta precisión.

e) El Tratado se basa en el reconocimiento de la legítima defensa individual y colectiva a que se refiere el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, el cual considera solamente el hecho del ataque y no el régimen interno del respectivo Estado.

Segunda. Es incompatible con los fines que persigue la solidaridad americana la presencia, dentro de la Organización, de Estados que no sean democráticos.

Porque la integración de tales Estados en la Asociación, o sea dentro de la solidaridad continental, le impide a ésta realizar sus fines.

Por consiguiente en acatamiento a la Carta, ateniéndose a la letra y al espíritu de la ley fundamental de la Organización regional, a lo que pudiéramos llamar su constitución escrita, corresponde a los Estados americanos señalar el procedimiento y las medidas que se enderecen a obtener el respeto de la condición prescrita como indispensable para ser miembro de la Asociación. Esas medidas podrían ser paulatinas, comenzando por llamar la atención al Estado no democrático, pasando por otras sugerencias, recomendaciones o condenaciones de índole moral, y llegando en los casos de extremada gravedad hasta la suspensión provisional o definitiva de participar en uno o más órganos de la asociación o en esta misma.

No se diga que lo que se pretende es fulminar anatemas y excomuniones, porque ese alegato apenas encierra una bella exageración literaria. En realidad la cuestión es más sencilla y debería tomarse como es; se trata simplemente de lo que sigue: si un Estado acepta una obligación jurídica, y no la cumple, es lógico que se piense en evitar o reprimir ese incumplimiento. Nada más, y nada menos. Sólo eso.

Así se procede actualmente en el mundo en relación con las innumerables y variadas obligaciones que ligan a los Estados. Cabe entonces preguntar: ¿Por qué

admitir una sola excepción que viene a recaer cabalmente sobre la condición fundamental pactada para ingresar a la Comunidad Americana?

Esto carece de explicación satisfactoria, como no la tiene la opinión de que la frecuencia de dictaduras en América "es por lo común una fatalidad del medio ambiente".

Dadas las circunstancias del elevado porcentaje de analfabetismo en nuestros países, la violencia inusitada de las luchas políticas y la pobreza resultante de una economía sin el suficiente desarrollo, esa opinión abriría la puerta para justificar los regímenes de fuerza.

Por otra parte, la interpretación que sustentamos de la Carta de Bogotá coincide con la Resolución I de la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, que en uno de sus considerandos dice:

“Que la existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios en que se funda la organización de los Estados americanos y un peligro para la convivencia solidaria y pacífica en el hemisferio.”

9. La dificultad principal que sobreviene es la de determinar que se entiende por ejercicio efectivo de la democracia representativa. La importancia de dicha definición o de la descripción del concepto referido, requiere su inclusión en un tratado, que ojalá se firmara en Quito o, en su defecto, se encargara su elaboración a los órganos competentes de la OEA. La declaración de Santiago podría elevarse a la categoría de convenio, otorgándole el valor contractual que le falta.

En su último considerando y en su parte resolutive dicha Declaración dice así:

“Que es conveniente enunciar, sin carácter enumerativo, algunos principios y atributos del sistema democrático en este Hemisferio, con el fin de permitir a la opinión pública, nacional e internacional, determinar el grado de identificación de los regímenes políticos con aquel sistema, contribuyendo de ese modo a la erradicación de las formas de dictadura, despotismo o tiranía sin quebrantar el respeto a la facultad que tienen los pueblos de escoger libremente sus formas de gobierno,

Declara:

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 de 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 efectivo de la democracia.

4. Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.
5. Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces.
6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.
7. La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general libertad de información y expresión, son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.
8. Los Estados Americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos.”

10. Luego surge el problema no menos arduo del cumplimiento del Convenio. Es claro que hay que contar, antes que todo, con la buena fe de los gobiernos, con la vigilancia de la opinión pública y con la educación del pueblo. Principios, como el de las elecciones libres, requieren una serie de complementos, o sea que se garantice la libertad de propaganda, que se permita el funcionamiento normal de los partidos políticos, que todos los grupos de opinión tengan acceso a las urnas, que se destierre el fraude, que se suprima no solo la coacción de las armas sino la del dinero o el soborno, y muchos otros.

Debería igualmente pensarse para velar y garantizar por el cumplimiento mencionado, en una entidad cuya estructura no sea política y en la que no haya una representación estrictamente gubernamental. Porque hay que evitar que los intereses fluctuantes de la política desvíen el criterio, cuando se trata de adoptar o rechazar decisiones que serán históricas y afectarán el porvenir de la Organización Regional. Hay que impedir la formación, dentro de la Organización, de mayorías ocasionales, que hoy son y mañana no aparecen, y se inspirarían en móviles políticos del momento y, de consiguiente, transitorios.

11. Cabría finalmente considerar la posibilidad de ampliar el concepto mismo de democracia política, para darle un mayor contenido social, de modo a asegurar cada vez más no solamente la libertad del ciudadano, sino en general el bienestar del hombre considerado como tal, o sea como simple miembro de la humanidad.

Ello implicaría la necesidad de una acción interna y de una cooperación internacional que permitieran mejorar las condiciones de las clases económicamente débiles, que no siempre son satisfactorias aún en países que tienen instituciones libres y respetan los derechos humanos.

Implicaría también la limitación de la influencia de los grupos económicos poderosos cuyos intereses no coinciden con los de la mayoría de la población.

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA

Tenemos la esperanza de que esta evolución sociológica inevitable se cumpla. El transcurso del tiempo, al elevar la cultura del pueblo y despertar la comprensión de los sectores dominantes, suministrará, sin duda alguna, una solución cristiana y humana. Mientras tanto los países de América tendrán la oportunidad de perfeccionar sus sistemas de gobierno.

En mérito de lo expuesto,

El Comité Jurídico Interamericano

Resuelve:

Remitir este estudio, por intermedio de la Secretaría General de la Organización de los gobiernos americanos para su consideración individual y la colectiva que estimen conveniente en la XI Conferencia Interamericana.

fdo.) José Joaquín Caicedo Castilla

* * *

**VOTO DIVERGENTE DO DOUTOR RAUL FERNANDES
(DELEGADO DO BRASIL)**

Aceitei sem reserva a rejeição dos meios compulsórios para instaurar, ou manter, em qualquer Estado americano, a democracia representativa, ou o respeito dos direitos humanos sob cuja vigência floresce êsse regimen.

Mas, como ponderei durante a discussão desta matéria pela nossa Comissão, em meu parecer algum procedimento deve ser adotado para que a comunidade americana se aproxime dos ideais inscritos no art. 5º, alínea *d* e *j* da Carta de Bogotá entre os postulados que informam a Organização dos Estados Americanos.

Com êsse objeto, para que não se percam de todo as generosas propostas formuladas pelo Conselho dos Jurisconsultos na sua Reunião de Santiago, bem como pela delegação do Uruguay e pelo luminoso relatório apresentado a esta Comissão pelo Embaixador Caicedo Castilla, sugeri – e tal é o meu voto – que se atribua convencionalmente à Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores a autoridade para fazer recomendações tendentes a fomentar, onde fôr necessário, o respeito dos direitos humanos e a vigência da Democracia representativa.

As recomendações, é certo, só teem valor moral. Mas é inegável que, emanadas de um colégio de tão elevada categoria como é a Reunião de Consulta, e em circunstâncias que lhe assegurem a mais completa imparcialidade, não poderão deixar de impressionar benêficamente os governos e os Estados em causa, e de reforçar, no caso de que se trata, a adesão de seus povos a dois postulados fundamentais da nossa Organização Continental.

Para que essa grave função exerça, no caso que temos em vista, com a indispensável e rigorosa circunspeção, considero necessário condicioná-la aos seguintes requisitos:

1º) A iniciativa perante o Conselho da Organização dos Estados Americanos deve ser escrita, fundamentada e assinada, no mínimo, por três membros do mesmo Conselho.

2º) O Conselho decidirá por maioria de votos, depois de ouvido o Estado em causa, se é oportuna a convocação da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores.

3º) Ocorrendo a Reunião de Consulta, a proposta de recomendação só se considerará aprovada quando obtiver o voto favorável de 2/3 da totalidade dos Ministros das Relações Exteriores ou de seus Suplentes.

fdó.) Raul Fernandes

II

SEGUNDA ETAPA

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

NOTA INTRODUCTORIA

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

NOTA INTRODUCTORIA

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

El estudio del año 1992 de dos de sus miembros se concentra en la interrelación entre varios principios del Sistema Interamericano como autodeterminación, no intervención, democracia representativa y protección de los derechos humanos Francisco Villagrán-Kramer y Seymour J. Rubin, “Estudio de la Legitimidad en el Sistema Interamericano y la Interrelación de las Disposiciones de la Carta de la OEA sobre Autodeterminación, No Intervención, Democracia Representativa y Protección de los Derechos Humanos” – 1992 (CJI/SO/I/doc.13/91 rev.2).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lista de los documentos incluidos en la Parte II

- CJI/SO/II/doc.13/91 rev.2
Estudio de la Legitimidad en el Sistema Interamericano y la Interrelación de las Disposiciones de la Carta de la OEA sobre

Autodeterminación, No Intervención, Democracia Representativa y
Protección de los Derechos Humanos
(presentado por los doctores Francisco Villagrán-Kramer y Seymour
J. Rubin)

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

**ESTUDIO DE LA LEGIMITIDAD EN EL SISTEMA
INTERAMERICANO Y LA INTERRELACIÓN DE LAS
DISPOSICIONES DE LA CARTA DE LA OEA SOBRE
AUTODETERMINACIÓN, NO INTERVENCIÓN, DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
HUMANOS**

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

(1992)

ESTUDIO DE LA LEGIMITIDAD EN EL SISTEMA INTERAMERICANO Y LA INTERRELACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA CARTA DE LA OEA SOBRE AUTODETERMINACIÓN, NO INTERVENCIÓN, DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ¹

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

1. El primer esquema regional americano

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

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

2. La Carta de la ONU y sus efectos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. La Carta de Bogotá de 1948

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Los alcances del principio de no intervención

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En cuanto a las proyecciones normativas de la democracia representativa y al principio de legitimidad se refiere, es oportuno recordar que las reformas introducidas fueron claras y manifiestas. En primer lugar, quedó como propósito de la OEA, "promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención" y, luego, con categoría de principio, "la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

3. Adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa de conformidad con la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

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

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

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

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

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

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

1. Naturaleza del Compromiso de Santiago

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

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

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

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

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

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

2. Alcance del Compromiso de Santiago

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

INFORME PRESENTADO POR EDUARDO VIO GROSSI

(1994)

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)¹

INFORME²

Introducción

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

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

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

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

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

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

I. Primera Parte: El derecho aplicable

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

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

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

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

1.1 La preocupación interamericana por la democracia

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

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

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

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

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

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

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

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

En los párrafos 3 y 4 del Preámbulo se señala "...que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región;" y "... que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre".

Por su parte, el artículo 2 dispone que:

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

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

Finalmente, el artículo 3 proclama que:

"Los Estados Americanos reafirman los siguientes principios:

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

1.3 Observaciones sobre tales textos

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

a) La democracia representativa

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

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

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

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

b) La democracia como supuesto o condición

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

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

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

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

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

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

c) La democracia como propósito

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

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

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

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

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

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

d) Derechos y deberes de la Organización

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

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

e) Derechos y deberes de la Organización

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

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

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

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

f) La promoción de la democracia representativa

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

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

g) La consolidación de la democracia representativa

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

h) La democracia representativa y el principio de no intervención

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 Resoluciones adoptadas por sus órganos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Las resoluciones en materia de derechos humanos

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

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

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

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

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

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

Luego, el artículo 29 expresa que:

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

Y el artículo 32 añade que:

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

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

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

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

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

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

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

Más adelante añade que:

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

y agrega a continuación:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Las resoluciones de 1991

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Democracia Representativa

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

“LA ASAMBLEA GENERAL,

CONSIDERANDO:

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

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

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

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

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

RESUELVE:

1. Instruir al Secretario General que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días.

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

.....”

c) Unidad para la Promoción de la Democracia

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

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

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

d) Consideraciones acerca de los textos

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

En segundo lugar, procede distinguir también entre la AG/RES. 1080 y la AG/RES. 1124, ambas de (XXI-O/91). Así, mientras la concerniente a la "Democracia Representativa" establece un mecanismo para el evento "de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización", mecanismo que opera sin y aún contra la voluntad del Estado concernido, la Resolución AG/RES. 1124, relativa a la "Unidad para la Promoción de la Democracia", crea un programa de apoyo a la democracia vigente y que, por lo mismo, sólo tiene lugar con el consentimiento del Estado involucrado.

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

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

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

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

2.4 La reforma de la Carta de la OEA

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

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

“Un Miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado.

- a) La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.
- b) La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros.
- c) La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General.

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

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

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

Se analizarán en este orden los problemas jurídicos planteados.

- a) Sobre quién recae la sanción

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

- b) Órgano que ha de aplicar la suspensión

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

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

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

c) Efectos de la suspensión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) Otros problemas jurídicos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Segunda Parte: La práctica interamericana sobre la Democracia

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

1. La acción de los Estados

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

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

1.1 La doctrina y la práctica del no reconocimiento

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

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

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

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

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

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

Del mismo modo, el Comité Jurídico Interamericano recordó, en el mismo documento, "El Proyecto de Resolución sobre "Defensa y Preservación de la Democracia de América frente a la Eventual Instalación de Regímenes Antidemocráticos en el Continente" presentado por la Delegación de Guatemala en la Conferencia Interamericana de México (1945), el que recomendaba que las repúblicas americanas se abstuvieran "de otorgar su reconocimiento y mantener relaciones con regímenes antidemocráticos que, en el futuro, pudieran establecerse en cualquiera de los países del Continente; y, de manera especial, con regímenes que puedan surgir de un golpe de estado contra gobierno de estructura democrática legítimamente constituidos". Se recomendaba, además, "como norma específica para calificar tales regímenes, la medida en que la voluntad popular del respectivo

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

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

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

1.2 La no intervención

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 Las acciones políticas concretas

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

a) Consideración general

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

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

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

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

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

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

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

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

b) El caso Cuba

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) El caso Venezuela

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

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

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

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

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

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

e) El caso Perú

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

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

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

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

f) El caso Guatemala

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

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

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

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

g) El caso Haití

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Las normas aplicables

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

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

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

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

“Acuerdos Regionales

Artículo 52

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

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

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

4.

Artículo 53

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

2.

Artículo 54

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) La acción coordinada

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

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

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

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

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

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

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

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

y que

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

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

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

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

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

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

Igualmente, el Consejo de Seguridad expresó que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo puntualiza que:

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

Continúa manifestando:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

RESOLUCIÓN APROBADA POR EL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(1995)

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

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

CJI/RES.I-3/95

EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

CONSIDERANDO:

- a) su estudio sobre la relación entre el respeto de los Derechos Humanos y el ejercicio de la Democracia, de 1959 (Comité Jurídico Interamericano, Recomendaciones e Informes, Documentos Oficiales, v. VI, 1959-1960, Rio de Janeiro - GB, 1961, p. 221 y siguientes);
- b) el informe presentado por los doctores Seymour Rubin y Francisco Villagrán-Kramer, relatores del tema "Estudio de la legitimidad en el Sistema Interamericano y la interrelación de las disposiciones de la Carta de la OEA sobre autodeterminación, no intervención, Democracia Representativa y protección de los derechos humanos" (CJI/SO/II/13/91 rev.2, 13 agosto 1992. Original: español);
- c) los dos informes preliminares presentados por el doctor Eduardo Vio Grossi, relator del tema "La Democracia en el Sistema Interamericano" (CJI/SO/II/ 10/93 y CJI/SO/I/ 11/94);
- d) lo señalado por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, en orden a instar al Comité a proseguir el estudio del tema "La Democracia en el Sistema Interamericano", ..."en la medida en que se refiere a uno de los pilares básicos del Sistema Interamericano" (CP/2479/94);
- e) lo resuelto por la Asamblea General de la OEA, en su Vigésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones (Belém, 1994), en cuanto a "exhortar al Comité Jurídico Interamericano para que prosiga sus estudios sobre la Democracia en el Sistema Interamericano, teniendo en cuenta que se

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

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

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

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

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

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

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

- a) el párrafo 3 del Preámbulo que señala "... que la Democracia Representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región";
- b) el párrafo 4 del mismo Preámbulo en cuanto expresa "... que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre";
- c) el párrafo 2 del artículo 1, que dispone que "la Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados Miembros";
- d) el artículo 2, que dispone que "la Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales: ... Promover y consolidar la Democracia Representativa dentro del respeto al principio de no intervención";
- e) el artículo 3, que proclama que "los Estados Americanos reafirman los siguientes principios: ... La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la Democracia Representativa";
- f) la letra e) de la misma disposición, que señala que "Los Estados Americanos reafirman los siguientes principios: ... Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado...";
- g) el artículo 18 que establece que "Ningún Estado o Grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONSTATA:

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

RESOLUCIÓN SOBRE LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO, 1995

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

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

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

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

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

Y RESUELVE:

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

ACLARACIÓN DE VOTO CONCOMITANTE

(presentado por el doctor Jonathan T. Fried)

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

* * *

VOTO RAZONADO

(presentado por el doctor Miguel Ángel Espeche Gil)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

VOTO RAZONADO

(presentado por el doctor Alberto Zelada Castedo)

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

CONSTATA

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

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

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

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

LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

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

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

De igual modo, corresponde a la Organización:

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

* * *

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

INFORME ADICIONAL
PRESENTADO POR EDUARDO VIO GROSSI

(1996)

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)

INFORME ADICIONAL¹

Introducción

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

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

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

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

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

A. El hecho ilícito y la responsabilidad internacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12. Sin embargo, seguidamente y como otro principio y norma que constata, la resolución en comento añade que "el Estado del Sistema Interamericano que incurre en incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa adquiere la obligación de restablecer dicho ejercicio efectivo". Es decir, el Estado es el que "incurre" en el hecho ilícito, cualquiera haya sido el que materialmente realizara los actos u omisiones que conforman a este último y, por lo mismo, él debe reparar.

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

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

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

16. Pues bien, como ya se dijo y de acuerdo a los principios y normas constatados por la Resolución CJI/RES.I-3/95, "el Estado del Sistema Interamericano que incurre en incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa adquiere la obligación de restablecer dicho ejercicio efectivo".

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

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

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

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

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

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

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

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

B. El sistema electoral y la democracia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

31. La amplitud del tercer aspecto en el que, según la resolución CJI/RES.I-3/95, se debe poner especial énfasis al continuar con el estudio de la democracia representativa, es decir, el concerniente a la relación entre el ejercicio efectivo de esta última, la paz y la seguridad internacionales y los derechos humanos, queda en evidencia al tenerse presente, por de pronto y tal como lo indica la propia resolución aludida, el "Estudio sobre la relación entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio de la democracia", realizado por el Comité Jurídico Interamericano en 1959 y el Informe presentado al mismo en 1992 denominado "Estudio de la legitimidad en el Sistema Interamericano y la interrelación de las disposiciones de la Carta de la OEA sobre autodeterminación, no intervención, democracia representativa y protección de los derechos humanos".

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

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

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

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

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

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

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

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

D. Medidas o gestiones de la OEA

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

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

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

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

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

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

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

E. Otras consideraciones

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

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

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

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

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

RESOLUCIÓN APROBADA POR EL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(1996)

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

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

CJI/RES.I-2/96

EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

CONSIDERANDO:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

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

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

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

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

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

* * *

VOTO RAZONADO

(presentado por el doctor Miguel Ángel Espeche Gil)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

INFORME DE SEGUIMIENTO
PRESENTADO POR EDUARDO VIO GROSSI

(1998)

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)

INFORME DE SEGUIMIENTO¹

Introducción

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

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

EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

...

RESUELVE:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Nuevos derroteros en el tratamiento del asunto

11. Lo anterior importa, por de pronto y a la luz de las conclusiones de los informes anteriores sobre este tema², que éste sería abordado, no ya desde la perspectiva del Derecho Internacional Público, sino más bien de la del Derecho Comparado.

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

13. Efectivamente, todo lo atinente a los procesos electorales y, en general, respecto del ejercicio de la Democracia Representativa, con exclusión de lo constatado en la Resolución CJI/RES.I-3/95⁴, no ha sido, hasta la fecha, abordado

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

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

⁴ En dicha resolución se constató *“que, de conformidad a la Carta de la Organización de los Estados Americanos y a las resoluciones de sus órganos, la Organización y sus Estados Miembros observan, en relación al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa, los siguientes principios y normas. PRIMERO: Todo Estado del Sistema Interamericano tiene la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en su sistema y organización política. Esta obligación existe frente a la Organización de los Estados Americanos y para su cumplimiento, todo Estado del Sistema Interamericano tiene el derecho a escoger los medios y formas que estime adecuados. SEGUNDO: El principio de no intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la democracia Representativa en dicho sistema y organización. TERCERO: La Organización de los Estados Americanos tiene la competencia de promover y consolidar la democracia Representativa en todos y cada uno de sus Estados Miembros. En especial, corresponde a la Organización, a través de la Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Asamblea General, sesionando en un período extraordinario, determinar, en el marco de la Resolución sobre*

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

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

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

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

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

III. Proposición

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

la "Democracia Representativa" (AG/RES. 1080 (XXI-O/91)), cuando uno de sus Estados Miembros ha violado o dejado de cumplir la obligación de ejercer efectivamente la democracia Representativa. CUARTO: La interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo o el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido, constituyen, en el Sistema Interamericano, incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa. QUINTO: El Estado del Sistema Interamericano que incurre en incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la democracia Representativa adquiere la obligación de restablecer dicho ejercicio efectivo. Las resoluciones que la Organización de los Estados Americanos adopte en tal eventualidad, deben tener por objeto ese restablecimiento."

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

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

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

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

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

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

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

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

INFORME DE SEGUIMIENTO PRESENTADO POR EDUARDO VIO
GROSSI

(2000)

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO¹
NUEVO ENFOQUE METODOLÓGICO. INSTRUMENTO,
DECLARACIÓN O TRATADO INTERAMERICANO SOBRE LA
DEMOCRACIA

(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)

INFORME DE SEGUIMIENTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

RESOLUCIÓN APROBADA POR EL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(2000)

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

(Resolución aprobada en la sesión ordinaria, celebrada 19 de agosto de 2000)¹

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

EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RESOLUCIÓN SOBRE LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO, 2000

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

RESUELVE:

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

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

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

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

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

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

* * *

VOTO RAZONADO

(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)

Rio de Janeiro, 25 de agosto de 2000

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

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

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

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

DEMOCRACIA Y DERECHO INTERNACIONAL

INFORME PRESENTADO POR GERARDO TREJOS SALAS

(2001)

DEMOCRACIA Y DERECHO INTERNACIONAL

(Informe presentado por el doctor Gerardo Trejos Salas)¹

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

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

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

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

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

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

Ciertos autores han formulado la opinión de que estaría en transe de afirmarse en el derecho internacional un principio de derecho positivo que obligaría a los Estados a encontrar la legitimidad de sus regímenes políticos internos en la sumisión a la democracia liberal³.

Habíamos dicho que es obligación jurídica de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos practicar la democracia. Sin embargo, en el sistema interamericano no existe ningún documento o instrumento internacional que defina que es la democracia. Por esta razón nos hemos permitido proponer la elaboración en el seno de la OEA de una declaración Internacional o de un pacto que defina en que consiste el deber jurídico de practicarla⁴. Hemos sugerido, además que la Asamblea General de la OEA encomiende al Comité Jurídico Interamericano órgano asesor de la OEA en materia jurídica, la elaboración de esta declaración o pacto⁵.

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

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

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

El pluripartidismo.

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

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

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

Las garantías de representación electoral equitativa para las minorías.

La separación de poderes.

El sometimiento del poder militar al poder civil.

La independencia económica del poder judicial.

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

Una activa participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Como bien ha observado Armando Vargas Araya⁶, el derecho del pluralismo, la práctica de la tolerancia y la alternancia en el ejercicio del poder son características mínimas de la cultura democrática. Es cierto —agrega el citado autor— que las elecciones libres por sí mismas no son la democracia, pero sin elecciones libres periódicas y competitivas es imposible que el gobierno tenga legitimidad suficiente para conducir un proceso de profunda transformación social. Muchos pueblos carecen aún del marco jurídico adecuado para resolver la cuestión electoral; otros no tienen todavía instituciones autónomas-independientes de los tres poderes clásicos —para la organización de los comicios, incluyendo el registro de los ciudadanos y la entrega de la cédula de identidad con la fotografía del titular, el conteo de los votos por representantes de los partidos y de la declaratoria del resultado de la consulta al pueblo. En algunos, todavía, es el Poder Ejecutivo, a través de las autoridades de la policía política, el que cuenta los votos. Sin organismos electorales independientes, que en cada caso han de tener sus particularidades, difícilmente puede garantizarse el respeto de la soberanía popular. Tales instituciones independientes pueden contribuir a que ninguna decisión tomada por la mayoría limite los derechos de la minoría, de manera especial el derecho a convertirse en igualdad de condiciones en la mayoría.

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

DEBATES ABIERTOS

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

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

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

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

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

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

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

DECLARACIÓN SOBRE LOS CRITERIOS PARA ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS

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

EL CONSEJO INTERPARLAMENTARIO,

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

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

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

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

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

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

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

1. Elecciones libres y justas

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

2. Derechos relativos al voto y la elección

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

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

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

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

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

4. Derechos y responsabilidades de los Estados

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

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

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

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

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

INFORME PRESENTADO POR EDUARDO VIO GROSSI

(2001)

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

(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)¹

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

PRIMER GRUPO

TEXTOS QUE ALUDEN DIRECTA Y EXPRESAMENTE A LA DEMOCRACIA

I. LA OBLIGACIÓN DE EJERCER LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A) FUENTES CONVENCIONALES

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

a) Párrafo 3 del Preámbulo:

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

b) Párrafo 4 del Preámbulo:

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

c) Artículo 2:

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

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

d) Artículo 3:

“Los Estados americanos reafirman los siguientes principios:

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

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

a) Artículo 1:

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

b) Artículo 3:

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

B) RESOLUCIONES DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

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

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

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

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

Declaración de Santiago:

“1. El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de la legalidad los actos del gobierno por los órganos jurisdiccionales del Estado.

2. Los gobiernos de las repúblicas americanas deben surgir de elecciones libres.

3. La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia.

4. Los gobiernos de los Estados americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.

5. Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces.

6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.

7. La libertad de prensa, de la radio y de la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.

8. Los Estados americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos.”

3. *ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Santiago de Chile, 1991*

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

"Los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos, en representación de sus gobiernos democráticamente elegidos,

...

Teniendo presente que la democracia representativa es la forma de gobierno de la región y que su ejercicio efectivo, consolidación y perfeccionamiento son prioridades compartidas;

...

DECLARAN:

Su compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región, dentro del respeto a los principios de libre determinación y no intervención.

...y su decisión de conceder especial prioridad en... (la) agenda (de la OEA)...a las siguientes acciones:

...

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

b) AG/RES. 1080 (XXI-O/91), "Democracia Representativa":

Considerando:

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

...es necesario darle efectiva aplicación al principio consignado en la Carta de que la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa ...”

4. *COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO:*

Resolución CJI/RES.I-3/95, del 23 de marzo de 1995, *La Democracia en el Sistema Interamericano:*

"CONSTATA

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

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

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

C) PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO COMUNES A LOS ORDENAMIENTOS JURIDICOS CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS.

1. BRASIL:

Artículo 1:

“La República Federal del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos:

I. La Soberanía

II. La Ciudadanía

III. La dignidad de la persona humana

IV. Los valores sociales del trabajo y de la libre iniciativa

V. El pluralismo político.

Párrafo Único. Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos o directamente, en los términos de esta Constitución.”

LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

2. BOLIVIA:

Artículo 1:

“Bolivia libre, independiente y soberana, constituida en república unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa...”

3. CHILE:

Artículo 4:

“Chile es una república democrática.”

4. ECUADOR:

a) Artículo 1, inciso 1:

“El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable y alternativo.”

b) Artículo 27:

“La educación es deber primordial del Estado...La educación se inspirará en principios de nacionalidad, democracia...”

5. GUATEMALA:

Artículo 140:

“Estado de Guatemala. Guatemala es un estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.”

6. HONDURAS:

a) Artículo 1:

“Honduras es un Estado de derecho, soberano, constituido como república libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social.”

b) Artículo 5:

“El gobierno debe sustentarse en el principio de la democracia participativa, del cual se deriva la integración nacional, que implica participación de todos los sectores políticos en la administración pública a fin de asegurar y fortalecer el progreso de Honduras basado en la estabilidad política y en la conciliación nacional.”

7. MÉXICO:

Artículo 40:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.”

8. PARAGUAY:

a) Preambulo:

“...reafirmando los principios de la democracia republicana representativa, participativa y pluralista.....”

b) Artículo 1:

“La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.”

9. PERÚ:

Artículo 43, inciso 1:

“La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.”

10. URUGUAY:

Artículo 82:

“La nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana...”

11. VENEZUELA:

Artículo 2:

“Venezuela se constituye en un estado democrático y social de derecho y de justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la dignidad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.”

II. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

A) FUENTES CONVENCIONALES

1. *CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS*

Artículo 9:

“Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión

de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado".

B) RESOLUCIONES DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

1. *ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS*

AG/RES. 1080 (XXI-O/91), "DEMOCRACIA REPRESENTATIVA",
ASAMBLEA GENERAL OEA, 5 DE JUNIO DE 1991:

"RESUELVE:

1. Instruir al Secretario General que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días.

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

..."

2. *COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO*

Resolución CJI/RES.I-3/95, del 23 de marzo de 1995,
"La Democracia en el Sistema Interamericano":

CONSTATA:

Que de conformidad a la *Carta de la Organización de los Estados Americanos* y a las resoluciones de sus órganos, la organización y sus estados miembros observan, con relación al ejercicio efectivo de la democracia representativa, los siguientes principios y normas:

...

TERCERO: La Organización de los Estados Americanos tiene competencia de promover y consolidar la democracia representativa en todos y cada uno de los estados miembros. en especial, corresponde a la organización, a través de la reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Asamblea General, sesionando en un período extraordinario, determinar, en el marco de la resolución sobre la "Democracia Representativa" [AG/RES. 1080 (XXI-O/91)], cuando uno

de sus estados miembros ha violado o dejado de cumplir la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa.

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

SEGUNDO GRUPO

INSTITUCIONES INTERNACIONALES VINCULADAS

I. DERECHOS HUMANOS

A) FUENTES CONVENCIONALES

1. *CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

a) Preámbulo:

"Los Estados Americanos signatarios (...) reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del Hombre."

b) Artículo 29, letra c):

No es admitida una interpretación que excluya "otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno "

c) Artículo 32, inciso 2:

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

B) RESOLUCIONES DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

1. *DÉCIMA CONFERENCIA INTERAMERICANA, CARACAS, 1954:*

a) Resolución XXVII

"La plena vigencia de los derechos humanos fundamentales sólo se puede alcanzar dentro de un régimen de democracia representativa."

2. *CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:*

- a) Opinión Consultiva sobre la Colegiación Obligatoria de Periodistas (OC-5/85, párrafo 67):

“Las justas exigencias de la democracia deben (...) orientar la interpretación de la convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas.”

- b) Sexto Dictamen sobre la Expresión “Leyes” (OC-6/86, párrafo 34):

“La democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la convención forma parte. Es un “principio” reafirmado por los Estados Americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del sistema interamericano. El régimen mismo de la Convención reconoce expresamente los derechos políticos (art. 23) que son aquellos que, en los términos del art. 27, no se pueden suspender, lo que es indicativo de la fuerza que ellos tienen en dicho sistema.”

3. *COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.*

Informe Anual año:

“En el derecho a la participación política hay cabida para una gran variedad de formas de gobierno, siendo muchas las alternativas constitucionales que existen en cuanto al grado de centralización de los poderes del estado o la elección y las atribuciones de los órganos encargados de su ejercicio. sin embargo, el marco democrático es elemento necesario para el establecimiento de una sociedad política donde puedan darse los valores humanos plenos.”

C) PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO COMUNES A LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS

1. ARGENTINA:

Artículo 86:

“El defensor del pueblo ... su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta constitución y las leyes . . .”

2. CHILE:

Artículo 5, inciso 2:

“El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. es deber de los órganos del estado respetar y promover tales derechos, garantizados

por esta constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”

3. ECUADOR:

Artículo 2:

“Es función primordial del estado fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre, y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes.”

4. GUATEMALA:

Preámbulo:

"Nosotros, los representantes del pueblo de Guatemala ... decididos a impulsar la plena vigencia de los derechos humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al derecho.”

5. JAMAICA:

Artículo 13:

“... toda persona de Jamaica goza de los derechos fundamentales y libertades individuales, es decir, tiene el derecho – sin distinción de raza, lugar de origen, opiniones políticas, color religión o sexo, pero sujeto al respeto de los derechos y libertades de los demás...”

6. PERÚ:

a) Artículo 1:

“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del estado.”

b) Artículo 3:

"La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se funden en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.”

c) Artículo 44:

“Son deberes primordiales del estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos”

7. VENEZUELA:

Artículo 19:

“El Estado garantizará a toda persona conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos.

su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del poder público
.....”

II. ELECCIONES

A) FUENTES CONVENCIONALES

1. *CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

Artículo 23, inciso 1:

“Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

B) RESOLUCIONES DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

1. *DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE:*

Artículo 20:

“Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”

2. *COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:*

a) Informe Anual 1990-1991:

“... como lo demuestra la experiencia histórica, los gobiernos derivados de la voluntad del pueblo, expresada en elecciones libres son los que proporcionan la más sólida garantía de que los derechos humanos fundamentales serán observados y protegidos.”

C) PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO COMUNES A LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES

1. ARGENTINA:

Artículo 37, inciso 1:

“Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.”

2. BRASIL:

Artículo 14:

“La soberanía popular será ejercida por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos, y, en los términos de la ley, mediante: I.- Plebiscito. II.- Referéndum. III.- Iniciativa Popular.”

3. BOLIVIA:

Artículo 219:

“El sufragio constituye la base del régimen democrático representativo y se funda en el voto universal, directo e igual, individual y secreto, libre y obligatorio; en el escrutinio público y en el sistema de representación proporcional.”

4. CHILE:

Artículo 15, inciso 1:

“En las votaciones populares el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio.”

5. ECUADOR:

Artículo 33:

“El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos...”

6. HONDURAS:

Artículo 44:

“El sufragio es un derecho y una función pública. El voto es universal, obligatorio, igualitario, directo, libre y secreto.”

7. PANAMÁ:

a) Artículo 129:

“El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. el voto es libre, igual, universal, secreto y directo.”

b) Artículo 130:

“Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio.....”

8. PERÚ:

a) Artículo 31, inciso 1:

“Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.”

b) Artículo 31, inciso 4:

“El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.”

9. URUGUAY:

Artículo 77, inciso 2:

“El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley pero sobre las bases siguientes:

1º inscripción obligatoria en el registro cívico.

2º voto secreto y obligatorio...”

III. LA PAZ

A) FUENTES CONVENCIONALES

1. *TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECÍPROCA*

Considerando:

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

B) RESOLUCIONES DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

1. *ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 1991*

"Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano:

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

TERCER GRUPO

INSTITUCIONES INTERNAS VINCULADAS

I. PLURIPARTIDISMO

A) PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO COMUNES A LAS CONSTITUCIONES.

1. ARGENTINA:

Artículo 38, inciso 1 y 2:

“Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.

Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos colectivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.”

2. BRASIL:

Artículo 17:

Es libre la creación fusión, incorporación y extinción de partidos políticos resguardando la soberanía nacional, el régimen democrático, o pluripartidarismo, los derechos fundamentales de la persona humana.....”

3. CHILE :

Artículo 15, inciso 6:

“La Constitución Política garantiza el pluralismo político. son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política.....”

4. MÉXICO:

Artículo 41, inciso 2, 3 y 4:

“Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los

programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.”

II. LA REPÚBLICA

A) PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO COMUNES A CONSTITUCIONES.

1. ARGENTINA:

a) Artículo 1:

“La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal según la establece la presente Constitución.”

b) Artículo 6:

“El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o de repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por la invasión de otra provincia.”

2. COSTA RICA:

Artículo 9, inciso 1:

“El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable.”

III. PODERES ESTATALES

A) PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO COMUNES A LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES.

1. ARGENTINA:

a) Artículo 22:

“El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete el delito de sedición.”

b) Artículo 109:

“En ningún caso el presidente de la nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas.”

2. BOLIVIA:

a) Artículo 2:

“La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano.”

b) Artículo 4:

“El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por la ley.”

c) Artículo 30:

“Los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les confiere esta Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las expresamente les están acordadas por ella.”

3. BRASIL:

Artículo 2:

“Son poderes de la Unión, independientes y armónicos entre sí, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”

4. COSTA RICA:

Artículo 9, inciso 2:

“El Gobierno (...) Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entres sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes.”

5. CHILE:

a) Artículo 5, inciso 1:

“La soberanía reside esencialmente en la nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo puede atribuirse su ejercicio.”

b) Artículo 7, inciso 2:

“Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido en virtud de la constitución o las leyes.”

c) Artículo 73, inciso 1:

“La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el presidente de la república ni el congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos.”

6. ECUADOR:

a) Artículo 39, inciso 2:

“Todo órgano del poder público es responsable y no puede ejercer otras atribuciones que las consignadas en esta constitución y las demás leyes.”

b) Artículo 97:

“Los organismos de la función judicial serán independientes en el ejercicio de sus funciones.”

7. HONDURAS:

Artículo 4:

“Se ejerce por tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación.”

8. MÉXICO:

Artículo 49:

“El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo...”

9. PARAGUAY:

Artículo 3:

"Del poder público:

El pueblo ejerce el poder público por medio del sufragio.

El gobierno es ejercido por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del poder público. La dictadura está fuera de la ley.”

10. PERÚ:

Artículo 43, inciso 2 y 3:

"El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.”

IV. FUERZAS ARMADAS

A) PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO COMUNES A LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES

1. ARGENTINA:

Artículo 99:

“El presidente de la nación tiene las siguientes atribuciones:

...12. es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la nación.

...14. dispone de las fuerzas armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la nación.”

2. BOLIVIA:

a) Artículo 207:

“Las fuerzas armadas de la nación están orgánicamente constituidas por el comando en jefe, ejército, fuerza aérea y fuerza naval, cuyos efectivos serán fijados por el poder legislativo, a proposición del ejecutivo.”

b) Artículo 210:

“Las fuerzas armadas dependen del presidente de la república y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio del ministro de defensa; y en lo técnico, del comandante en jefe.

En caso de guerra el comandante en jefe de las fuerzas armadas dirigirá las operaciones.”

3. COSTA RICA:

Artículo 12:

“Se proscribe el ejército como institución permanente para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias.

Sólo por convenio continental o para la defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares; una y otras estarán siempre subordinadas al poder civil; no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva.”

4. CHILE:

a) Artículo 32:

“Son atribuciones especiales del presidentita de la república:

... 19. Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional;

20. Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las fuerzas armadas. . .”

b) Artículo 90, inciso 4:

“Las fuerzas armadas y carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes

del ministerio encargado de la defensa nacional son además profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.”

5. ECUADOR:

Artículo 79:

“Son atribuciones y deberes del Presidente de la República ...

ch) mantener el orden interior, cuidar de la seguridad exterior del estado y determinar la política de seguridad nacional;...

g) ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública;...

j) disponer el empleo de la fuerza pública, a través de los organismos correspondientes, cuando la seguridad y el servicio público lo demanden;

k) nombrar y remover a los funcionarios de la fuerza pública, con sujeción de la ley;

l) asumir la dirección política de la guerra....”

6. GUATEMALA:

Artículo 244:

“Integración, organización y fines del ejército el ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior.

Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante.

Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar.

Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia.”

CONCLUSIÓN

Lo que podría desprenderse de los antecedentes hasta ahora recopilados es que, efectivamente, existirían elementos para intentar elaborar, sobre la base de lo actualmente vigente en el derecho internacional aplicable en las Américas, un documento jurídico sobre el contenido de la obligación jurídica interamericana de ejercer efectivamente la democracia representativa.

Los referidos antecedentes estarían conformados, por un lado, por los textos jurídicos interamericanos de carácter convencional y la interpretación, asimismo internacional, de ellos y por el otro lado, por los distintos derechos nacionales que darían cuenta de lo que los estados unilateralmente han entendido respecto de las materias objeto de esos textos.

Por otra parte, aparentemente también sería posible trabajar, en tal dirección, sobre la hipótesis de que la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa conforma una institución jurídica internacional

autónoma, específica y distinta de otras instituciones jurídicas internacionales, como serían los derechos humanos, las elecciones y la paz e, incluso, de instituciones que serían objeto básicamente de los derechos nacionales, como serían el pluripartidismo, la república, los poderes estatales y las fuerzas armadas, todas ellas, empero, íntimamente vinculadas a la democracia.

En tal sentido, se intentaría determinar el contenido de la democracia, en tanto institución con especificidad propia, en el supuesto de que, si bien incluiría a esas instituciones, lo haría en términos genéricos y no cada uno de los componentes de las mismas.

III

TERCERA ETAPA

EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO Y LA ELABORACIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA (2001-2002)

NOTA INTRODUCTORIA

III
TERCERA ETAPA
EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO
Y LA ELABORACIÓN DE LA
CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

(2001-2002)

NOTA INTRODUCTORIA

El hito más importante en el Sistema Interamericano con respecto al tratamiento del tema de la democracia es sin duda la aprobación de la Carta Democrática Interamericana mediante la Resolución AG/RES.1 (XXVIII-E/01), adoptada por la Asamblea General de la OEA, reunida en su vigésimo octavo período extraordinario de sesiones, celebrado en Lima, Perú en septiembre de 2001.

El Comité Jurídico Interamericano fue llamado a participar en el proceso de elaboración de este instrumento, el cual fue conducido en su etapa inicial en el marco de un Grupo de Trabajo del Consejo Permanente, y en su etapa final en el seno de la Asamblea General. El 9 de agosto de 2001, cuando el Comité celebraba su 59 sesión ordinaria, el Presidente del Consejo Permanente le dirigió una comunicación a este órgano invitándolo “a apoyar las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre la Carta Democrática del Consejo Permanente en la forma en que el Comité considere conveniente”.¹ El Comité Jurídico respondió prontamente aprobando un conjunto de “Observaciones y Comentarios sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana” (CJI/doc.76/01), los cuales fueron incluidos como anexo a una Resolución adoptada el 16 de agosto de 2001 y transmitida en la misma fecha al Presidente del Consejo Permanente.² A propósito de la naturaleza jurídica del instrumento a ser aprobado, el Comité observa:

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

¹ Informe Anual - 2001, CJI/doc.79/01, Río de Janeiro, Brasil, 24 agosto 2001, p. 27.

² Resolución CJI/RES. 32 (LIX-O/01), “La democracia en el Sistema Interamericano”, 16 agosto 2001.

Adicionalmente, durante el proceso conducente a la aprobación de esa Resolución diversos miembros del Comité Jurídico presentaron documentos de trabajo en los cuales se presentan valiosos análisis sobre aspectos específicos planteados por el Proyecto de Carta Democrática. Estos documentos incluyen observaciones preliminares sobre el tema, propuestas respecto a disposiciones específicas del proyecto y proyectos integrales de “Observaciones y Comentarios” que sirvieron de base para la aprobación del dictamen del propio Comité (CJI/doc.71/01 y CJI/doc.72/01). En el último documento el Relator Jonathan T. Fried constata que “la trascendencia jurídica de la eventual resolución”:

“8. ...dependerá, desde el punto de vista jurídico, de la circunstancia de ser efectivamente una Resolución de Organización Internacional Declarativa de Derecho, es decir, una fuente auxiliar del Derecho Internacional y no sólo expresión de aspiraciones políticas y, por lo mismo, aunque muy importantes, no vinculantes.”

Inmediatamente después de la adopción de la Carta Democrática Interamericana, la cual recoge, en gran medida, los criterios y sugerencias formulados en los documentos mencionados, el Comité Jurídico aprobó una segunda resolución en la cual expresó su complacencia por la adopción del instrumento y señaló la conveniencia de que se emprenda un programa de amplia difusión de la Carta “en tanto instrumento jurídico que da cuenta de las normas aplicables en la materia”, “La Democracia en el Sistema Interamericano” (CJI/RES. 41 (LX-O/02)).

Lista de los documentos incluidos en la Parte III

- CJI/RES. 32 (LIX-O/01)
La democracia en el Sistema Interamericano
- CJI/doc.76/01
Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana

Estudios presentados por los miembros del Comité Jurídico Interamericano

- CJI/doc.67/01
Consideraciones Generales sobre el Proyecto de Carta Democrática (presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)
- CJI/doc.61/01
Observaciones Preliminares sobre la Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Gerardo Trejos Salas)

- CJI/doc.68/01
El sometimiento del ejército y de la policía al poder civil: una omisión grave del Proyecto de la Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Geraldo Trejos Salas)
- CJI/doc.75/01
Una omisión grave en el artículo 22 del Proyecto de Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Gerardo Trejos Salas)
- CJI/doc.63/01
Carta Democrática Interamericana: documento de trabajo (presentado por los doctores Orlando R. Rebagliati y Gerardo Trejos Salas)
- CJI/doc.64/01
Observaciones sobre los artículos 12-14 del Proyecto de Carta Democrática Interamericana (rev. 7) (presentado por el doctor Carlos Manuel Vázquez)
- CJI/doc.65/01
Enmiendas propuestas, anteproyecto de la Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Brynmor T. Pollard)
- CJI/doc.66/01corr.1
Reflexiones preliminares a propósito de la adopción de una Carta Democrática en una Asamblea Extraordinaria de la OEA (presentado por el doctor Sergio González Gálvez)
- CJI/doc.71/01
Observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)
- CJI/doc.72/01
Carta Democrática Interamericana rev. 7. Proyecto de Observaciones del Comité Jurídico Interamericano (presentado por el doctor Jonathan T. Fried)
- CJI/RES. 41 (LX-O/02)
La democracia en el sistema interamericano

**OBSERVACIONES Y COMENTARIOS DEL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO SOBRE EL
PROYECTO DE CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

RESOLUCIÓN APROBADA POR EL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(2001)

**OBSERVACIONES Y COMENTARIOS DEL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO SOBRE EL
PROYECTO DE CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

(Resolución aprobada en la sesión ordinaria, celebrada el 16 de agosto de 2001)¹

CJI/RES.32 (LIX-O/01)

EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

TENIENDO EN CONSIDERACIÓN la carta de fecha 9 de agosto de 2001 transmitida por el Presidente del Consejo Permanente al Presidente del Comité Jurídico Interamericano mediante la cual invita al Comité Jurídico a apoyar las deliberaciones del grupo de trabajo sobre la Carta Democrática del Consejo Permanente en la forma en que el Comité Jurídico considere conveniente.

En uso de las facultades que le confiere su Estatuto en su artículo 12, c;

HABIENDO CONSIDERADO el informe titulado *Observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana* (CJI/doc.76/01);

RESUELVE:

1. Aprobar el informe *Observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana* (CJI/doc.76/01), anexo a la presente resolución.

2. Transmitir dicho informe al Presidente del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos.

La presente resolución fue aprobada por unanimidad en la sesión del 16 de agosto de 2001, estando presentes los siguientes miembros: doctores Sergio González Gálvez, Eduardo Vío Grossi, Orlando R. Rebagliati, Brynmor Thornton Pollard, Luis Herrera Marcano, Gerardo Trejos Salas, Carlos Manuel Vázquez, Jonathan T. Fried, João Grandino Rodas y Felipe Paolillo.

¹ Resolución aprobada en la sesión del 16 de agosto de 2001, 59 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/RES. 32 (LIX-O/01).

**OBSERVACIONES Y COMENTARIOS
DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO
SOBRE EL PROYECTO DE CARTA DEMOCRÁTICA
INTERAMERICANA**

INFORME APROBADO POR EL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(2001)

**OBSERVACIONES Y COMENTARIOS DEL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO SOBRE EL
PROYECTO DE CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA¹**

Introducción

1. Las observaciones y comentarios que el Comité Jurídico Interamericano, en ejercicio de sus atribuciones, formula a continuación respecto del documento **Proyecto de Carta Democrática Interamericana, rev. 7**, [Anexo a AG/RES. 1838 (XXXI-O/01)], elaborado en el seno del Consejo Permanente, se hacen en el marco del proceso de consultas formuladas por éste.

2. Tales comentarios se formulan en el supuesto de que no parecería oportuno proponer textos alternativos en razón del actual estado del proceso de su elaboración y a la premura con que, consecuentemente, se ha requerido que se remitan las observaciones y comentarios que merezca el Proyecto.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

3. Estas observaciones y comentarios han sido preparados bajo el supuesto de que la Carta Democrática Interamericana será adoptada mediante una resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

4. Se ha tenido en cuenta que el objetivo que con esta resolución se persigue es reforzar “los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa”, AG/RES. 1838 (XXXI-O/01).

5. Las disposiciones de resoluciones de esta naturaleza tienen generalmente por objetivo interpretar disposiciones convencionales, constituir prueba de la existencia de normas consuetudinarias, dar debida cuenta de principios generales de derecho, o proclamar aspiraciones comunes, y pueden contribuir al desarrollo progresivo del derecho internacional. Las disposiciones de algunas resoluciones de un Órgano de una Organización Internacional pueden

¹ Informe aprobado en la sesión del 16 de agosto de 2001, 59º período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc.76/01. En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 2001**. Río de Janeiro: CJI, 2001 (CJI/doc.79/01, 24 ag. 2001). p. 28-34.

tener efecto obligatorio dentro de la Organización cuando así lo dispone el instrumento constitutivo de la misma.

6. El Comité Jurídico Interamericano cree oportuno recordar sus trabajos anteriores sobre el tema de la democracia en el sistema interamericano y, en particular, sus resoluciones CJI/RES.I-3/95, del 23 de marzo de 1995, CJI/RES.5/LII/98, del 19 de marzo de 1998, y CJI/RES. 17 (LVII-O/00), del 19 de agosto de 2000, las que se adjuntan como anexo al presente documento.

II. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LOS ARTÍCULOS DEL PROYECTO DE CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

Parte I. Democracia y el Sistema Interamericano

7. **Artículo 1:** Se entiende que esta disposición quiere reflejar el compromiso político de los Estados Americanos con la democracia y en consecuencia no considera necesario entrar en el análisis de los distintos significados que puede tener la palabra “pueblo” ni tampoco sobre la naturaleza del “derecho” que se menciona.

8. **Artículo 2:** En consonancia con el artículo 3 d) de la Carta de la OEA y la subsiguiente práctica de los Estados Miembros de la Organización, dicho instrumento jurídico puede ofrecer la base jurídica para que las relaciones interestatales en las Américas se establezcan entre los Estados Miembros políticamente organizados “sobre la base de un efectivo ejercicio de la democracia representativa”. A la luz del derecho internacional, lo que interesa es el hecho que la democracia representativa efectivamente se ejerza. Además, habría que considerar que lo que se pretende es que ese ejercicio efectivo de la democracia constituya el sustento del sistema interamericano. Cabe también señalar que el proyecto de Carta Democrática Interamericana se refiere a una “democracia representativa”, mientras que el artículo 3 (d) de la Carta de la OEA se refiere al “efectivo ejercicio” de la democracia representativa.

9. **Artículo 3:** Se entiende que es la intención en este artículo hacer una lista no exhaustiva. Esa intención debería expresarse con más claridad. Convendría considerar la conveniencia de precisar los derechos humanos y libertades fundamentales que se estiman como elementos esenciales de la democracia.

10. En relación a la “expresión de la soberanía popular”, tal vez sería conveniente que se incluyera una disposición previa que expresara aquella idea en términos más generales o amplios, esto es, que la democracia es el ejercicio de la soberanía o del poder por la voluntad del pueblo.² También se consideraría

² Constituciones de los Estados Miembros de la OEA. (Ej.: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Honduras, México, Paraguay, etc.).

necesario emplear la expresión “soberanía del pueblo” en vez de la expresión “soberanía popular”. Esta soberanía del pueblo, como base de la democracia, requiere elecciones libres y justas, el ejercicio del poder de conformidad con el estado de derecho y la responsabilidad de las autoridades por sus actos, la autonomía de los Poderes del Estado, y en particular la independencia del Poder Judicial,³ la libertad de expresión política, incluyendo la libertad de prensa, y la subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades elegidas.⁴

11. En cuanto a la referencia a las elecciones, podría considerarse la conveniencia de agregar, a los calificativos de “libres” y “justas”, otros tales como “periódicas”, “secretas”, “por sufragio universal”, “directo” e “igualitario” y “controladas por autoridades independientes con competencia en materia electoral”.⁵

12. En lo referente al “régimen plural de partidos y organizaciones políticas” sería más útil que fuera abordado en un solo artículo. En todo caso, lo que debe garantizarse es la libertad de agruparse en partidos políticos u otras organizaciones de este tipo.

13. En lo atinente al “régimen plural de partidos y organizaciones políticas”, quizás ameritaría un desarrollo más extenso en el artículo 22, a los efectos de abarcar lo estipulado al respecto no sólo por esta última disposición, sino también en otros instrumentos internacionales e internos y aún, las aspiraciones que al respecto tienen los Estados⁶, como por ejemplo, acerca de si los partidos y organizaciones políticas deben gozar de disposiciones legales que se refieran a su libertad, su democracia interna, el respeto de sus minorías, su financiamiento, la fiscalización de sus medios, etc.

14. Probablemente sería más útil abordar conjuntamente toda esta materia y no en forma dispersa como acontece en el Proyecto en cuestión, que los aborda también en sus artículos 7, 8 y 9 (Parte II).

15. **Artículo 4:** Esta disposición trata de algunos elementos que permitirían el fortalecimiento de la democracia. No necesariamente constituye una

³ Declaración de Santiago de Chile sobre Democracia Representativa, de 1959, y Constituciones nacionales.

⁴ Artículo 9 de la Carta de la OEA, Constituciones de los Estados Miembros de la OEA (Ej.: Argentina, Bolivia, Ecuador), y Declaración de Varsovia, “Hacia una Comunidad de Democracias”).

⁵ Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración de Varsovia, “Hacia una Comunidad de Democracias”, y en varias Constituciones de los Estados Miembros de la OEA. (Ej.: Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú, Uruguay, etc.).

⁶ Declaración de Varsovia, “Hacia una Comunidad de Democracias”, Declaración de Santiago de Chile sobre Democracia Representativa, de 1959, y Constituciones de los Estados Miembros de la OEA (Ej.: Argentina, Brasil, Chile y México).

lista exhaustiva y esta circunstancia debería expresarse con más claridad. Ellos se referirían más bien a la gobernabilidad o agenda gubernamental. Por otra parte, tal vez debería separarse más nítidamente lo que se refiere a probidad de lo que alude a la pobreza, por ser temas diferentes. Asimismo, parecería útil abordar este último tema conjuntamente con lo prescrito en el artículo 5 y parte del 20 (Parte V) y completarse la referencia al desarrollo económico y social con expresiones tales como de “justo” y “equitativo”. En cuanto a la libertad de prensa, como arriba se señala, debe quedar incluida en el artículo 3. Asimismo, se sugiere cambiar la palabra “respeto” por la de “promoción”.

16. **Artículo 5:** Este artículo refleja una disposición de la Carta de la OEA y podría considerarse la posibilidad de tratar este tema dentro de la parte 5 del proyecto de Carta Democrática Interamericana.

17. **Artículo 6:** Quizás convendría agregar un párrafo a este artículo respecto del derecho de los ciudadanos a participar en los procesos políticos individualmente o a través de partidos políticos u otras organizaciones de este tipo.

18. Este artículo podría estar mejor ubicado inmediatamente después del artículo 3.

Parte II. Democracia y Derechos Humanos

19. **Artículo 7:** Se puede apreciar que la relación entre democracia y derechos humanos en los artículos 3, 7 y 8 del proyecto de Carta Democrática Interamericana es presentada bajo diferentes enfoques. Quizás podría resultar conveniente aclarar la relación existente entre los distintos enfoques.

20. **Artículo 8:** Este artículo abarca en un solo enunciado las dos categorías de derechos humanos, a diferencia de los artículos 3 y 4 del proyecto, que las tratan separadamente. Esto podría crear problemas de interpretación si no es aclarado.

21. Debe tenerse en cuenta que no todos los Estados Miembros son parte en los instrumentos jurídicos mencionados en este artículo.

22. Igualmente debe entenderse que la referencia a los derechos consagrados en los instrumentos jurídicos citados incorpora las condiciones y límites que esos mismos instrumentos establecen.

23. **Artículo 9:** Este artículo está limitado a los derechos humanos y explícitamente a los derechos civiles y políticos. Cabe recordar que el artículo 19 (6) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra también el derecho de petición respecto de derechos tales como educación y sindicales.

24. Se debe igualmente tener en cuenta que no todos los Estados Miembros son parte de esta Convención o han aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Parte III. Mecanismos para el Fortalecimiento y Defensa de la Democracia

25. Convendría dejar en claro que ninguna disposición en esta Parte puede interpretarse como un impedimento a la posibilidad de que los Órganos de la OEA realicen gestiones diplomáticas encaminadas a promover, preservar, fortalecer o restablecer la democracia. En general, convendría aclarar que tampoco se pretende restringir ninguna facultad actualmente reconocida por la Carta de la Organización u otros instrumentos jurídicos en esta materia.

26. Se entiende que esta parte del proyecto tiene el propósito de establecer la actuación de la Organización en circunstancias en las cuales hay una amenaza al mantenimiento de la democracia o una interrupción del ejercicio efectivo de la democracia representativa. Es de notar que el artículo 9 de la Carta de la Organización así como la práctica de la misma demuestra un compromiso permanente de realizar esfuerzos diplomáticos con el propósito de preservar o restablecer la democracia representativa. Puede ser conveniente resaltar que este compromiso prevalece a todo lo largo de esta Parte III. La mención correspondiente podría insertarse en el artículo 15.

27. Debe considerarse que a lo largo de esta Parte se utilizan términos distintos: “alteración inconstitucional”, “ruptura inconstitucional” y, como se expresa en la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) sobre democracia representativa, aprobada por la Asamblea General de la OEA, una “interrupción abrupta o irregular”. Parecería conveniente considerar la posibilidad de unificar esta terminología. En todo caso, el término “ruptura inconstitucional” podría simplificarse mediante la supresión de la palabra “inconstitucional” sin modificar el sentido de la disposición.

28. **Artículo 10:** Se debe tener en cuenta que para que opere el mecanismo de este artículo se requiere la iniciativa del gobierno de que se trate, y que la asistencia oportuna y necesaria dependerá del acuerdo con este gobierno. Es importante también que este artículo sea considerado en relación con los artículos siguientes de esta Parte III del proyecto de Carta Democrática Interamericana.

29. **Artículo 11:** Este artículo, al igual que el artículo 10 usa la frase “preservación del sistema democrático”, mientras que la Carta de la OEA y otros instrumentos hacen referencia al “ejercicio efectivo de la democracia representativa”. Se debe considerar si esta última debe sustituir a la primera en el proyecto de Carta Democrática Interamericana. También sería conveniente aclarar si sólo las visitas a las que se refiere el artículo deben tener el consentimiento del gobierno o también toda otra iniciativa o gestión. Por último, se entiende que este artículo declara en gran medida facultades ya reconocidas a los Órganos de la

OEA por la Carta de la Organización y por la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91).

30. **Artículos 12 al 16:** En su redacción actual, algunos aspectos de los artículos 12 y siguientes parecen contradecir la Carta de la Organización, enmendada por el Protocolo de Washington⁷, en tres aspectos.

31. En primer lugar, parece existir una contradicción con el artículo 9 de la Carta de la Organización, ya que ésta establece que la suspensión de un Estado Miembro procede en caso de derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido, en tanto que el proyecto se refiere a una “ruptura inconstitucional”.

32. En segundo lugar, la Carta de la Organización atribuye competencia para suspender a un Estado Miembro a la Asamblea General únicamente, mientras que el proyecto atribuye esta competencia también a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. (Cabe mencionar que, como más adelante se señala, la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) se refiere a una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores).

33. En tercer lugar, el proyecto dispone que una vez constatada la ruptura de la democracia, procede inmediata y automáticamente la suspensión del Estado Miembro de que se trate, en tanto que la Carta de la Organización prescribe la realización previa de gestiones para restablecer la democracia y deja a la discreción de la Asamblea la suspensión del Estado Miembro.

34. Parecería necesario que se aclare el carácter y efecto que se pretende dar a la Carta Democrática Interamericana en lo que se refiere a estas disposiciones. Si se piensa que debe constituir una declaración de intención formulada a través de una resolución, sin efectos inmediatos, cuya vigencia jurídica queda sujeta a la posterior enmienda de la Carta de la Organización, esto debería aclararse en su mismo texto.

35. En cambio, si se espera su vigencia jurídica inmediata, sería necesario armonizar esas disposiciones con la Carta de la Organización, ya que esta prevalece sobre cualquier decisión de uno de sus Órganos.

36. Por lo que respecta a la primera de las aparentes contradicciones señaladas, fueron analizadas en el Comité Jurídico Interamericano dos posibles interpretaciones del artículo 9 de la Carta de la OEA.

⁷ Los siguientes Estados han depositado los respectivos instrumentos de ratificación al Protocolo de Washington en la Secretaría General de la OEA: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Uruguay y Venezuela.

37. La primera interpretaría dicho artículo en el sentido de que el supuesto de derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente elegido sólo puede entenderse como una referencia al clásico golpe de estado o revolución, mediante el cual son sustituidos los poderes legítimamente constituidos.

38. La segunda estimaría que dicho texto es susceptible de una interpretación más amplia, y sostendría que el supuesto de derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido podría incluir cualquiera ruptura que viole principios constitucionales básicos, que no sea fácilmente subsanable por medidas en el ámbito interno del Estado y que revista una gravedad tal que impida que el gobierno de que se trate pueda seguir siendo considerado como democráticamente constituido.

39. Según la primera interpretación la contradicción sólo sería subsanable mediante una reforma de la Carta de la Organización.

40. Según la segunda interpretación, pudiera resultar innecesaria la reforma de la Carta de la Organización siempre que dentro del mismo texto de la Carta Democrática Interamericana se formulara explícitamente esta interpretación, entendiéndose, por supuesto, que la Carta Democrática Interamericana sería adoptada por consenso.

41. En lo que se refiere a la segunda aparente contradicción señalada, podría considerarse la conveniencia de salvarla ajustando el texto de la Carta Democrática Interamericana a lo dispuesto en el artículo 9 de la Carta de la OEA, teniendo en cuenta que las delegaciones de los Estados Miembros a la Asamblea General están usualmente presididas por los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores o sus representantes. Podría así obviarse esta referencia a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

42. Por lo que respecta a la tercera contradicción aparente arriba mencionada, el artículo 14 en su redacción actual parece establecer que la sola decisión que corresponde a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General es la simple determinación de hecho de si ha ocurrido una “ruptura inconstitucional”. La segunda frase parece disponer que una vez que se haya hecho la referida determinación de hecho, queda el Estado Miembro suspendido automáticamente.

La redacción actual parece por tanto eliminar la necesidad de una decisión formal separada para suspender al Estado Miembro y asimismo parecería que priva toda discrecionalidad a la Asamblea General acerca de si suspende o no una vez que ha quedado reconocido el hecho de la “ruptura inconstitucional”. Esto parecería estar en conflicto con el artículo 9 a) que establece que “la facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido...”, así como con el artículo

9 b) que establece que se requiere que una decisión específica de suspender, sea adoptada por un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

43. Parecerían existir dos maneras de abordar este problema. Si la intención es que haya sólo una decisión en relación con la suspensión, debería quedar claro que esa decisión tendría que referirse específicamente a la cuestión de si se suspende o no se suspende, y no como parecería en la actual redacción de si ha ocurrido una “ruptura inconstitucional”. Si, en cambio, es la intención requerir una decisión separada específicamente sobre si ha habido una “ruptura inconstitucional”, entonces debería aclararse que la suspensión no se produce automáticamente sino que requiere un voto separado en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General por el voto afirmativo de las dos terceras partes de los Estados Miembros. En cualquiera de estos casos podría ser aconsejable que la Carta Democrática Interamericana reconozca el requisito de la Carta de la Organización de agotar las gestiones diplomáticas antes de esa ocasión.

44. Varias de las disposiciones de los artículos 13 y 14 contienen procedimientos diferentes de los establecidos por la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91):

A. La resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) dispone que el Secretario General convoque a una reunión del Consejo Permanente, mientras que el proyecto incluye además al Estado afectado o a cualquier otro Estado Miembro. Debería aclararse que la solicitud de un Estado Miembro cualquiera requeriría la aprobación de una mayoría de los Estados Miembros de acuerdo con los procedimientos de la Organización. No queda claro si con el uso de la expresión “solicitará” se quiere imponer una obligación o una autorización.

B. La resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) autoriza al Consejo Permanente a convocar una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores. El proyecto se refiere la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Por cuanto el mandato de la Reunión de Consulta se refiere a los asuntos establecidos en el artículo 61 de la Carta de la Organización, parecería más apropiado que el proyecto se refiera a una reunión *ad hoc*.

45. Respecto del **artículo 12** cabe observar que la intención parece ser darle carácter de simple declaración introductoria de los artículos siguientes que serían los que tendrían carácter operativo.

46. Parece preferible que no se adopte el texto contenido entre corchetes ya que el proceso de las Cumbres de las Américas no está jerárquicamente sometido a la Asamblea General. En cambio parece inobjetable la referencia inicial a la Cumbre de Quebec.

Parte IV. Democracia y las Misiones de Observación Electorales

47. **Artículos 17 y 18:** Se debe entender que estos artículos comparten el objetivo de garantizar la libre y justa naturaleza del proceso electoral y la conducta apropiada por parte de las instituciones electorales. El artículo 17 parece exigir ciertas garantías por anticipado mientras que el artículo 18 refleja la consideración de que ciertas condiciones puedan no existir. Por otra parte, se debe considerar que, tal como se expresó en la resolución CJI/RES. 17 (LVII-O/00), del 19 de agosto de 2000, “podría resultar útil ... (que las misiones dispusieran) de orientaciones de aceptación general respecto de los principios, normas, criterios y prácticas relacionadas con el ejercicio efectivo de la democracia representativa relacionadas con sus funciones”.

Parte V. La Promoción de la Democracia

48. **Artículos 19 al 21:** Se entiende que estos artículos son de naturaleza programática y que, por lo tanto, no requieren de comentario jurídico. Sin embargo, se entiende que el artículo 21 al establecer que la creación de una cultura democrática “requiere programas y recursos”, no impone obligaciones a los Estados Miembros de proveer asistencia técnica.

49. **Artículo 22:** Considerando que el tema se alude también en el artículo 3, podría ser más conveniente tratarlo en una sola disposición, considerando aspectos tales como su financiamiento y la garantía de su libertad.

**ESTUDIOS PRESENTADOS POR LOS MIEMBROS DEL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO AL PROYECTO DE
CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

EDUARDO VIO GROSSI
GERARDO TREJOS SALAS
ORLANDO REBAGLIATI Y GERARDO TREJOS SALAS
SERGIO GONZÁLEZ GÁLVEZ
CARLOS MANUEL VÁZQUEZ
BRYNMOR THORNTON POLLARD
JONATHAN T. FRIED

(2001)

**ESTUDIOS PRESENTADOS POR LOS MIEMBROS DEL COMITÉ
JURÍDICO INTERAMERICANO AL PROYECTO DE CARTA
DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

Listado de estudios incluidos en el presente sección

- CJI/doc.67/01 Consideraciones Generales sobre el Proyecto de Carta Democrática
(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)
- CJI/doc.61/01 Observaciones Preliminares sobre la Carta Democrática Interamericana
(presentado por el doctor Gerardo Trejos Salas)
- CJI/doc.68/01 El sometimiento del ejército y de la policía al poder civil: una omisión grave del Proyecto de la Carta Democrática Interamericana
(presentado por el doctor Gerardo Trejos Salas)
- CJI/doc.75/01 Una omisión grave en el artículo 22 del Proyecto de Carta Democrática Interamericana
(presentado por el doctor Gerardo Trejos Salas)
- CJI/doc.63/01 Carta Democrática Interamericana: documento de trabajo
(presentado por los doctores Orlando R. Rebagliati y Gerardo Trejos Salas)
- CJI/doc.64/01 Observaciones sobre los artículos 12-14 del Proyecto de Carta Democrática Interamericana (rev. 7)
(preparado por el doctor Carlos Manuel Vázquez)
- CJI/doc.65/01 Enmiendas propuestas, anteproyecto de la Carta Democrática Interamericana
(presentado por el doctor Brynmor T. Pollard)
- CJI/doc.66/01 Reflexiones preliminares a propósito de la adopción de una Carta Democrática en una Asamblea Extraordinaria de la OEA
(presentado por el doctor Sergio González Gálvez)
- CJI/doc.71/01 Observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana
(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)
- CJI/doc.72/01 Observaciones del Comité Jurídico Interamericano al Proyecto de Carta Democrática Interamericana rev. 7.
(presentado por el doctor Jonathan T. Fried)

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO DE CARTA DEMOCRÁTICA

(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)¹

A) Naturaleza del documento

1. El Proyecto de Carta Democrática Interamericana [Anexo a AG/RES. 1838 (XXXI-O/01)], de ser adoptado, lo será en tanto Resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

2. Ello, por de pronto, debido a su redacción, pero, además, por el propio mandato dado por la Asamblea General al Consejo Permanente, en orden a preparar “una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa”, lo que implica que no se pretende un texto que sustituya a aquellos.

3. Lo anterior no significa, empero, que el alcance jurídico de la eventual resolución, per se no vinculante, sea menor y ello porque ella podría interpretar las convenciones vigentes y aplicables en la materia, caso en el que incluso podría tratarse de una interpretación auténtica, vale decir, realizada por los propios creadores de la norma interpretada.

4. Pero, también la citada resolución podría constituir prueba de la existencia de normas consuetudinarias vigentes sobre el asunto en comento, incluso podría dar debida cuenta de principios generales de derecho, sea que provengan del propio derecho internacional, sea que tengan su origen en los ordenamientos jurídicos nacionales, aplicables al tema en cuestión y asimismo podría constatar las consecuencias jurídicas internacionales de los actos jurídicos unilaterales de los Estados respecto de la misma materia.

5. Por otra parte, en el cumplimiento de cualesquiera o de todas esas funciones, la eventual Resolución en análisis podría constituir un impulso al desarrollo progresivo del Derecho Internacional en lo atinente a la Democracia en las Américas, en especial, en términos de hacer explícitas las lógicas consecuencias de las normas jurídicas positivas vigentes respecto de aquella e incluso dar origen a una norma consuetudinaria o a un principio general de derecho.

¹ Estudio presentado en la sesión del 7 de agosto de 2001, 59 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc.67/01.

6. Ahora bien, la eventual Resolución tendría, asimismo, ciertos límites, fijados principalmente por el hecho de que, en razón de ser tal, no podría establecer nada que exceda o vulnere lo establecido por los tratados vigentes, la costumbre internacional o los principios generales de derecho, todos ellos aplicables al asunto.

7. De allí, pues, que la trascendencia jurídica de la eventual resolución que se comenta, estará determinada por el hecho de si logra ser efectivamente una Resolución de Organización Internacional Declarativa de Derecho, es decir, una fuente auxiliar del Derecho Internacional y no sólo expresión de aspiraciones políticas no vinculantes.

B) Objeto de la Resolución

8. Para lograr lo anterior se requeriría, en primer término, que las definiciones de la eventual Resolución sean fiel expresión de normas que se sustenten en alguna fuente autónoma del Derecho Internacional (tratados, costumbres, principios generales de derecho, actos jurídicos unilaterales).

9. En el caso de las disposiciones fundamentadas en textos convencionales, sería menester, además, que no sean única y exclusivamente una reiteración literal de lo sustentado en estos últimos, pues, de ser así, dicha Resolución sería innecesaria.

10. En segundo lugar, sería necesario que el objeto de la eventual Resolución lo sea desde la perspectiva del Derecho Internacional, lo que significa que en la especie la Democracia debería ser abordada en tanto asunto regido por el ordenamiento jurídico internacional y, por ende, en la medida –y sólo en esa medida- en que deja de ser tan solo un asunto de la jurisdicción interna, doméstica o exclusiva del Estado.

11. Y en tercer término, parecería útil que el asunto que se aborda –la Democracia- lo sea en tanto concepto y realidad cognitiva jurídicamente susceptible de delimitarse, lo que importaría precisar lo que la Democracia realmente es desde el punto de vista jurídico internacional con prescindencia de otros conceptos y/o realidades jurídicas que la hacen posible o la condicionan, pero que no la integran o conforman.

OBSERVACIONES PRELIMINARES SOBRE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

(presentado por el doctor Gerardo Trejos Salas)²

El artículo 3 es el más importante, pero es absolutamente inconsistente. Expresa "que son elementos esenciales de la democracia representativa las elecciones libres y justas", pero omite expresar que las elecciones deben, además, ser **secretas, periódicas y disputadas**, cuando la característica más importante de los sistemas representativos, que permite a los votantes influir en las decisiones de sus representantes, es el **carácter periódico de las elecciones**. Las elecciones periódicas proporcionan uno de los incentivos claves para que los que gobiernan tengan en cuenta a la opinión pública. El gobierno representativo no se basa sólo en la elección de los que gobiernan sino también en que son elegidos a intervalos regulares.

El artículo 3 parte de la falsa idea de que la democracia es el gobierno de la mayoría, cuando en realidad es el gobierno de la mayoría con las minorías. El proyecto de Carta no consigna como elemento esencial de la democracia la necesidad de garantías de representación equitativas para las minorías.

Tampoco se consigna en el proyecto como elemento esencial de la democracia el sometimiento del poder militar al poder civil.

El proyecto se refiere a la libertad de prensa, pero no al derecho de la información veraz ni al derecho de comunicación (Artículo 4).

Así podría seguir enumerando *ad infinitum* los defectos, omisiones y ambigüedad del proyecto de Carta Democrática Interamericana. La aprobación de semejante texto sería un evidente retroceso de la Democracia en América.

El peor defecto en este proyecto es que es **maximalista**, es decir, contiene un exceso de principios y normas ambiguas. Para que un instrumento de esta naturaleza tenga alguna utilidad debe contener, por el contrario, enunciados **mínimos** que puedan ser aceptados por una amplia mayoría de países y no contener un exceso de normas que en lo futuro facilitarán a los gobiernos mutuas recriminaciones. La Carta Democrática debería codificar enunciados mínimos y esenciales que puedan ser exigibles.

A juicio mío, el tema de la **democracia participativa**, tan cara para algunas personas y que tanta literatura ha suscitado en los últimos años, debería pasar a

² Estudio presentado en la sesión del 31 de julio de 2001, 59 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc.61/01.

formar parte de los **considerandos de la Carta** como una aspiración, y no de su articulado. La democracia participativa -en una visión extrema- es hoy día un concepto que podría ser utilizado para desacreditar a la democracia representativa. La **verdadera Democracia**, según algunos, es la democracia participativa. Lamentablemente muchos políticos han caído en esta trampa.

EL SOMETIMIENTO DEL EJÉRCITO Y DE LA POLICÍA AL PODER CIVIL: UNA OMISIÓN GRAVE DEL PROYECTO DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

(presentado por el doctor Geraldo Trejos Salas)³

No suelo poner de ejemplo a las instituciones políticas de Costa Rica. Todo lo contrario: me complace señalar sus defectos y errores, único medio eficaz para mejorarlas. Sin embargo, en este tema la experiencia costarricense y centroamericana puede ser de alguna utilidad.

Lo que transcribo a continuación no lo digo yo, aunque lo suscribo. Lo dice Robert A. Dahl, catedrático emérito de Ciencia Política de la Universidad de Yale,⁴ quizá el autor que más intensamente ha trabajado sobre la democracia dentro de la teoría política contemporánea:

A menos que el ejército y la policía estén bajo el pleno control de cargos elegidos democráticamente, las instituciones políticas democráticas difícilmente conseguirán desarrollarse o subsistir.

Contrariamente a la amenaza externa de intervención extranjera, la amenaza interna para la democracia que quizás sea más peligrosa proviene de los líderes que tienen acceso a los principales medios de la coacción física: el ejército y la policía. Si los cargos elegidos democráticamente han de ejercer y mantener un control efectivo sobre las fuerzas del ejército y la policía, los miembros de la policía y el ejército, en particular los oficiales, deben someterse a ellos. Y su sometimiento al control de los líderes electos debe llegar a estar tan profundamente arraigado que no pueda deshacerse. El por qué se haya desarrollado el control civil en algunos países y no en otros es algo demasiado complejo como para ser descrito aquí. Pero a nuestros efectos el punto esencial es que sin él las perspectivas de la democracia son sombrías.

Consideremos la infeliz historia de América Central. De los cuarenta y siete gobiernos en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua entre 1948 y 1982, más de dos tercios alcanzaron el poder por medios

³ Estudio presentado en la sesión del 7 de agosto de 2001, 59 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc.68/01

⁴ En: On Democracy, Yale University, 1998. Traducida al español con el título –La Democracia, una guía para los ciudadanos. Ed. Taurus, 1999.

distintos a las elecciones libres e imparciales – mediante un golpe de Estado la mayoría de las veces⁵.

Costa Rica, por el contrario, ha sido un modelo de democracia en la región desde 1950. ¿Por qué lograron los costarricenses desarrollar y mantener las instituciones democráticas cuando sus vecinos no lo consiguieron? En parte, la respuesta hay que ir a buscarla en la existencia de otras condiciones favorables. Pero incluso éstas no hubieran podido sostener un gobierno democrático ante un golpe militar, como tantas veces ocurriera en el resto de América Latina. Sin embargo, en 1949, Costa Rica eliminó la amenaza de forma dramática: en una decisión única y audaz, el presidente democrático abolió el ejército!

Ningún otro país ha seguido el ejemplo de Costa Rica, ni parece que muchos salvo Panamá, lo vayan a hacer. Pero nada puede ilustrar más gráficamente lo crucial que es para los cargos electos el instituir y mantener un control sobre el ejército y la policía si las instituciones democráticas han de ser establecidas y preservadas.

Obsérvese, sin embargo, que recientemente algunos países miembros del sistema interamericano – Perú y Venezuela – han nombrado a civiles como Ministros de Defensa, lo que presagia una evolución interesante en el hemisferio.

⁵ Rosenberg, Mark. **Political Obstacle to Democracy in Central America**. Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1987.

**UNA OMISIÓN GRAVE EN EL ARTÍCULO 22 DEL
PROYECTO DE CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

(presentado por el doctor Gerardo Trejos Salas)⁶

El artículo 22 del *Proyecto de Carta Democrática Interamericana* contiene una omisión grave, en la medida en que omite señalar que los partidos políticos, en su organización y en su funcionamiento deben ser democráticos.

Un concepto similar aparece en varias constituciones de países miembros del Sistema Interamericano y de Europa Occidental. Véase, por ejemplo, entre otras, las disposiciones del artículo 98 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica* y el artículo 21 de la *Constitución de la República Federal de Alemania*. También está inscrito en la Constitución Española.

Diversas razones apoyan la necesidad y consecuencia de que la *Carta Democrática Interamericana* contenga en el artículo 22 una norma similar. Sintetizamos a continuación algunas de esas razones.

Tradicionalmente, el tema de la organización y funcionamiento interno de los partidos había quedado reservado en el ámbito “privado” del partido. Es decir, hasta hace poco tiempo se consideró que las normas de funcionamiento interno quedan reservadas a la libre determinación de los partidos, todo arguyendo la necesidad de evitar injerencias indebidas del Estado dentro de la vida interna de los partidos políticos.

El argumento, sin embargo, hoy día carece de validez, pues no es dable aducir la libertad de formación de partidos para desconocer derechos fundamentales de las personas, de los miembros, simpatizantes, adherentes o simples votantes, todos, en esta concepción, parte integrante del partido y de la organización partidaria.

El punto es importante si se tiene en cuenta la especial naturaleza jurídica de los partidos y la trascendencia de las funciones que les han sido asignadas, de alto interés público, y si se considera que los partidos políticos ejercen en los países miembros del Sistema Interamericano un monopolio de acceso al poder y son el único canal legítimo de participación del pueblo en la formación de la voluntad política y presupuesto de la democracia, al punto de que puede concebirse al Estado Democrático como Estado de Partidos.

⁶ Estudio presentado en la sesión del 13 de agosto de 2001, 59 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc.75/01

Lo anterior ha sido confirmado por la jurisprudencia de numerosos países. Si los derechos cívico electorales y la posibilidad de acceso al poder que se le reconoce a los ciudadanos se ejerce única y exclusivamente a través de los partidos, debe concluirse que hoy día, en el espacio del mundo universalizado y desterrado el bipolarismo, el partido político no es más que el medio o instrumento que hace posible el ejercicio de derechos cívico políticos principalmente los de elegir y ser electo.

Por otra parte, es preciso señalar que los derechos fundamentales del ser humano tienen plena vigencia y validez a lo interno de los partidos políticos y, por consiguiente no pueden ser desconocidos con motivo de su organización y funcionamiento. Las normas internas de todo partido político deben ser conformes con los derechos fundamentales, que están implícitos en la normativa partidaria y ostentan un rango jerárquico superior.

Interesa destacar ahora lo que se refiere a materia disciplinaria. En principio la disciplina es objeto de libre regulación interna en los estatutos de los partidos, en virtud del poder de autorregulación de que gozan las organizaciones partidarias. Sin embargo, este poder tiene límites, y el principal de ellos consiste en observar una estructura y funcionamiento democráticos que se traduce necesariamente en el respeto a los derechos del miembro.

Las normas constitucionales a que hemos hecho referencia, interpretadas en forma sistemática, congruente y armónica, prevén el derecho de los ciudadanos no solo de constituir partidos sino también el de formar parte de ellos en condiciones de igualdad y no discriminación, derecho que es el presupuesto de ejercicio de los demás derechos de participación democrática que se configura como un derecho subjetivo –fundamental- frente al propio partido, que solo puede ser afectado en forma razonable y previo resguardo de lo que se conoce como debido proceso.

La pertenencia a un partido político, la participación en este y el ejercicio de los derechos cívico electorales no pueden quedar al libre arbitrio de los dirigentes. Es un derecho constitucional que puede ser regulado internamente por el partido, pero con respeto del derecho de la Constitución, como lo ha manifestado el Tribunal Constitucional Español en los siguientes términos:

Puede afirmarse, en conclusión, que, por lo que aquí interesa, la exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos no sólo encierra una carga impuesta a los partidos, sino que al mismo tiempo se traduce en un derecho o un conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la

toma de decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos.⁷

En el derecho constitucional alemán se sigue la misma tendencia. La Ley Fundamental de ese país impone la democracia interna como una obligación en el artículo 21.1 GG. Al respecto ha indicado Dieter Grimm: “El mandato de democracia del Art. 21.1 GG es aplicable a todos los partidos, y dado que el procedimiento democrático sólo tiene sentido sobre la base de una libertad material, aquél comprende necesariamente a éste también en la relación entre partido y miembro. El art. 21.1 GG es derecho de organización fomentador de derechos fundamentales”.

⁷ STC.56-1995, 6 de marzo. Fundamento Jurídico 3. En: **Boletín de Jurisprudencia Constitucional**, n. 167, marzo 1995. Cortes Generales. Publicaciones de las Cortes Generales. Madrid, p. 174.

**CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA:
DOCUMENTO DE TRABAJO**

(presentado por los doctores Orlando R. Rebagliati y Gerardo Trejos Salas)⁸

Antecedentes

La declaración de la III Cumbre de las Américas celebrada en Québec, Canadá, del 20 a 22 de abril de 2001, incluyó un mandato dirigido a los Ministros de Relaciones Exteriores, a fin de que en el marco de la XXXI Asamblea General Ordinaria de la Organización de los Estados Americanos se preparase ‘una carta democrática interamericana que refuerce los instrumentos de la Organización para la defensa activa de la democracia representativa’. Como resultado de los trabajos realizados en tal periodo de sesiones, la Asamblea aprobó la resolución AG/RES. 1838 (XXXI-O/01), conocida como ‘Resolución de San José de Costa Rica: Carta Democrática Interamericana’. En cumplimiento de la citada resolución el Consejo Permanente de la organización resolvió convocar a un vigésimo octavo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General a celebrarse en Lima, Perú, el 10 de septiembre próximo.

1. Al mismo tiempo el Consejo estableció un calendario para elaborar el proyecto de carta que debe presentar a la Asamblea Extraordinaria, sobre la base del proyecto de carta rev. 7, anexo a la resolución AG/RES. 1838 (XXXI-O/01) citada. El mismo prevé consultas que incluyen al Comité Jurídico Interamericano, y que deben evacuarse a más tardar el 15 del corriente mes y año.

El Comité Jurídico que inició su 59º período de sesiones el 30 de julio pasado, es llamado a expresar sus observaciones y comentarios. Dentro del contexto temporal descrito, el Comité los formula como sigue:

2. La Asamblea General tiene competencia para aprobar resoluciones de conformidad con las reglas de procedimiento adoptadas por ella. Se puede anticipar que este será el caso del proyecto de Carta Democrática Interamericana rev.7, anexo a la resolución AG/RES. 1838 (XXXI-O/01), con las enmiendas y adiciones que la Asamblea resuelva incorporar.

3. Es sabido que las resoluciones de la Asamblea General son declarativas, y pueden contener recomendaciones y compromisos políticos, excepto y en la medida de que se trate de puntos que pueden caracterizarse como derecho interno de la Organización.

⁸ Estudio presentado en la sesión del 2 de agosto de 2001, 59 º período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc. 63/01.

En esta hipótesis, fuera del ámbito de esta, no poseen naturalmente un valor vinculante como es el caso de los tratados.

Dicho esto, cabe también tener presente que la resolución puede tener, en algunas de sus partes, un valor declarativo de normas de derecho internacional vigentes. Estas normas encuentran su valor obligatorio en otras fuentes, no en la resolución, por lo general en el derecho consuetudinario, y los tratados. En este último caso, obviamente fuente de obligaciones solo para los Estados parte.

4. La resolución puede también contener conceptos y expresiones que lleven a un desarrollo progresivo del derecho internacional. Es decir que pueden devenir en derecho consuetudinario y/o en derecho convencional a través de tratados que recojan esos conceptos y expresiones.

5. La existencia de otros instrumentos internacionales, particularmente en el ámbito interamericano, que tratan esta materia y los antecedentes de la elaboración del proyecto de marras, y el calendario previsto, no parecen aconsejar que la resolución que se apruebe tenga vocación de convertirse en un instrumento obligatorio. Tal proceso podría llevar a una demora no deseada y a la mediatización del objetivo que parece perseguirse con la aprobación de una resolución. Mientras el proceso transcurre, ello no parece compatible con la premura del calendario establecido con fecha límite el 10 de septiembre de 2001. Desde el punto de vista técnico jurídico, de modo específico, la elaboración de un instrumento sobre esta materia implica resguardar su coherencia con otros ya existentes, y evitar dualidad de interpretación por la utilización de términos y conceptos semejantes pero no iguales a los ya usados, sin realizar la debida vinculación en el texto.

6. En cuanto al alcance que debería tener la resolución, parece pertinente señalar que debería circunscribirse a las características y derechos esenciales que hacen a la democracia. A reserva de ello no debería internarse en la consideración de los derechos políticos de los ciudadanos y menos aun en otros derechos individuales no vinculados directamente con la materia. Razones de técnica jurídica también abonan este enfoque que procura evitar superposiciones, con el tratamiento de ciertos derechos contemplados en otros instrumentos internacionales. Los riesgos de dualidad de interpretaciones y aun de contradicciones explican esta cautela.

7. En cuanto al contenido del proyecto de declaración, el Comité valora las circunstancias y sobretudo el marco temporal en que se elaboró y se procura aprobarlo. Es conciente de los esfuerzos realizados para alcanzar consenso en la redacción de sus disposiciones y para uniformizar el lenguaje y los procedimientos contenidos en diversos instrumentos interamericanos tales como las declaraciones de Santiago (1959 y 1991), la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) de la Asamblea General (1991) y la Carta de la OEA.

Por ello y por considerar que el documento consagra los elementos esenciales de la democracia representativa y los efectos de su interrupción, según la voluntad de los Estados miembros, el Comité escoge señalar de modo restrictivo y con especial cautela, algunas sugerencias que, a su juicio, podrían ajustar el proyecto, a saber:

7.1, En el artículo 3 cabría incluir el requisito de la periodicidad con que deben celebrarse las elecciones y que ellas deben representar la competencia o disputa entre dos o más partidos o fuerzas políticas. Al respecto cabe recordar que una de las características más importantes de los sistemas representativos, que permite a los votantes influir en las decisiones de sus representantes, es el carácter periódico de las elecciones. Las elecciones periódicas proporcionan uno de los incentivos claves para que los que gobiernan tengan en cuenta a la opinión pública. El gobierno representativo no se basa solo en la elección de los que gobiernan sino también en que son elegidos a intervalos regulares. Cabe también señalar que el signo distintivo de la sociedad pluralista es la competencia de los partidos políticos y las elecciones disputadas por oposición a las elecciones en las que se carece de opción y son propias de los regímenes políticos autoritarios.

También correspondería incorporarse el requisito de que el sufragio sea universal y secreto. Por último cabría prever que el proceso electoral sea controlado por órganos independientes de los poderes ejecutivo y legislativo.

7.2 En el artículo 4, si bien se hace referencia a la libertad de prensa, cabría incluir el derecho a la información y a la comunicación.

**OBSERVACIONES SOBRE LOS ARTÍCULOS 12-14 DEL PROYECTO
DE CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA (REV. 7)**

(preparado por el doctor Carlos Manuel Vázquez)⁹

El actual proyecto de la Carta Democrática parece tener mayor alcance que los instrumentos que la precedieron, en los siguientes puntos:

Considerando que, en su artículo 9, la Carta de la OEA estipula que un Miembro cuyo gobierno democráticamente constituido ha sido derrocado por un Golpe de Estado “puede ser suspendido” de participar en la OEA, en su Artículo 12 la Carta Democrática establece que cualquier alteración o interrupción del orden democrático “constituye un obstáculo insuperable a dicha participación”.

La Carta de la OEA estipula que cualquier decisión tomada para la suspensión debe contar con dos terceras partes del voto de la Asamblea General (Artículo 9b). La Resolución 1080 a su vez declara en su Artículo 1 que, en el caso de ocurrir la “interrupción súbita o irregular de un proceso político institucional democrático o del ejercicio legítimo de poder por el gobierno elegido democráticamente” [de ahora en adelante denominada “interrupción súbita”], el Secretario General debe convocar una sesión del Consejo Permanente que, dentro de los diez días tendrá que convocar ya sea una reunión *ad hoc* de los Ministros de Relaciones Exteriores [de ahora en adelante denominada Reunión de Ministros] o una sesión especial de la Asamblea General. El propósito de la Reunión de Ministros o sesión especial de la A.G. es, de concordancia con el Artículo 2 de la Resolución 1080, analizar los eventos y adoptar cualesquier decisiones que considere oportunas, “de acuerdo con la Carta [de la OEA] y el derecho internacional”. Presumiblemente, la referencia al derecho internacional se refiere a los límites en el uso de la fuerza. La referencia a la Carta de la OEA, presumiblemente, implica que cualquier suspensión debe contar con dos terceras partes de los votos de la Asamblea General.

Al igual que la Resolución 1080, la Carta Democrática estipula (en su artículo 13) que, en el evento de ocurrir una “interrupción súbita”, el Secretario debe convocar al Consejo Permanente, quien a su vez debe convocar una Reunión de Ministros o sesión especial de la Asamblea General. Pero el Artículo 13 prevé que los Ministros o la Asamblea deben “adoptar las decisiones que estimen apropiadas, conforme la Carta de la Organización, el derecho internacional y *las disposiciones de la presente Carta Democrática*” (subrayado enfáticamente). Esta última frase presumiblemente incorpora la disposición que declara que la alteración o interrupción del orden democrático es un “obstáculo insuperable”

⁹ Estudio presentado en la sesión del 6 de agosto de 2001, 59 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc. 64/01.

para participar en la OEA. Debido al hecho que una interrupción súbita se torna un obstáculo *insuperable* a participar, el texto implica que no puede existir ninguna participación hasta que el obstáculo haya sido removido. Por ende, la Carta Democrática parece *exigir* la suspensión, mientras que los instrumentos anteriores meramente la permitían.

Lo antedicho está confirmado por el Artículo 14 de la Carta Democrática. Mientras que la Carta de la Organización consideraba que los Ministros y la Asamblea General tendrían el poder discrecional sobre lo que tendrían que hacer en el caso de producirse un golpe de estado contra un régimen democrático, y en forma similar la Resolución otorga a los órganos el poder discrecional de determinar lo que debían hacer en respuesta a una “interrupción súbita”, la Carta Democrática parece eliminar cualquier poder discrecional. Por el contrario, los Ministros y la Asamblea se transforman meramente en entidades que investigan los hechos. En el momento en que cualesquiera de las entidades encuentra, por dos terceras partes del voto, que ha ocurrido una “interrupción súbita”, el Artículo 14 estipula que la suspensión se produce automáticamente.

Además, el Artículo 14 de la Carta Democrática parecer ser incoherente con la Carta de la Organización, ya que permite que el voto de una tercera parte de la Reunión de Ministros provoque la suspensión. Bajo el Artículo 9b. de la Carta de la OEA, la única que tiene derecho a suspender es la Asamblea General.

Por último, al solicitar una suspensión automática después de determinar la ocurrencia de una interrupción súbita, el Artículo 14 de la Carta Democrática contradice el Artículo 9a. de la Carta de a OEA, que insta por el uso de exhaustivas medidas diplomáticas antes de ordenar cualquier suspensión.

**ENMIENDAS PROPUESTAS, ANTEPROYECTO DE LA
CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

(presentado por el doctor Brynmor T. Pollard)¹⁰

A continuación indicamos algunas de las enmiendas propuestas para la Carta Democrática Interamericana de la OEA, que pretenden mejorar la versión inglesa del anteproyecto de la Carta enviada.

Preámbulo

- i) Penúltimo párrafo – sustituir “no se limita a” [“no se restringe a”] por “no se agota en”.
- ii) Párrafo final – insertar “con” después de “Organización”.

Artículo 3

Insertar las palabras “en períodos regulares” [o “a intervalos regulares”] o [“periódicamente”] después de las palabras “elecciones justas”.

Artículo 5

- i) Sustituir la palabra “elementos” por la palabra “partes”;
- ii) agregar las palabras “y el desarrollo económico y social” después de la palabra “democracia”.

Artículo 10

- i) Sustituir la palabra “amenazado” o [“en peligro”] por las palabras “en riesgo”;
- ii) insertar las palabras “y fortaleciendo” después de la palabra “preservación” y eliminar las palabras “y su refuerzo” al final.

Artículo 11

Sustituir las palabras “y fortalecimiento de su sistema democrático” por las palabras “la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”.

Artículo 12

- i) Sustituir las palabras “Estado Miembro” por las palabras “el gobierno del Estado”;

¹⁰ Estudio presentado en la sesión del 6 de agosto de 2001, 59 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc. 65/01.

- ii) ¿Hay necesidad de usar las palabras “sujeto a la Carta de la OEA”?
¿Será que se utilizaron para dejar bien claro que se mantiene la aplicación de las disposiciones de la Carta que rigen sobre la exclusión o no-participación de los representantes de un Estado Miembro en los Órganos y otras entidades de la Organización?

Artículo 13

- i) Sustituir la palabra “shall” por la palabra “will” después de la palabra “Secretario General” (NT – en la versión en inglés) ;
- ii) Sustituir la palabra “congregará” por la palabra “convocará”;
- iii) Sustituir las palabras “plazo de diez días” por las palabras “diez días de plazo”.

Artículo 14

Sustituir el artículo 14 por el siguiente texto:

“Cuando la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores o un período de sesiones de la Asamblea General determinen que se ha producido una ruptura inconstitucional del orden democrático de un Estado Miembro, de conformidad con la Carta de la OEA se tomará la decisión por el voto afirmativo de dos terceras partes de los Estados Miembros. Esta determinación conlleva la suspensión inmediata de dicho Estado en el ejercicio de su derecho de participación en los órganos y otras entidades de la OEA. El Estado Miembro bajo suspensión debe, sin embargo, continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización, en particular las inherentes a respetar y defender los derechos humanos”.

Artículo 15

Sustituir las palabras “decisión de suspender un Estado Miembro” por las palabras “decisión de suspender un gobierno”.

Artículo 17

- i) Sustituir “*shall*” por “*will*” en la primera línea en la versión en inglés;
- ii) Sustituir “esas” por “dichas” en la última línea.

Artículo 19

Sustituir las palabras “varias actividades y programas” por las palabras “diversas actividades y programas”.

Artículo 20

- i) Insertar la palabra “buena” antes de “governabilidad”;
- ii) Eliminar las palabras “buena gestión”;
- iii) Sustituir las palabras “considerando prioritaria” por las palabras “atención preferencial”;
- iv) Eliminar las palabras “amplia gama de” en la tercera línea;
- v) Sustituir las palabras “prestarán la debida atención” por las palabras “prestarán atención similar”.

Artículo 21

Sustituir las palabras “Con este propósito” por la palabra “Es” al comienzo de la última frase.

Artículo 22

- i) Sustituir la palabras “que emana” por la palabra “derivada”;
- ii) Sustituir “[y la necesidad de reducir la influencia de los grandes donantes]” por “[y la influencia inapropiada que puede ser ejercida por los grandes donantes]”.

**REFLEXIONES PRELIMINARES A PROPÓSITO DE LA
ADOPCIÓN DE UNA CARTA DEMOCRÁTICA EN UNA
ASAMBLEA EXTRAORDINARIA DE LA OEA**

(presentado por el doctor Sergio González Gálvez)¹¹

1. No cabe duda que la consideración más importante es la de tener muy claro el alcance jurídico de una Carta incorporada en una resolución de una Asamblea Extraordinaria de la OEA, que en principio es una expresión política del interés de los Estados Miembros en fortalecer el proceso democrático en el Continente. Ese análisis debe tomar en consideración otras resoluciones en vigor sobre el tema y del Protocolo de Washington el cual entró en vigor para algunos Estados Miembros desde 1997.

2. Independientemente del contenido del proyecto de Carta (rev. 7) que estamos considerando en el Comité Jurídico Interamericano, vale la pena responder las preguntas siguientes:

(a) ¿Es la democracia un concepto que puede ser tipificado como una norma de Derecho Internacional, o sea, una norma mínima de conducta en la relación entre los Estados?

(b) ¿Podemos considerar que la promoción de la democracia en la práctica de los Estados es un criterio que debe aplicarse en el reconocimiento de Estados y Gobiernos?

(c) ¿Es la promoción de la democracia una excepción a la aplicación del principio de no intervención en los asuntos internos y externos de un país?

(d) ¿Puede promoverse la democracia a través de decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, autorizando el uso de la fuerza como ocurrió en los casos de Haití en 1994 y Sierra Leona en 1997-98 ó inclusive, en el caso de Rodesia (Zimbawe) en 1966?

(e) ¿Es verdad que regímenes democráticos por regla general no van a un conflicto armado entre ellos, lo cual constituye en sí un fuerte disuasivo para el uso de la fuerza en las relaciones internacionales?

La realidad consagrada por la práctica de los Estados es que hay una importante evolución de las normas aplicables a los procesos democráticos en los diferentes países, que no pueden ser ya tipificadas como preceptos de carácter

¹¹ Estudio presentado en la sesión del 7 de agosto de 2001, 59 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc. 66/01 corr.1.

interno; en otras palabras, lo que se señaló en el Arbitraje “Tinoco” entre la Gran Bretaña y Costa Rica (1923-24), en cuanto a que la ilegalidad de origen de un gobierno no podía ser considerada como un postulado de Derecho Internacional, no tiene más vigencia.

3. A propósito del tema que nos ocupa, es decir, el alcance que los Estados Miembros de la OEA quieren darle a la Carta Democrática, debemos de marcar como la etapa moderna de la codificación y el desarrollo del concepto de democracia, la Resolución adoptada en 1959 en una Reunión de Consulta de la OEA y fundamentalmente lo que se aprobó en 1991 y 1992, que incluye dos Resoluciones y un Protocolo de suma importancia. En Junio 4 de 1991 se adoptó el Compromiso de Santiago, donde se ligó el apoyo a la democracia y a una serie de objetivos muy precisos, entre los que cabe recordar: aliviar la extrema pobreza, profundizar la defensa de los derechos humanos, continuar con la liberalización del comercio a nivel internacional, protección del medio ambiente y la eliminación del narcotráfico. En esa misma Resolución los Estados Miembros adquirieron el compromiso de convertir la OEA en un real “foro político de diálogo” y al día siguiente, se adoptó, también en la Asamblea General de Santiago, la Resolución 1080 y en diciembre de 1992 se aprobó el llamado Protocolo de Washington que entró en vigor para los Estados que lo han ratificado en 1997, y que sin duda sigue siendo un mecanismo altamente controvertido, pues aislar a un Estado Miembro no sólo contradice sino va en contra del espíritu y la letra de la Carta original de la OEA.

4. De la práctica de los Estados a hoy en día, es claro que la Resolución 1080, no sólo es aplicable cuando ocurre un golpe militar clásico, como en Haití, sino que también tiene relevancia en casos de “autogolpes” como el de Perú, de 1992 y Guatemala en 1993, o crisis constitucionales como las que sufrió Paraguay en 1996 y Ecuador en 1997.

5. De esa práctica de los Estados resumida en el punto anterior, surgen otras interrogantes, como las siguientes:

(a) ¿Debemos reconocer la existencia de principios comunes de derecho constitucional indispensables para constatar la existencia de un gobierno legal? o debemos aceptar lo que algunos autores llaman “fidelidad constitucional”, es decir, la obligación de cada país a atenerse estrictamente a lo que su respectiva Constitución establece?

(b) ¿En contra de lo que establece la Carta de la ONU y de la propia OEA, debe darse alguna función a organismos subregionales como MERCOSUR, según actuó en el caso de Paraguay en 1996, CARICOM o la Unión Europea en sus Acuerdos con otros países, conforme el cual se han aplicado sanciones comerciales a países sobre todo del Continente Africano?

6. Las anteriores consideraciones, en opinión del suscrito, deben servir de guía a cualquier discusión, antes de embarcarse en el análisis, artículo por

artículo, de un documento, que a final de cuentas tendrá una vigencia distinta a la que tiene el Protocolo de Washington o la propia Carta de la OEA. En cuanto al texto mismo del proyecto de Carta cabe destacar lo siguiente:

(a) En relación con el Artículo primero del proyecto de Carta, que habla que los “pueblos de América tienen derecho a la democracia”, cabe recordar, como un antecedente aplicable que pone en duda la redacción de ese precepto, que en 1999, la Comisión de Derechos Humanos por el voto de 51-0, con 2 abstenciones, aprobó una resolución intitulada “Promoción del Derecho a la Democracia”, que enumera una lista de las condiciones indispensables para ejercer la democracia, sin embargo, el título fue sujeto a una votación a parte, que obtuvo 12 votos en contra, 13 abstenciones y muchas otras delegaciones expresaron en actas sus dudas de que “la democracia” puede ser considerada como un “derecho”.

(b) Tal y como lo señalaron algunos Estados Miembros en sus observaciones al proyecto de Carta Democrática, resulta sumamente preocupante que en dicho documento (Artículo 3) se señalen los elementos esenciales de la democracia representativa en una forma que pudieran ser limitativos, a pesar de que en el Artículo 5 se señalen otros criterios adicionales.

(c) En el Artículo 4 del proyecto de Carta, sugerimos que se cambie la palabra “respeto” por la palabra “promoción” y se agregue al final del precepto que el desarrollo económico y social debe realizarse sobre bases “justas y equitativas”.

(d) Por último, no entendemos por qué el Artículo 9 que habla de que “las mujeres y los hombres cuyos derechos civiles y políticos sean violados, están habilitados para interponer denuncias o peticiones ante el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos” no se hace referencia a los derechos económicos, sociales y culturales, a pesar de que específicamente en el Párrafo 6 del Artículo 19 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce la posibilidad de proteger los derechos sindicales y el derecho a la educación a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en consecuencia sugerimos que el Artículo 9 simplemente se adicione señalando “las mujeres y los hombres cuyos derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, según las convenciones sobre la materia, sean violados están habilitados para interponer...”

**OBSERVACIONES Y COMENTARIOS DEL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO SOBRE EL
PROYECTO DE CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)¹²

INTRODUCCIÓN

1. En cumplimiento de la resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos AG/RES. 1838 (XXXI-O/01), denominada *Resolución de San José de Costa Rica: Carta Democrática Interamericana*, mediante la que, su vez, se da cumplimiento a lo dispuesto en la Declaración de la III Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec, Canadá del 20 al 22 de abril de 2001, el Consejo Permanente de la Organización estableció un proceso de consultas respecto del Proyecto de Carta Democrática Interamericana que debe elaborar para ser presentado al Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, convocado para celebrarse en Lima, Perú, el 10 de septiembre de 2001.

2. Las observaciones y comentarios que el Comité Jurídico Interamericano seguidamente formula, se hacen, en el marco de dicho proceso de consultas, respecto del documento **Proyecto de Carta Democrática Interamericana, rev. 7**, [Anexo a AG/RES. 1838 (XXXI-O/01)], elaborado en el seno del Consejo Permanente, y en la perspectiva de colaborar con éste en el cumplimiento del mandato que se confirió por la mencionada resolución AG/RES. 1838 (XXXI-O/01).

3. Considerando lo anterior, las observaciones y comentarios que siguen, tanto los generales como los específicos respecto de los artículos del Proyecto en comento, se formulan en el supuesto de que no parecería oportuno alterar la estructura de dicho documento ni formular otro alternativo y todo ello en razón, por una parte, al actual estado del proceso de elaboración de dicho texto internacional y por la otra, a que su redacción ha sido encomendada en definitiva al Consejo Permanente.

¹² Estudio presentado en la sesión del 9 de agosto de 2001, 59 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc. 71/01.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

A) Naturaleza del análisis del Proyecto de Carta Democrática Interamericana por parte del Comité Jurídico Interamericano

4. El Proyecto de Carta Democrática Interamericana de ser adoptado, probablemente lo será en tanto Resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Ello, por de pronto, debido a su redacción, pero, además, por el propio mandato dado por la Asamblea General al Consejo Permanente, en orden a preparar “una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa”, lo que implica que no se pretende un texto que sustituya a aquellos.

5. Desde la perspectiva jurídica, lo anterior no significa que la trascendencia de la eventual resolución, per se no vinculante, deba ser menor y ello porque ella podría interpretar las convenciones vigentes y aplicables en la materia, caso en el que incluso podría tratarse de una interpretación auténtica, vale decir, realizada por los propios creadores de la norma interpretada. Pero, también la citada resolución podría constituir prueba de la existencia de normas consuetudinarias vigentes, incluso podría dar debida cuenta de principios generales de derecho aplicables, sea que provengan del propio derecho internacional, sea que tengan su origen en los ordenamientos jurídicos nacionales, y asimismo podría constatar las consecuencias jurídicas internacionales de los actos jurídicos unilaterales de los Estados realizados en relación al tema.

6. Por otra parte, en el cumplimiento de cualesquiera o de todas esas funciones, la eventual Resolución podría constituir un impulso al desarrollo progresivo del Derecho Internacional en lo atinente a la Democracia en las Américas, en especial, en términos de hacer explícitas las lógicas consecuencias de las normas jurídicas positivas vigentes respecto de aquella e incluso dar origen a una norma consuetudinaria o a un principio general de derecho.

7. Ahora bien, la eventual Resolución tendría, asimismo, ciertos límites jurídicos, fijados principalmente por el hecho de que, en razón de ser tal, no podría disponer nada que exceda o vulnere lo establecido por los tratados vigentes, la costumbre internacional o los principios generales de derecho, todos ellos aplicables al asunto.

8. De allí, pues, que la trascendencia jurídica de la eventual resolución que se comenta, dependerá, desde el punto de vista jurídico, de la circunstancia de ser efectivamente una Resolución de Organización Internacional Declarativa de Derecho, es decir, una fuente auxiliar del Derecho Internacional y no sólo expresión de aspiraciones políticas y, por lo mismo, aunque muy importantes, no vinculantes.

B) Objeto del análisis

9. Para lo anterior, los comentarios y observaciones que se formulan a continuación, han considerado, en primer término, las fuentes autónomas del Derecho Internacional (tratados, costumbres, principios generales de derecho, actos jurídicos unilaterales) que sustentan a las cláusulas del proyecto en cuestión. En el caso de las disposiciones fundamentadas en textos convencionales, ha sido menester, además, verificar que ellas no sean única y exclusivamente una reiteración literal de lo sustentado en estos últimos, pues, de ser así, ellas serían innecesarias.

10. En segundo lugar, el análisis pertinente lo ha sido desde la perspectiva del Derecho Internacional, lo que ha significado que la Democracia ha sido abordada en tanto asunto regido por el ordenamiento jurídico internacional y, por ende, en la medida –y sólo en esa medida- en que deja de ser tan solo un asunto de la jurisdicción interna, domestica o exclusiva del Estado.

11. Y en tercer término, ha sido necesario abordar la Democracia en tanto concepto y realidad cognitiva jurídicamente susceptible de delimitarse, lo que ha significado tener presente lo que ella realmente es desde el punto de vista jurídico internacional con prescindencia de otros conceptos y/o realidades jurídicas que la hacen posible o la condicionan, pero que no necesariamente la integran o conforman.

12. Finalmente, el Comité Jurídico Interamericano ha igualmente considerado, tal como lo constató en su resolución CJI/RES.I-3/95, del 23 de marzo de 1995,

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

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

SEGUNDO: El principio de no intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin ingerencia externa, su sistema político, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en dicho sistema y organización.

TERCERO: La Organización de los Estados Americanos tiene la competencia de promover y consolidar la Democracia Representativa

en todos y cada uno de sus Estados Miembros. En especial, corresponde a la Organización, a través de la Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Asamblea General, sesionando en un período extraordinario, determinar, en el marco de la Resolución sobre la “Democracia Representativa” (AG/RES. 1080 (XXI-0/01)), cuando uno de sus Estados Miembros ha violado o dejado de cumplir la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa.

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

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

II. OBSERVACIONES SOBRE LOS ARTÍCULOS DEL PROYECTO DE CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

13. Artículo 1: “*Los pueblos de América tienen derecho a la democracia*”. Esta disposición daría una potente señal, especialmente política, en cuanto, por un lado, a la aspiración de que la democracia efectiva y definitivamente ingrese al ámbito del ordenamiento jurídico internacional aplicable en las Américas y por el otro, a que ella inspire a todo el texto, sin dejar duda alguna respecto a que en el Sistema Interamericano hay un derecho a la Democracia. Empero, la terminología empleada podría crear cierta confusión, en especial por el empleo del término “pueblos”. En efecto, si bien es cierto que el mismo es utilizado por textos jurídicos internacionales (Ej: Carta de la ONU), su empleo en el documento en comento podría dar margen a que se interpretara que los pueblos gozan de cierta subjetividad jurídica internacional, distinta a los Estados de que forman parte. Además, el uso de ese concepto podría servir para un desarrollo cuyas consecuencias podrían no ser advertidas en el presente. A ello se podría añadir que la fórmula utilizada en el artículo 1 en cuestión no deja suficientemente evidente al sujeto pasivo u obligado frente al derecho que se proclama.

14. Artículo 2: “*La democracia representativa es el sistema político de los Estados de la Organización de los Estados Americanos, en el que se sustentan sus regímenes constitucionales y el estado de derecho*”. La idea central de esta cláusula bien podría estar incluida en el artículo 1 y, en cualquier caso, quizás sería mejor que incluyera los términos “ejercicio efectivo de la democracia representativa” empleados por la Carta de la OEA, en vez de sustituirlos por los

de simplemente “democracia representativa”, ya que lo que, a la luz de ésta última y, por tanto, del Derecho Internacional, lo que parece interesar más es el hecho del ejercicio efectivo de la democracia que la circunstancia que ésta se sustente en los regímenes constitucionales y el estado de derecho, ambos elementos éstos propios de los ordenamientos jurídicos nacionales.

15. Artículo 3: “*Son elementos esenciales de la democracia representativa la celebración de elecciones libres y justas como expresión de la soberanía popular, el acceso al poder por medios constitucionales, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales*”. Este artículo procura reflejar en qué se expresa, en último término, la Democracia. Por lo mismo, parecería evidente que todas las expresiones de la Democracia que el mismo contempla, no serían taxativas ni excluyentes, sino meramente ilustrativas, por lo que podrían eventualmente añadirse otras. Por otra parte, en atención a la complejidad de esta norma, podría explorarse la posibilidad de abordar cada una de esos elementos esenciales de la democracia en disposiciones separadas.

16. En cuanto a la referencia a las elecciones que el artículo en comento hace, resultaría necesario agregar, a los calificativos de “libres” y “justas”, los de “periódicas”, “secretas”, “por sufragio universal”, “directo” e “igualitario” y “controladas por autoridades electorales independientes”, términos todos previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración de Varsovia, “Hacia una Comunidad de Democracias”, y en varias constituciones de los Estados miembros de la OEA (Ej: Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú, Uruguay, etc.).

17. En relación a la expresión empleada por el texto en estudio en orden a que las elecciones son “expresión de la soberanía popular”, tal vez sería conveniente que se incluyera una disposición previa a lo que se consagra en el artículo 2, que expresara aquella idea pero en términos más generales o amplios, esto es, que la Democracia es el ejercicio de la soberanía o del poder por el pueblo, tal como lo indican, de cierta manera, algunas constituciones de los Estados Miembros de la OEA (Ej: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Honduras, México, Paraguay, etc.).

18. En lo que respecta a la frase “el acceso al poder por medios constitucionales”, se debería evitar que ella pudiese ser interpretada como remitiendo al derecho interno del Estado correspondiente la calificación de legítima o ilegítima, de democrática o no democrática, del acceso del poder, en circunstancias de que tal calificación debería hacerse, en el ámbito internacional, conforme al Derecho Internacional.

19. En lo atinente al “régimen plural de partidos y organizaciones políticas”, materia que se vuelve a abordar en el artículo 22, quizás ameritaría un desarrollo más extenso, a los efectos de abarcar lo estipulado al respecto no sólo por esta última disposición, sino también por la Declaración de Varsovia, “Hacia una

Comunidad de Democracias”, la Declaración de Santiago de Chile sobre Democracia Representativa, de 1959, y varias constituciones de Estados Miembros de la OEA (Ej.: Argentina, Brasil, Chile, México), es decir, que los partidos y organizaciones políticas deben gozar de estatutos constitucionales y legales que garanticen su libertad, el respeto de sus minorías, su financiamiento, la fiscalización de sus medios, etc.

20. Finalmente, en lo concerniente a la referencia al “respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales” que hace el artículo 3 en comento, tema que asimismo es tratado en los artículos 7, 8 y 9 del Proyecto en cuestión, ella no debería dar espacio alguno para que se pudiese suponer que todo Estado, por el solo hecho de ser democrático, respeta tales derechos y libertades, sino que lo que interesaría resaltar es que los regímenes democráticos, por ser tales o para ser tales, deben respetarlos. Además, quizás habría que considerar que más bien las libertades de expresión y de información sean elementos esenciales de la democracia y no así todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

21. Ahora bien, se podría añadir como elemento de la esencia de la democracia, la supremacía del poder civil sobre el militar y de policía, máxime cuando el artículo 9 de la Carta de la OEA se refiere al derrocamiento por la fuerza de un gobierno, no pocas constituciones de los Estados Miembros de la OEA establecen dicha supremacía (E.: Argentina, Bolivia, Ecuador), y la Declaración de Varsovia, “Hacia una Comunidad de Democracias”, estipula lo mismo.

22. Asimismo, se podría agregar como elemento de la esencia de la democracia, tanto la independencia de los Poderes, en particular el Judicial, como la fiscalización de la legalidad de los actos de tales Poderes, condiciones éstas contempladas en la Declaración de Santiago de Chile sobre Democracia Representativa, de 1959, y en las constituciones nacionales.

23. Artículo 4: *“El fortalecimiento de la democracia requiere de transparencia, probidad, responsabilidad y eficacia en el ejercicio del poder público, respeto de los derechos sociales, libertad de prensa, así como del desarrollo económico y social”*. Al parecer, esta disposición no trata de elementos esenciales de la democracia, sino sólo de algunos que permitirían su fortalecimiento y que, por ende, no necesariamente le son privativos. En este orden de ideas, ellos se referirían más bien a la gobernabilidad o agenda gubernamental. Por otra parte, de contemplarse un artículo como el señalado, parecería necesario dejar bien establecido que la carencia de algunos de esos elementos no podría ser invocado, bajo ningún pretexto o circunstancia alguna, para calificar a un Estado como no democrático. Por último, en la misma hipótesis, tal vez debería completarse tal disposición con expresiones tales como de “justo” y “equitativo” en lo que atañe el desarrollo económico y social, o de “libertad de información” y “libertad de expresión” junto a la libertad de prensa, y separar más nítidamente lo que se refiere a probidad de lo que alude a la pobreza, por ser temas diferentes.

24. Artículo 5: “*La solidaridad y el fortalecimiento de la cooperación interamericana para el desarrollo integral y, especialmente la lucha contra la pobreza crítica, son partes fundamentales de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituyen una responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos*”. Al igual que en lo que se refiere a la disposición precedente, una cláusula como la que se comenta, si bien debería confirmar las metas en ella establecida, no debería imponer nuevas obligaciones a los Estados en materia de ayuda externa. Por otra parte, la norma, tal cual está planteada, simplemente reitera lo ya consagrado en la Carta de la OEA. Finalmente, quizás debería analizarse la posibilidad que todo lo concerniente a la pobreza crítica sea objeto de un texto jurídico independiente.

25. Artículo 6: “*La participación ciudadana en las decisiones relativas a su propio desarrollo, constituye una condición fundamental para un ejercicio eficaz y legítimo de la democracia. Promover y perfeccionar diversas formas de participación fortalece la democracia*”. Esta norma podría ser interpretada desde tres perspectivas. Una, que la participación ciudadana, tal cual está expresada en la disposición, no sería de la esencia de la democracia representativa. Otra, que dicha norma confundiría dos materias distintas, a saber, lo atinente al ejercicio efectivo de la democracia representativa, caso en el debería estar incluida junto a lo señalado en los artículos 3 y 4 del Proyecto en comento, y lo pertinente a objetivos relativos al desarrollo, evento en el que iría más allá de lo previsto en la Carta de la OEA. Y una tercera, que la participación ciudadana es esencial a la democracia, participación que no sólo se da en elecciones, lo que se encuentra incluso contemplado en constituciones de Estados Miembros (Ej: Honduras, Paraguay, Perú.) y que, por ende, la norma en cuestión debería figurar tal vez junto a la pertinente a las elecciones. Sería, por tanto, útil precisarla aún más.

26. Artículo 7: “*La democracia es condición para el goce pleno y efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales*”. Esta disposición parecería reiterar lo ya indicado en el artículo 3 del mismo Proyecto. Además, ella señalaría que sin democracia no hay pleno respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales. Si así fuese, sería más una norma propia de un texto sobre derechos humanos que de democracia. Por tanto, tal vez la formulación, en el texto que se analiza, debería ser a la inversa. En cualquier caso, parecería evidente que la relación entre democracia y derechos humanos ameritaría un tratamiento más detallado, en particular considerando también a los derechos sociales y teniendo en cuenta de que se trata de dos asuntos, aunque íntimamente vinculados, jurídicamente distintos.

27. Artículo 8: “*El ejercicio de la democracia debe asegurar a todas las personas el goce de sus libertades fundamentales y los derechos humanos tal como aquellos consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y deberes del Hombre, La Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales y los demás instrumentos interamericanos de derechos humanos*”. Esta cláusula debería ser entendida como consagrando la obligación del Estado democrático,

por ser tal, de promover el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y que la alusión que hace a diversos textos jurídicos interamericanos, no lo es más que a título ilustrativo, sin que, por ello, pueda interpretarse que ellos son vinculantes para todos los Estados Miembros de la OEA.

28. Artículo 9: “*Las mujeres y los hombres cuyos derechos civiles y políticos sean violados, están habilitados para interponer denuncias o peticiones ante el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo*”. Este artículo dice relación más bien con los derechos humanos que con la democracia. Además, reitera lo previsto en los instrumentos pertinentes a estos últimos, por lo que quizás no debería figurar en el proyecto en cuestión.

29. Artículo 10: “*Cuando el Gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio en el poder, podrá recurrir a la Organización a fin de solicitar la asistencia oportuna y necesaria para la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento*”. Aún cuando lo prescrito en esta disposición podrían tener aplicación sin que se estipulara expresamente, en razón de derivar tanto de la práctica hemisférica como del espíritu general de la Carta de la OEA, tal cláusula no debería entenderse como que el Estado a que se refiere es el único que podría atraer la atención del organismo hemisférico respecto del riesgo que menciona ni que éste puede ser examinado por aquella sólo a petición de parte.

30. Artículo 11: “*Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento*”. Es válida también la observación formulada respecto del artículo anterior y, por ende, esta disposición no debería dar margen para que pudiese afirmarse que sólo con la venia del Gobierno pertinente, el Secretario General podría realizar gestiones que no conlleven visitas al territorio del respectivo Estado.

31. Artículo 12: “*En concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de Quebec, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado Miembro de la OEA constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado 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 cuerpos que se hayan creado dentro de la OEA, con sujeción a lo establecido en la Carta de la OEA [, así como del proceso de las Cumbres de las*

Américas]. Parecería necesario dejar bien establecido que no por acaecer el “obstáculo insuperable” a que se alude, la suspensión del gobierno pertinente se produciría en forma automática, sino que, por el contrario, en tal caso, se debería actuar de conformidad a lo establecido en la Carta de la OEA y a lo prescrito en los artículos siguientes de la propia Carta Democrática Interamericana.

32. Artículo 13: “*En caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder de un gobierno democrático, el Estado afectado, un Estado Miembro o el Secretario General solicitarán la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación. El Consejo Permanente convocará, según la situación, una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en un plazo de diez días, para adoptar las decisiones que estime apropiadas, conforme a la Carta de la Organización, al derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática*”. Ciertamente, esta disposición derogaría lo estipulado, sobre la misma materia, por la Resolución 1080, de 1991, en especial tanto en lo pertinente a los sujetos que podrían tomar la iniciativa para poner en marcha el procedimiento como a la obligatoriedad de proceder en consecuencia. Igualmente, sustituye la reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores por la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

33. Artículo 14: “*Cuando la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General determinen que se ha producido una ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado Miembro, conforme a la Carta de la OEA, lo harán por el voto afirmativo de las dos terceras partes de los Estados Miembros. Esta determinación conlleva la suspensión de dicho Estado en el ejercicio de su derecho de participación en la OEA [Esta situación conlleva la suspensión de la participación del proceso de Cumbres de las Américas]. La suspensión entrará en vigor de inmediato. El Estado Miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización, en particular sus obligaciones en materia de derechos humanos*”. Sería de la mayor importancia reiterar que la suspensión a que se refiere, únicamente puede ser adoptada por la Asamblea General, y que sólo puede decretarse en caso de que el Gobierno de que se trate sea derrocado por la fuerza. Y todo ello para que la norma en cuestión permita la interpretación en orden a que, por el contrario, en caso de ruptura del orden democrático en un Estado Miembro que no consista en el derrocamiento del Gobierno por la fuerza, tanto el Consejo Permanente como la Asamblea General podrían adoptar otras medidas distintas a la suspensión, siempre que ellas sean permitidas por la Carta de la OEA. Por otra parte, se debería dejar bien establecido que la determinación, por parte de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Asamblea General, de que se ha producido una ruptura del orden democrático en un Estado Miembro, no puede significar que se ha decretado automáticamente la suspensión pertinente, pues esta medida requerirá siempre de una decisión

expresa de la Asamblea General. Por último, quizás convendría suprimir la alusión a la “inconstitucionalidad” de la ruptura del orden democrático, pues es de suponer que ella siempre lo será y, además, porque lo que en la especie interesa, a la luz del Derecho Internacional, es que el orden democrático haya sido objeto de la ruptura y no su referencia a la Constitución del Estado respectivo.

34. Artículo 15: “*Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado*”. Lo indicado en esta cláusula, plenamente concordante con lo previsto en el artículo 9, letra d, de la Carta de la OEA, tal vez debería ser más destacado e incluso, debería contemplar también lo señalado por la letra a del mismo artículo 9 aludido, a fin de expresar, en concordancia por lo demás, con la lógica de lo prescrito en los artículos 10 a 14 del Proyecto en comento, que las medidas que la Organización podría adoptar en caso de estar en presencia de “cualquier alteración o ruptura del orden democrático de un Estado Miembro” o de “hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder de un gobierno democrático” o de una ruptura ... del orden democrático”, podrían ser graduales y que la suspensión, como ya se indicó, sería la medida más drástica, aplicable exclusivamente en caso de que el “gobierno constituido sea derrocado por la fuerza” y, en consecuencia, excepcionalmente, motivo por el que las gestiones diplomáticas tendientes al restablecimiento de la democracia en el correspondiente Estado Miembro deberían estar consideradas desde el momento mismo en que la Organización toma conocimiento de la alteración o ruptura del orden democrático o de los hechos que la ocasionen y, así, evitar, hasta donde sea posible, la aplicación de la suspensión.

35. Artículo 16: “*Cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá proponer a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o a la Asamblea General el levantamiento de la suspensión. Esta decisión se adoptará por el voto de los dos tercios de los Estados Miembros de acuerdo a la Carta de la OEA*”. Ciertamente, se debería entender que lo prescrito en esta disposición, importa que la reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o la Asamblea General sean convocados conforme a lo previsto en la Carta de la OEA.

36. Artículo 17: “*La OEA enviará misiones de observación electoral con el alcance y la cobertura que se determine en el Convenio que para ese efecto se suscriba con el Estado Miembro interesado y si en el país se den las condiciones de seguridad y de acceso libre a la información. Las misiones de observación electoral se realizarán siempre y cuando el Estado Miembro que las soliciten garantice el carácter libre y justo del proceso electoral y el correcto funcionamiento de las instituciones electorales. El Secretario General podrá enviar misiones preliminares con el objetivo de evaluar la existencia de dichas condiciones*” y Artículo 18: “*Si no existiesen garantías mínimas para la realización de elecciones libres y justas, con el consentimiento o a solicitud del gobierno interesado, la OEA podrá enviar misiones técnicas previas a fin de presentar sugerencias para crear o mejorar dichas condiciones*”. Todo el

mecanismo que esta norma contempla debería ser entendido en el sentido de que tiene por objetivo, en definitiva, la efectiva realización de procesos electorales libres y justos. Por otra parte, se debe considerar que, tal como se expresó en la resolución CJI/RES. 17 (LVII-O/00), del 19 de agosto de 2000, “podría resultar útil ...(que las misiones dispusieran) de orientaciones de aceptación general respecto de los principios, normas, criterios y prácticas relacionadas con el ejercicio efectivo de la democracia representativa relacionadas con sus funciones”.

37. Artículo 19: *“La OEA continuara desarrollando diversas actividades y programas dirigidos a la promoción de la democracia y sus valores”*, Artículo 20: *“Los programas y acciones tendrán por objetivo promover la gobernabilidad, estabilidad, buena gestión y calidad de la democracia dando una atención preferencial al fortalecimiento de la institucionalidad política y la amplia gama de organizaciones sociales que componen la sociedad civil. Al mismo tiempo, y atento a que la democracia no es solamente una estructura jurídica y un régimen político sino un sistema de vida fundado en la libertad y el constante mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos, dichos programas prestarán atención igualmente prioritaria a fortalecer la cultura democrática y fomentar principios y prácticas democráticas y los valores de la libertad y la justicia social en la educación de la niñez y la juventud”*, Artículo 21: *“La creación de una cultura democrática y la educación de los niños y de los jóvenes en los principios y prácticas de una sociedad basada en la libertad y la justicia social, requiere programas y recursos para fortalecer las instituciones democráticas y promover valores democráticos. Es una prioridad promover el vínculo entre cuerpos políticos elegidos y la sociedad civil”*. En atención a que se trata más bien de propuestas programáticas para la Organización, sin que signifiquen, en definitiva, obligaciones de resultado o de comportamiento para los Estados Miembros, se estima que no proceden consideraciones jurídicas sobre el particular.

38. Artículo 20: *“Los partidos y otras organizaciones políticas son componentes esenciales de la democracia. Es un interés prioritario de la comunidad democrática interamericana promover la participación creciente y representativa del pueblo en los partidos políticos para el fortalecimiento de la vida democrática, prestando especial atención a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales [y la influencia inapropiada que puede ser ejercida por los grandes donantes]”*. Atendido que el tema se alude también en el artículo 3, podría ser más conveniente tratarlo en una sola disposición, considerando, además, que más que el asunto del costo de las campañas, lo relevante es todo lo atinente al financiamiento de los partidos políticos y su fiscalización.

**OBSERVACIONES DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO AL
PROYECTO DE CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA rev. 7**

(presentado por el doctor Jonathan T. Fried)¹³

I. ANTECEDENTES

Durante la Cumbre de las Américas celebrada en la Ciudad de Quebec, los Jefes de Estado y Gobierno de las Américas, instaron a sus Ministros de Relaciones Exteriores a preparar una Carta Democrática dentro del marco de la XXXI Asamblea General, “ para reforzar los instrumentos de la OEA en pro de la defensa activa de la democracia representativa”.

Para lograrlo, el Consejo Permanente nombró un Grupo de Trabajo para estudiar y redactar el proyecto de una “Carta Interamericana. El Consejo decidió, de concordancia con la Resolución AG/RES. 1838 (XXXI-O/01), realizar consultaciones con los gobiernos Miembros y solicitar la opinión de la sociedad civil. Además, el Consejo también transmitió el proyecto de la Carta Democrática Interamericana al Comité Jurídico Interamericano, observando que, de acuerdo con el Artículo 12 de los Estatutos del Comité, el momento oportuno para que el Comité estudiase el proyecto era durante el período consultivo, para encontrarse debidamente preparado para responder a dichas consultaciones, si fuere necesario hacerlo.

De acuerdo a lo antedicho, durante su 59º período ordinario de sesiones, el Comité consideró la revisión 7 del proyecto de la Carta Democrática Interamericana, y *resolvió* registrar sus observaciones sobre los asuntos jurídicos levantados, para posteriormente enviarlos al Consejo Permanente.

Durante el transcurso de su examen del proyecto, el Comité recordó la exhaustiva labor que había realizado sobre los aspectos jurídicos de la democracia en el sistema interamericano, como consta en sus resoluciones CJI/RES.I-3/95, CJI/RES.5/LII/98, y CJI/RES. 17 (LVII-O/00).

¹³ Estudio presentado en la sesión del 10 de agosto de 2001, 59 º período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc.72/01.

II. OBSERVACIONES GENERALES

Según el entendimiento del Comité lo que se propone es adoptar la Carta como una resolución de la Asamblea General. El Comité señaló que, como tal, la Carta no sería un instrumento vinculante bajo el derecho internacional. De acuerdo con el Artículo 38 del Estatuto de la Corte Interamericana de Justicia, y tal cual se encuentra confirmado por la jurisprudencia de la Corte, las resoluciones adoptadas por organizaciones internacionales tales como la OEA son vinculantes apenas respecto a los asuntos sujetos a la competencia del organismo que lo adopta bajo la constitución de la organización pertinente. Ellas no reflejan la imprescindible intención de quedar vinculadas bajo el derecho internacional que constituye los tratados, tal cual se estipuló en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (reconocida como una codificación común para el derecho internacional sobre el tema). Sin embargo, dicha resolución puede, dependiendo de las circunstancias en que se la adopta, suministrar pruebas de que los estados tienen la práctica de aceptarlas como una cuestión de derecho, pudiendo por ende ser consideradas como declaratorias en el derecho internacional existente. Estas resoluciones también pueden tener algún valor de prueba para evaluar el desarrollo progresivo del derecho internacional consuetudinario.

El Comité también observó que, con respecto a los temas que están sujetos a la competencia de la Asamblea General, los poderes y autoridades de la Asamblea General se encuentran definidos por la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

III. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

Parte I: La Democracia y el Sistema Interamericano

Artículo 1

El Comité observó que la palabra “pueblos” ha sido discutida en diversos foros internacionales, especialmente en el contexto de los derechos humanos y la auto-determinación, y que no existe aún un acuerdo bajo el derecho internacional sobre su significado.

El Comité también resaltó que la democracia aún no había sido reconocida como un derecho humano bajo los significativos instrumentos del derecho internacional de derechos humanos, tal cual revisado pormenorizadamente en los otros trabajos elaborado anteriormente por el Comité, mencionados arriba, tal cual se encuentran reflejados en los debates y votos en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 1999, sobre la resolución que trata sobre la “Promoción del Derecho a la Democracia”.

Artículo 2

El Comité recuerda que, en consonancia con el Artículo 3 (d) de la Carta de la OEA y la subsiguiente práctica de los Estados Miembros en la Organización, bajo dicho tratado pueden ofrecer una base jurídica para proponer que las relaciones inter-estados en las Américas se establezcan entre los Estados Miembros políticamente organizados “sobre la base de un efectivo ejercicio de la democracia representativa”. El Comité señala, sin embargo, que el actual proyecto hace mención a la organización política interna de los Estados Miembros, en vez de referirse a las relaciones inter-estados en el Hemisferio. El Comité también indica que el proyecto de Carta se refiere a una “democracia representativa”, mientras que el Artículo 3 (d) de la Carta de la OEA se refiere al “efectivo ejercicio” de la democracia representativa.

Artículo 3

En su redacción actual, el Artículo parece ofrecer una declaración exhaustiva sobre los elementos esenciales de una democracia representativa. El Comité mencionó que, tal cual se encuentra colocado en sus trabajos anteriores sobre el tema, no existe una recopilación internacional de consenso sobre los elementos esenciales de este tipo de democracia. Por otra parte, el número de instrumentos internacionales, inclusive la Declaración de Varsovia del 27 de junio, 2000, “Hacia la Comunidad de Democracias”, suministra un rico inventario sobre los elementos que forman los principios y prácticas democráticas básicas. Por ende, un artículo que refleja el actual estado del derecho internacional puede representarse mejor como de naturaleza ilustrativa en vez de exhaustiva.

Con respecto a los elementos específicos identificados, el Comité recalca que en el actual proyecto no queda claro si la frase “elecciones libres y justas” pretende abarcar elementos tales como la periodicidad de las elecciones y el sufragio universal. El Comité también observó que el tema de los partidos políticos se encuentra explícitamente mencionado en el Artículo 22, e implícitamente en el Artículo 6. De manera similar, el tema de la democracia y los derechos humanos se encuentra tratado en la Parte II del proyecto, ya que la frase “derechos humanos y libertades fundamentales” no se encuentra definida, no quedando claro, por lo tanto, si el artículo pretende abarcar los derechos económicos y sociales así como los civiles y políticos. Es probable que este aspecto pueda quedar incluido más apropiadamente en la Parte II.

Cuanto a lo que atañe a los significativos instrumentos internacionales y prácticas de los estados en las Américas, el Comité considera que los gobiernos basados en la voluntad del pueblo son el apuntalamiento fundamental de un sistema democrático. Las consecuencias necesarias son: elecciones libres y justas celebradas periódicamente, límites constitucionales en el ejercicio de la autoridad gubernamental legislativa y ejecutiva, limitada a aquellos poderes delegados por el pueblo, un judiciary independiente y, consecuentemente, el régimen de derecho, así como la libertad de expresión, inclusive en los medios.

Artículo 4

Este artículo parece ofrecer una lista de elementos deseables para el fortalecimiento de la democracia. De acuerdo a lo antedicho, sin embargo, la responsabilidad hacia los ciudadanos, como se encuentra implícita en la frase “responsabilidad”, y libertad de expresión política, que se encuentran implícitas en la frase “libertad de prensa”, deberían considerarse más apropiadamente como unos elementos esenciales bajo el Artículo 3.

El Comité observa que no queda bien claro si este artículo pretende ofrecer una lista exhaustiva o ilustrativa de los principios y políticas apropiados para fortalecer la democracia, por ejemplo, el Artículo 6 se refiere a la participación de los ciudadanos como una medida para el fortalecimiento de la misma.

El Comité también resalto que “el desarrollo económico y social” se encuentra exhaustivamente tratado en el Artículo 5 y la Parte V del proyecto de Carta, motivo por el cual este aspecto podría dejarse en dicho artículo o Parte.

Artículo 5

El Comité considera que la frase “responsabilidad común y compartida”, que refleja el compromiso asumido conjuntamente por los Estados Miembros que se encuentra en la Parte V, continúa apoyando los esfuerzos de la OEA en promover y consolidar la democracia representativa de acuerdo al Artículo 2 (b) de la Carta de la OEA, y la cooperación interamericana para el logro de un desarrollo integral, de concordancia con el Artículo 31. Por consiguiente, el Artículo podría servir más apropiadamente como primer artículo en la Parte V.

Artículo 6

El Comité señaló que el tema de promover la participación del ciudadano se encuentra cubierta en la Parte V. La participación en la toma de decisiones a través de las elecciones se encuentra tratada en el Artículo 3 y, por ende, el presente proyecto del artículo 3 puede considerarse redundante.

Parte II: La Democracia y los Derechos Humanos

Artículo 7

Tal cual fue mencionado por el Comité arriba, tanto los Artículos 3 y 7 del proyecto de Carta tratan sobre la democracia y los derechos humanos. A este respecto, el Comité observó que, mientras que el Artículo 3 sugiere que el respeto por los “derechos humanos y libertades fundamentales: es un elemento esencial de la democracia, el Artículo 7 sugiere lo opuesto, o sea, que el efectivo ejercicio de la democracia representativa es la precondition para que se gocen efectiva y plenamente “los derechos humanos y las libertades fundamentales”. El Artículo 8 parece ofrecer una tercera perspectiva, o sea, una prescripción aparentemente

obligatoria de que el ejercicio de la democracia debe asegurar que todas las personas puedan gozar de sus “libertades fundamentales y... derechos humanos”.

El Comité considera que la relación entre democracia y derechos humanos es algo mucho más complejo de lo que sugiere el borrador de este artículo. Diversos instrumentos regionales y multilaterales de los derechos humanos identifican un número de derechos civiles y políticos, inclusive el derecho al voto, que ni son inherentes a o directamente relacionados al ejercicio efectivo de la democracia representativa. Los derechos económicos, sociales y culturales gozan de una conexión aún más indirecta.

Artículo 8

Como mencionado anteriormente, el Comité considera ambigua la frase

“debe asegurar”. Podría interpretarse como una declaración de que existe una conexión inherente entre el ejercicio efectivo de la democracia y el goce de los derechos civiles y políticos. Por otra parte, también podría considerarse como una obligación afirmativa por parte de los Estados Miembros de proveer los elementos necesarios para el ejercicio de los derechos y libertades, especialmente visto que el artículo también menciona más tarde los derechos económicos, sociales y culturales.

En este respecto, el Comité subraya que, aunque el borrador del artículo se refiere a las libertades fundamentales y “derechos humanos tales como aquellos contenidos en” varios instrumentos interamericanos, no todos los Estados Miembros son parte de los instrumentos en cuestión. El Comité considera que, a pesar de que algunos de los derechos y libertades enunciados en los instrumentos pueden haber alcanzado el estado de derecho internacional consuetudinario, no todos los derechos y libertades cumplen este criterio de *opinio juris*.

Artículo 9

El Comité señala que el borrador del artículo se limita explícitamente a los derechos civiles y políticos, en contrapartida de los artículos 3, 7 y 8, y entiende que el Artículo declara dichos derechos de petición, tal cual se encuentran otorgados en importantes instrumentos interamericanos de derechos humanos.

Parte III: Mecanismos para el Fortalecimiento y Defensa de la Democracia

El Comité reconoce que la Parte III está basada en la Resolución AG/RES. 1080 (XXXI/O/91) y el Protocolo de Washington, que entró en vigor para aquellos Estados Miembros que lo ratificaron en 1997, conjuntamente con las subsiguientes prácticas estatales, inclusive la llamada “Cláusula Democrática” de la Declaración de la Ciudad de Quebec. El Comité entiende que la práctica estatal en evolución toma en consideración el compromiso y propósito inicial de los países del hemisferio, inclusive a través de la OEA, con el propósito de promover

la restauración de la democracia representativa, tal cual se encuentra expresada en el Artículo 9(a) de la Carta de la OEA. Sin embargo, el Comité señala que los artículos que constan en la Parte III del proyecto de Carta están orientados hacia la probable suspensión de los derechos de un Estado Miembro de participar en la OEA.

Artículo 10

El Comité considera que el Artículo 10 es declaratorio del derecho existente de cualquier Estado Miembro de presentar solicitudes a la Organización de los Estados Americanos. A este respecto, el Comité observó que el borrador del artículo se refiere a “la asistencia necesaria y oportuna para la preservación de su sistema democrático y su fortalecimiento”, mientras que el Artículo 9(a) de la Carta de la OEA considera que se adopten “iniciativas diplomáticas con el propósito de promover la restauración de la democracia representativa en los Estados Miembros afectados”.

Artículo 11

El Comité considera que el Artículo 11 es en gran parte declaratorio en su naturaleza sobre los poderes inherentes al Secretario General de la Organización y del Consejo Permanente. El Comité deja constancia, sin embargo, que el borrador del artículo exige, además (1) que el Secretario General presente un informe al Consejo Permanente, y (2) que el Consejo Permanente elabore una evaluación colectiva de la situación.

El Comité notó que el borrador del artículo toma en cuenta la posibilidad de que el Consejo Permanente adopte decisiones para la preservación del “sistema democrático” y su fortalecimiento, mientras que, como mencionado anteriormente, la Carta de la OEA y los borradores anteriores de sus artículos se refieren a la “democracia representativa” y su “ejercicio efectivo”.

Artículo 12

El Comité observó que la “cláusula democrática” contenida en la Declaración de la Ciudad de Quebec se refiere a la participación en el Proceso de la Cumbre de las Américas, mientras que este borrador del artículo se refiere a la participación de la OEA. Visto que la Asamblea General, bajo el régimen de derecho, no tiene autoridad para regir sobre el proceso de la Cumbre de las Américas, consideramos que podría ser apropiado que el borrador del artículo declare: “En seguimiento a la cláusula democrática...”, en vez de “De acuerdo con la cláusula democrática”.

Mucho más fundamental es que el Comité nota que, de concordancia con el Artículo 9 de la Carta de la OEA, los Estados Miembros (1) cuyos gobiernos democráticamente constituidos ha sido *derrocados por la fuerza*, (2) *pueden ser suspendidos en el ejercicio de su derecho de participar en las actividades de la*

OEA. En contrapartida, el borrador del artículo se refiere a (1) *cualquier* alteración inconstitucional o interrupción del orden democrático en un Estado Miembro, ya sea que utilice la fuerza o no, se constituye (2) *en un obstáculo insuperable* a su participación en las actividades de la OEA. Consecuentemente, el borrador del artículo toma en consideración una esfera mucho más amplia de circunstancias que amenazan a la democracia representativa, y dejan menos poder discriminatorio en respuesta del que consta en la Carta de la OEA. Además, mientras que la Resolución 1080 utiliza una terminología similar para redactar este artículo, en otras palabras, “cualquier ocurrencia que de lugar a una interrupción súbita o irregular del proceso institucional político democrático, o del legítimo ejercicio del poder por el gobierno democráticamente electo; los poderes de suspensión otorgados a la Asamblea General de concordancia con el Artículo 9 de la Carta se encuentran limitados a las circunstancias de que ocurra un derrocamiento por la fuerza. El borrador del artículo permanece, explícitamente, “sujeto a la Carta de la OEA”.

Artículo 13

El Comité entiende que la intención del borrador de este artículo es la de codificar la práctica de la Organización de concordancia con la Resolución 1080 y el Protocolo de Washington. El Comité también nota, sin embargo, la existencia de un cierto número de diferencia de procedimiento, como las siguientes:

- considerando que la Resolución 1080 instruye al Secretario General a convocar al Consejo Permanente para una reunión, el borrador del artículo considera que dicha reunión puede ser solicitada por el estado afectado, cualesquiera otros Estados Miembros, o al Secretario General (a pesar que el borrador del artículo declara que dicha Parte “va a solicitar” dicha reunión, se supone que el artículo tiene la connotación de permitir, ej. “puede”). Es el entendimiento del Comité que la solicitud hecha por cualesquiera de los Estados Miembros sería coherente con la práctica de la OEA, que exige el apoyo de la mayoría de los Estados Miembros. No queda muy claro si la autorización al Secretario General de “solicitar” esta reunión difiere de la instrucción contenida en la Resolución 1080;
- considerando que la Resolución 1080 autoriza al Consejo Permanente a convocar una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores, el borrador del artículo se refiere a una Reunión de Consultación de los Ministros de Relaciones Exteriores. El Comité interpreta que la Reunión de Consultación queda limitada a los asuntos estipulados en el Artículo 61 de la Carta, y por esta razón puede ser más apropiado que el proyecto del artículo se refiera a una reunión *ad hoc*;
- considerando que la Resolución 1080 se refiere a las decisiones que están siendo adoptadas de acuerdo con la Carta de la Organización y el Derecho Internacional, el borrador del artículo agrega: “y las disposiciones de la Carta Democrática”. Esta terminología sugiere que la Carta Democrática incorpora

poderes o facultades más allá de aquellas contenidas en la Carta de la Organización y el derecho internacional, y es coherente con la frase final del proyecto del Artículo 12, que limita la decisión como quedando “sujeta a la Carta de la OEA”.

Artículo 14

El Comité también considera que la intención de este borrador del artículo nuevamente está codificando la práctica de la Organización de concordancia con la Resolución 1080 y el Protocolo de Washington. El Comité observa, sin embargo, que existen ciertas diferencias de procedimiento, entre ellas:

- considerando que la Resolución 1080 se refiere a la Reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores, el borrador del artículo se refiere a la Reunión de Consultación de Relaciones Exteriores.

- considerando, de concordancia con el Artículo 9(b) de la Carta de la Organización, la facultad de suspender ha sido otorgada exclusivamente en una sesión especial de la Asamblea General, el borrador del Artículo parece empoderar también a una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores a ejercer dicha autoridad, consecuentemente siendo contrario a lo contenido en la Carta;

- La Resolución 1080 se refiere a una “interrupción súbita e irregular” considerando que el borrador del artículo se refiere a “una interrupción inconstitucional” que podría interpretarse como demandando una determinación internacional sobre temas legales domésticos;

- El Comité no considera que ni la sesión especial de la Asamblea General o la reunión de Ministro de Relaciones Exteriores está empoderada, bajo la Carta, a una toma de decisiones respecto a la participación en el proceso de la Cumbre de las Américas.

Artículo 15

De acuerdo a lo antedicho, el Comité considera que la práctica de la Organización y de sus Estados Miembros como la representación de un compromiso de los esfuerzos en curso, realizados con el propósito de promover la restauración de la democracia representativa en los Estados Miembros afectados, tal cual se encuentra reflejado en el Artículo 9(a) y (d) de la Carta de la Organización. El Comité menciona que este borrador del Artículo sólo refleja la intención del Artículo 9(d).

Artículo 16

Las observaciones del Comité sobre los proyectos de los artículos de esta Parte también se aplica aquí, especialmente en lo que respecta a la Reunión de Consultación en vez de la reunión *ad hoc* de los Ministros de Relaciones

Exteriores y la Carta que otorga la facultad de levantar cualquier suspensión exclusivamente a la Asamblea General.

Parte IV: Democracia y las Misiones de Observación Electorales

Artículos 17 y 18

Recordando su resolución sobre las misiones electorales (CJI/RES. 17 (LVII-0/00)), el Comité recuerda que el propósito de las misiones de observación electoral es, en parte, la de asistir en garantizar la libre y justa naturaleza del proceso electoral y la conducta apropiada por parte de las instituciones electorales. El Comité observa que el borrador del Artículo 17 parecería exigir dichas garantías por anticipado, mientras que el borrador del Artículo 18 refleja la consideración de que esta condición puede no existir.

Parte V: La Promoción de la Cultura Democrática

Artículos 19, 20 y 21

El Comité reconoce que esta Parte emite pronunciamientos de asistencia técnica para la programación de la OEA, y por ende no levanta, en general, cuestionamientos de naturaleza jurídica. El Comité ofrece las siguientes observaciones sobre la redacción jurídica:

- de acuerdo a lo antedicho, el borrador del Artículo 6, que también trata sobre la participación de los ciudadanos, debería colocarse preferentemente en esta Parte;
- el Artículo 2 declara que la creación de una cultura democrática “exige programas y recursos”; el Comité no interpreta esta cláusula como una imposición de un compromiso obligatorio para el suministro de asistencia técnica;
- de acuerdo a lo antedicho, la referencia a los partidos políticos que consta en el borrador del Artículo 3 puede incorporarse, más adecuadamente, en el Artículo 22.

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

RESOLUCIÓN APROBADA POR EL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(2002)

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

(Resolución aprobada en la sesión ordinaria, celebrada el 08 de marzo de 2002)¹

CJI/RES. 41 (LX-O/02)

EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO,

TOMANDO DEBIDA NOTA de la resolución AG/RES. 1 (XXVIII-E/01), de fecha 11 de septiembre de 2001, aprobada por los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación reunidos en Lima, Perú, en el vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, mediante la cual se adoptó la *Carta Democrática Interamericana*;

CONSIDERANDO que en el preámbulo de la *Carta Democrática Interamericana* se señala que para su aprobación se tuvo en cuenta el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la *Carta de la Organización de los Estados Americanos* e instrumentos básicos relativos a la preservación y defensa de las instituciones democráticas conforme a la práctica establecida;

HABIDA CUENTA de que durante el desarrollo del vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General el señor Secretario General y otros distinguidos dignatarios dejaron constancia de la contribución del Comité Jurídico Interamericano en el proceso de elaboración del *Proyecto de Carta Democrática Interamericana* aprobado en dicha ocasión;

TENIENDO PRESENTE que el Comité Jurídico Interamericano ha adoptado diversas resoluciones sobre la democracia en el sistema interamericano entre las que destacan, en especial, la resolución CJI/RES.I-3/95, del 23 de marzo de 1995, mediante la cual constata los principios y normas que la Organización de los Estados Americanos y sus Estados miembros observan con relación al ejercicio efectivo de la democracia representativa; la resolución CJI/RES. 17 (LVII-O/00), del 19 de agosto de 2000, en la que se alude a la necesidad de explorar, como enfoque metodológico, la redacción de un instrumento, declaración o tratado interamericano sobre la democracia; la resolución CJI/RES. 23 (LVIII-O/01), del 22 de marzo de 2001, por la que se decide trabajar en la

¹ Resolución aprobada en la sesión del 08 de marzo del 2002, 60 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/RES. 41 (LX-O/02).

formulación de un proyecto de declaración interamericana sobre la democracia y, finalmente, la resolución CJI/RES. 32 (LIX-O/01), del 16 de agosto de 2001, mediante la cual aprueba el informe *Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana* (CJI/doc.76/01), preparado por el grupo de trabajo del Consejo Permanente de la Organización;

CONSTATANDO que el *Proyecto de Carta Democrática Interamericana* presentado por el Consejo Permanente de la Organización al vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y aprobado mediante resolución AG/RES.1 (XXVIII-E/01), recoge, en gran medida, los criterios y sugerencias formuladas por el Comité Jurídico Interamericano en las resoluciones citadas anteriormente,

RESUELVE:

1. Expresar su mayor complacencia por la adopción de la *Carta Democrática Interamericana* efectuada mediante resolución AG/RES.1 (XXVIII-E/01), de fecha 11 de septiembre de 2001, aprobada por los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación, reunidos en Lima, Perú, durante el vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

2. Dejar constancia de su profundo agradecimiento al señor Secretario General de la Organización y demás dignatarios presentes en dicha ocasión por el público reconocimiento a la participación del Comité Jurídico Interamericano en el proceso que culminó con la adopción de la *Carta Democrática Interamericana*.

3. Señalar la conveniencia de que se emprenda un programa de amplia difusión de la *Carta Democrática Interamericana* en tanto instrumento jurídico que da cuenta de las normas aplicables en la materia.

4. Reiterar su disposición de continuar cumpliendo, en ésta y otras materias en las que sea requerido conforme lo dispone la *Carta de la Organización*, su función como cuerpo consultivo de la OEA en asuntos jurídicos.

La presente resolución fue aprobada por unanimidad en la sesión del 8 de marzo de 2002, en presencia de los siguientes miembros: doctores Felipe Paolillo, Brynmor Thornton Pollard, Ana Elizabeth Villalta Vizcarra, Carlos Manuel Vázquez, Kenneth O. Rattray, João Grandino Rodas y Eduardo Vio Grossi.

IV

CUARTA ETAPA

**SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA
CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA Y
NUEVOS DESARROLLOS**

(2003-2017)

NOTA INTRODUCTORIA

IV
SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA
CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA Y
NUEVOS DESARROLLOS
(2003-2017)

NOTA INTRODUCTORIA

Luego de la aprobación de la Carta Democrática Interamericana (CDI), el Comité Jurídico Interamericano ha abordado en varias oportunidades el estudio de aspectos relacionados con la implementación de ese instrumento y se ha ocupado así mismo de cuestiones complementarias relacionadas con la vigencia de la democracia en el hemisferio.

En primer lugar, en el año 2003 el Comité Jurídico decidió incluir como parte de su agenda el tema de la aplicación de la CDI y nombró como Relator del mismo al doctor Eduardo Vio Grossi, quien presentó un primer informe en ese mismo año, “La Democracia en el Sistema Interamericano: Informe de Seguimiento sobre la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana” (CJI/doc.127/03). El documento constata la utilización de los artículos 18 y 19 de la CDI en lo siguiente términos:

“...consecuentemente, las medidas que la OEA puede y ha adoptado en el caso a través de las dos resoluciones mencionadas, son más bien dirigidas, no a “*la normalización de la institucionalidad democrática*” como lo contempla el referido artículo 20, sino a “*la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento*”, la que, por ende, no habría o no estaría siendo alterada, sino que estaría vigente.”

En segundo lugar, la Asamblea General realizada en Quito, Ecuador, en junio de 2004, decidió encomendarle al Comité Jurídico un nuevo mandato, consistente en analizar los aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social, a la luz de lo dispuesto en el Capítulo III de la CDI y teniendo presentes otros instrumentos regionales y universales.¹ En cumplimiento de este mandato, el Comité consideró un informe presentado por el Relator Jean-Paul Hubert, “Aspectos Jurídicos de la Interdependencia entre Democracia y Desarrollo Económico y Social” (CJI/doc.190/05 rev.3) y aprobó la Resolución CJI/RES. 106 (LXVIII-O/06). En este pronunciamiento se reconoce que, mientras los países del hemisferio han asumido que la democracia es una obligación cuya violación motiva acciones legales de parte de la Organización, “el actual ordenamiento interamericano en materia de desarrollo económico y social

¹ Resolución AG/RES. 2042 (XXXIV-O/04), “Observaciones y Recomendaciones al Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano”.

no prevé sanciones ni consecuencias legales referidas al incumplimiento de compromisos de cooperación para el desarrollo”.

En el mes de mayo de 2004, el Secretario General presentó al Consejo Permanente de la OEA un informe relativo a la implementación de la CDI (CP/doc.4184/07, 4 abr. 2007). Frente a este documento, el cual buscaba responder a mandatos específicos emanados de la Asamblea General, el Comité consideró en 2007 un reporte especial preparado por uno de sus miembros, Antonio Fidel Pérez, “Reporte Relativo al Informe del Secretario General de la OEA sobre Implementación de la Carta Democrática Interamericana” (CJI/doc.264/07). Al término del debate, se aprobó una Resolución mediante la cual se decidió retomar el tema del “Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana” y “realizar una interpretación sobre las condiciones y vías de acceso para la aplicabilidad de la Carta Democrática Interamericana” (CJI/RES. 132 (LXXI-O/07). Dos miembros del Comité Jurídico plantearon diferencias de enfoque en cuanto a la metodología a seguirse y adjuntaron sendos votos individuales a esta Resolución: Voto razonado de Eduardo Vio Grossi (CJI/doc.281/07) y Explicación de voto en disidencia relativo a la Resolución sobre el seguimiento de la Carta Democrática Interamericana de Antonio Fidel Pérez (CJI/doc. 284/07).

Continuando con el cumplimiento de los mandatos del Comité, el Relator, Jean-Paul Hubert, ha presentado dos informes adicionales, uno en 2009 sobre “Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana”, en donde el Relator constata que “la obligación de respetar el Estado de Derecho no se aplica solamente al gobierno, sino también a todos los sectores de la sociedad” (CJI/doc.317/09 corr.1), y otro en 2010 sobre “Promoción y Fortalecimiento de la Democracia”, que visualiza las nuevas avenidas que se podrían considerar en relación a la acción preventiva de la Secretaría General (CJI/doc.355/10 corr.1).

En el año 2009 tuvo también lugar la discusión y aprobación de una importante resolución por parte del Comité relativa al tema “Elementos Esenciales y Fundamentales de la Democracia Representativa y su Vinculación con la Acción Colectiva en el Marco de la Carta Democrática Interamericana” CJI/RES. 159 (LXXV-O/09). Esta Resolución contiene una sistematización de dichos elementos, tal como han sido recogidos en diversos instrumentos del Sistema Interamericano, incluyendo las normas de la Carta de la OEA, la Declaración adoptada por la V Reunión de Consulta en 1959, la Resolución CJI/RES.I-3/95 del Comité Jurídico de 1995, las disposiciones de la CDI y diversos documentos emanados de otros órganos del Sistema.

“Por consiguiente, el régimen democrático no se agota en los procesos electorales, sino que se expresa también en el ejercicio legítimo del poder dentro del marco del estado de derecho que incluye el respeto a los elementos, componentes y atributos de la democracia arriba referidos.”

En el año 2011, el Comité adoptó un informe sobre “Democracia participativa y participación ciudadana” que recopila trece figuras de participación directa consagradas en las constituciones de los Estados Miembros de la OEA a la luz de un detallado estudio de la normativa interna, entre los cuales destacan: i) el referendo; ii) la revocación; y iii) la participación en la gestión pública. Asimismo, el informe analiza algunos de los problemas o limitaciones respecto a la implementación de dichas figuras y propone propuestas tendientes a mitigarlas, tales como la adopción de mecanismos procesales tanto administrativos como judiciales destinados a resguardar los derechos de los ciudadanos.

Al final de esta etapa, se presentan cuatro informes del doctor Hernán Salinas sobre aspectos particulares de la Carta Democrática Interamericana en su calidad de Relator del tema “La democracia representativa en las Américas”.

El informe preliminar analiza las carencias de la implementación de la Carta Democrática Interamericana en lo concerniente a los mecanismos de acción colectiva en materia de protección y preservación de la institucionalidad democrática.

El segundo informe evalúa los mecanismos de acción colectiva contemplados en el capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana, bajo dos ángulos: uno preventivo y otro de carácter sancionatorio, sin buscar modificar las disposiciones de dicho instrumento.

El tercer informe aborda los mecanismos de carácter preventivos en materia de defensa de la democracia representativa estipulados en el capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana, dando especial énfasis a unos de acción inmediata y otros de seguimiento.

En marzo de 2017, el doctor Hernán Salinas presentó un informe titulado “Guía para una reflexión sobre el tema la democracia representativa en las Américas”, por medio del cual se presentan recomendaciones concretas respecto de los mecanismos de acción preventiva; las prerrogativas del Secretario General; y el principio de la no intervención. Asimismo, se describe el margen de acción de los Estados frente a situaciones descritas en los artículos 18, 20 y 21 de la Carta Democrática Interamericana.

Lista de los documentos incluidos en la Parte IV

- CJI/doc.127/03
La Democracia en el Sistema Interamericano: Informe de Seguimiento sobre la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)
- CJI/doc. 190/05 rev.3
Aspectos Jurídicos de la Interdependencia entre Democracia y Desarrollo Económico y Social

(presentado por el doctor Jean-Paul Hubert)

- CJI/RES. 106 (LXVIII-O/06)
Aspectos Jurídicos de la Interdependencia entre Democracia y Desarrollo Económico y Social
- CJI/doc.264/07
Reporte Relativo al Informe del Secretario General de la OEA sobre la Implementación de la Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Antonio Fidel Pérez)
Anexo: Informe del Secretario General de la OEA: “Implementación de la Carta Democrática Interamericana” (CP/doc.4184/07)
- CJI/RES. 132 (LXXI-O/07)
Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana
 - Voto Razonado de Eduardo Vio Grossi (CJI/doc.281/07)
 - Voto en Disidencia de Antonio Fidel Pérez (CJI/doc. 284/07)
- CJI/doc.317/09 corr.1
Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Jean-Paul Hubert)
- CJI/RES. 159 (LXXV-O/09)
Elementos Esenciales y Fundamentales de la Democracia Representativa y su Vinculación con la Acción Colectiva en el Marco de la Carta Democrática Interamericana
- CJI/doc.355/10 corr.1
Promoción y Fortalecimiento de la Democracia (presentado por el doctor Jean-Paul Hubert)
- CJI/RES. 176 (LXXIX-O/11)
Democracia participativa y participación ciudadana
 - Anexo: CJI/doc.383/11 rev.1
Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre mecanismos de participación directa y fortalecimiento de la democracia representativa
- CJI/doc.473/15
La democracia representativa en las Américas: primer informe preliminar
- CJI/doc.501/16
La democracia representativa en las Américas: segundo informe

- CJI/doc.506/16
La democracia representativa en las Américas: tercer informe
- CJI/doc.524/17
Guía para una reflexión del Comité Jurídico Interamericano sobre el tema “la democracia representativa en las Américas” y los informes del relator

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

INFORME DE SEGUIMIENTO SOBRE LA APLICACIÓN DE LA
CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

PRESENTADO POR EDUARDO VIO GROSSI

(2003)

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

INFORME DE SEGUIMIENTO SOBRE LA APLICACIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA¹

(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)

1. A propósito de la situación política de Venezuela, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos adoptó, durante el año pasado, tres resoluciones, a saber, la CP/RES. 811 (1315/02), denominada *Situación en Venezuela*, del 13 de abril de 2002, la CP/RES. 821 (1329/02), titulada *Apoyo al Proceso de Diálogo en Venezuela*, del 14 de agosto de 2002, y la CP/RES. 833 (1348/02), llamada *Respaldo a la Institucionalidad Democrática en Venezuela y a la Gestión de Facilitación del Secretario General de la OEA*, del 16 de diciembre de 2002.

2. Tales resoluciones se refieren a la *Carta Democrática Interamericana*, aprobada por la Asamblea General mediante su resolución AG/RES. 1 (XXVIII-E/01), del 11 de septiembre de 2001.

3. El presente informe intenta esbozar las siguientes consideraciones jurídicas preliminares acerca de la aplicación, en el caso venezolano, de la referida *Carta*: a) ésta se ha hecho valer en concordancia con lo prescrito en la *Carta* de la propia Organización de los Estados Americanos respecto de los procedimientos a seguir; b) se ha optado por dos de los tres procedimientos previstos en la *Carta Democrática Interamericana*; c) las gestiones autorizadas han previsto una faceta más amplia de las mismas, y d) la *Carta Democrática Interamericana* parece ser invocada como texto jurídico vinculante autónomamente.

4. En cuanto a la primera cuestión, esto es, la concordancia de la *Carta Democrática Interamericana*, en cuanto a los procedimientos previstos en ella, con la *Carta de la OEA*, cabe indicar que el Consejo Permanente actúa en el caso

¹ Informe presentado en la sesión del 20 de marzo de 2003, 62 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc.127/03 En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 2003**. Río de Janeiro: CJI, 2003 (CJI/doc.145/03 del 29 ag. 2003). p.280-283.

en comento conforme a las facultades que aquella le otorga al amparo de lo prescrito en la última.

5. En efecto, el artículo 70 de la *Carta de la OEA* dispone que “*el Consejo Permanente de la Organización... tiene la competencia que (le) asigne la Carta y otros instrumentos interamericanos, así como las funciones que le encomiende la Asamblea General...*” A su vez, el artículo 82 del mismo cuerpo normativo señala que “*el Consejo Permanente conoce, dentro de los límites de la Carta y de los tratados y acuerdos interamericanos, de cualquier asunto que le encomiende la Asamblea General ...*”.

6. Por su parte, los artículos 17, 18 y 20 de la Carta Democrática Interamericana contemplan la facultad del Consejo Permanente para actuar en los casos previstos en los mismos, de suerte que, por ende, se podría concluir que, a través de la ya citada resolución AG/RES. 1 (XXVIII-E/01) que aprobó dicha *Carta*, la Asamblea General de la OEA “encomendó” al Consejo Permanente actuar como lo dispone en casos como el que nos ocupa.

7. Dicha primera consideración podría ser relevante puesto que, además de confirmar la legitimidad de todo el accionar consecuente, sería una demostración evidente del mérito y aún de la eficacia de la propia *Carta Democrática Interamericana*, al menos en tanto procedimiento a seguirse obligatoriamente en la OEA en situaciones como la de Venezuela.

8. Respecto a la segunda consideración, esto es, que en el citado caso se ha optado por dos de los tres procedimientos previstos en la *Carta Democrática Interamericana*, procede recordar primeramente que tales procedimientos están establecidos, en los siguientes términos, en los artículos 17, 18 y 20, inciso o párrafo primero, de dicho texto:

Art.17 - Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática;

Art.18 - Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento, y

INFORME DE SEGUIMIENTO SOBRE LA APLICACIÓN DE LA CDI

Art.20 - En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime convenientes.

9. Ahora bien, es indiscutible que la primera resolución del Consejo Permanente de la OEA con respecto al caso venezolano en comento, la CP/RES. 811 (1315/02), fue adoptada al amparo de lo prescrito en el artículo 20 de la *Carta Democrática Interamericana*, puesto que no sólo aquella expresamente invoca a éste, sino que, a mayor abundamiento, emplea sus mismos términos en la apreciación de la situación al expresar que “*considerando que en Venezuela se ha producido una alteración del orden constitucional que afecta gravemente su orden democrático...*” y, consecuentemente, dispone las medidas previstas en los incisos o párrafos segundo y tercero del mismo artículo 20, vale decir, la realización de gestiones diplomáticas para, empleando los términos del párrafo o inciso segundo de tal disposición y del numeral 5 de la referida resolución, “*promover la más pronta normalización de la institucionalidad democrática*” y, siguiendo los términos del inciso o párrafo tercero del ya indicado artículo 20 y del numeral 6 de la citada resolución, la convocatoria a “*un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*”.

10. También parecería evidente que, en cambio, las otras dos resoluciones del Consejo Permanente de la OEA con respecto al aludido asunto venezolano, la CP/RES. 821 (1329/02) y la CP/RES. 833 (1348/02), fueron adoptadas conforme a lo previsto en el artículo 18 de la *Carta Democrática Interamericana*, aunque, curiosamente, ninguna de las dos resoluciones así lo indique expresamente.

11. En efecto, habría que, por de pronto, señalar que si bien ninguna de esas resoluciones se refiere expresa y directamente al citado artículo 18, ambas utilizan, sin embargo, expresiones similares a las empleadas por éste y así, mientras dicha disposición menciona a “*decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento*”, aquellas se refieren a “*la consolidación del proceso democrático*” (Segundo Considerando y Primer Resolutivo de la primera de las mencionadas y Sexto Considerando de la segunda) y “*a preservar el libre ejercicio de los elementos esenciales de la democracia*” (Quinto Resolutivo de la misma).

12. A mayor abundamiento, procedería llamar la atención con relación a cómo la resolución CP/RES. 833 (1348/02) califica a la presentación del Representante Permanente de Venezuela ante la OEA con respecto a la situación venezolana, puesto que lo hace señalando que esa presentación versó “*sobre los incidentes que pudieran desestabilizar el orden constitucional democrático de Venezuela*”, expresiones muy similares a las contenidas en el artículo 18 de la *Carta Democrática Interamericana*, a saber, “*Cuando en un Estado miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder...*”

13. Lo anterior significa, en consecuencia, que, de acuerdo a las recién citadas resoluciones, la situación venezolana ya no podría ser calificada como una “*alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático*” de Venezuela, hipótesis prevista en el artículo 20 de la *Carta Democrática Interamericana* y que, por lo tanto, estaría superada, sino como una situación “*que pudiera afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder*” y es por lo mismo que, consecuentemente, las medidas que la OEA puede y ha adoptado en el caso a través de las dos recién resoluciones mencionadas, son más bien dirigidas, no a “*la normalización de la institucionalidad democrática*” como lo contempla el referido artículo 20, sino a “*la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento*”, la que, por ende, no habría o no estaría siendo alterada, sino que estaría vigente.

14. La interpretación anterior se sustenta, además, en lo expresado en las indicadas resoluciones en tanto ellas aluden al “*pleno ejercicio de la democracia en Venezuela*” (Primer Resolutivo de la resolución CP/RES. 823 (1348/02) y al respaldo a la “*institucionalidad democrática y constitucional de la República Bolivariana de Venezuela, cuyo gobierno preside Hugo Chávez Farías*” (, es decir, en cuanto dan por supuesto de lo que se resuelve que existe democracia en Venezuela o que no se ha producido o no continúa en dicho país una alteración del orden democrático que afecte gravemente su orden democrático y que amerite, por tanto, la adopción de alguna de las medidas previstas en el artículo 20 que pueda conducir a la medida de suspensión del Estado miembro contemplada en el artículo 21 de la *Carta Democrática Interamericana*.

15. Asimismo, se podría invocar, en apoyo a la tesis de que las resoluciones CP/RES. 821 (1329/02) y CP/RES. 833 (1348/02) se sustentan en lo prescrito en el artículo 18 de la *Carta Democrática Interamericana*, las circunstancias de que en ellas se alude a las visitas a Venezuela de personal de la Secretaría General, a la invitación de Venezuela para que representantes de la OEA faciliten el diálogo y la búsqueda de acuerdos democráticos en Venezuela (Tercer Considerando de la primera resolución indicada), al ofrecimiento de apoyo que el Gobierno de Venezuela requiera (Primer resolutivo de la misma resolución) y al informe del Secretario General sobre la situación venezolana (Segundo Considerando de la segunda resolución mencionada), aspectos éstos que bien podrían ser considerados como a los que alude el artículo 18 al mencionar a las visitas como una de las medidas susceptibles de ser adoptadas por el Consejo Permanente de la OEA y al previo consentimiento del gobierno afectado como el requisito para proceder.

16. En lo que atañe a la tercera consideración sugerida, vale decir, que las gestiones autorizadas han previsto una faceta más amplia de las mismas, vale recordar, por una parte, que el artículo 18 de la *Carta Democrática Interamericana* se refiere, en términos genéricos, a “*las decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento*” sin, por ende, especificarlas y por la otra parte, que la decisión adoptada fue la gestión de

facilitación del diálogo por parte de Secretario General de la OEA (Segundo, Séptimo y Octavo Considerandos de la resolución CP/RES. 833 (1348/02) y Segundo, Tercer y Noveno Resolutivos de la misma), gestión que, obviamente, debe ser entendida como parte de los buenos oficios (Tercer Resolutivo de la resolución CP/RES. 821 (1329/02)).

17. Pues bien, esa gestión de facilitación del diálogo ciertamente se lleva a cabo no sólo frente o con relación a las autoridades de los Estados y que en este caso serían únicamente del venezolano, como acontece normalmente con las gestiones diplomáticas, sino que también ante entidades constituidas por los opositores a las autoridades estatales y ello aunque tales entidades no dispongan de personalidad jurídica ni siquiera de la nacional, que es lo que acontece con la Coordinadora Democrática, mencionada en el Quinto Considerando de la resolución CP/RES. 821 (1329/02) y Tercer Resolutivo de la resolución CP/RES. 833 (1348/02), lo que sin duda alguna constituye una necesaria ampliación del ámbito de la acción dispuesta a fin de que efectivamente pueda tener éxito.

18. Finalmente, en lo que dice relación con la última consideración planteada, a saber, que la *Carta Democrática Interamericana* parece ser invocada como texto jurídico vinculante autónomamente, cabe recordar, por una parte, que la misma fue aprobada por la ya mencionada resolución AG/RES. 1 (XXVIII-E/01) y por la otra parte, que el Comité Jurídico Interamericano señaló, en sus *Observaciones y Comentarios sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana* (CJI/doc.76/01, del 16 de agosto de 2001) que

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

19. Evidentemente y en razón de lo expuesto como primera consideración, lo prescrito en los artículos 17, 18 y 20 de la *Carta Democrática Interamericana* podría ser ubicado entre las disposiciones con efecto obligatorio dentro de la Organización.

20. Pero, también podría afirmarse que, además, la *Carta Democrática Interamericana* en su conjunto parecería ser considerada por las citadas resoluciones del Consejo Permanente como texto jurídico que interpreta normas convencionales o que contribuye al desarrollo progresivo del derecho internacional, es decir, como un texto jurídico autónomo o, lo que es equivalente, con un valor superior al de las meras resoluciones de órganos de las Organizaciones Internacionales, vale decir, con fuerza vinculante.

21. Lo anterior podría desprenderse de la invocación de la *Carta Democrática Interamericana* en su conjunto se hace tanto como fundamento de las decisiones adoptadas (Tercer Considerando de la resolución CP/RES. 811 (1315/02) y en el Cuarto Considerando de la resolución CP/RES. 833 (1348/02)) como en los propios resolutivos (Cuarto Resolutivo de la resolución CP/RES. 811 (1315/02), y Segundo y Cuarto Resolutivo de la resolución CP/RES. 833 (1348/02), lo que tal vez indique la orientación que estaría asumiendo en la Organización la voluntad política sobre este aspecto del asunto.

**ASPECTOS JURÍDICOS DE LA INTERDEPENDENCIA ENTRE
DEMOCRACIA Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL**

PRESENTADO POR JEAN-PAUL HUBERT

(2006)

Sumario

Parte I. 1. El mandato. 2. Interpretación del mandato. 3. Metodología.

Parte II: La Carta Democrática Interamericana. 1. La *Carta Democrática Interamericana* vista como parte de la ‘Arquitectura Democrática’ de la OEA. 2. La *Carta Democrática Interamericana* y del desarrollo progresivo del derecho internacional”; la *Carta* como una “resolución”.

Parte III: Algunas Consideraciones y Reflexiones Iniciales. 1. La interrelación entre democracia y desarrollo económico y social. 2. ‘Democracia primero’ *versus* ‘desarrollo primero’. 3. El “derecho a la democracia”. 4. Democracia como un “derecho humano”. 5. El “Desarrollo como un derecho” y como un “derecho humano”. 6. La noción del “Desarrollo Integral”. 7. Recursos ante la falta de desarrollo social y económico como una amenaza a la democracia. 8. El CJI y la “Democracia en el Sistema Interamericano”: consideraciones previas.

Parte IV: Conclusiones Generales

Anexos: 1. *Carta de las Naciones Unidas*. 2. *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. 3. El Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (noviembre, 1988) 4. El *Compromiso de Santiago para con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*, y la Resolución 1080 sobre “Democracia Representativa” (junio, 1991). 5. Primera Cumbre de las Américas, *Declaración de Principios* (Miami, diciembre de 1994). 6. Primera Cumbre de las Américas, *Plan de Acción* (Miami, diciembre de 1994). 7. Segunda Cumbre de las Américas, *Declaración de Principios* (Santiago, abril 1998). 8. Segunda Cumbre de las Américas, *Plan de Acción* (Santiago, abril de 1998). 9. *Declaración del Milenio* de las Naciones Unidas (Nueva York, septiembre de 2000). 10. Tercera Cumbre de las Américas, *Declaración de Principios* (Ciudad de Québec, abril de 2001). 11. Tercera Cumbre de las Américas, *Plan de Acción* (Ciudad de Québec, abril de 2001). 12. *Carta Democrática Interamericana* (Lima, septiembre de 2001). 13. *Consenso de Monterrey* (marzo 2002). 14. *Declaración de Margarita* (Venezuela, octubre de 2003). 15. *Declaración sobre Seguridad en las Américas* (Ciudad de México, octubre de 2003). 16. *Declaración de Nuevo León* (Monterrey, enero 2004). 17. Declaración de Florida “Hacer realidad los beneficios de la democracia” (Miami, junio de 2005). 18. Algunas opiniones de relevancia sobre la *Carta Democrática Interamericana* con relación a la democracia y al desarrollo económico y social.

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA INTERDEPENDENCIA ENTRE DEMOCRACIA Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

(presentado por el doctor Jean-Paul Hubert)¹

PARTE I

1. El mandato

La XXXIV Asamblea General de la Organización de Estados Americanos realizada en Quito, Ecuador aprobó el 8 de junio de 2004, la AG/RES.2042 (XXXIV-O/04), *Observaciones y Recomendaciones al Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano*". La citada Resolución contiene varios mandatos específicos dirigidos al Comité Jurídico, entre los cuales se sitúan los siguientes:

7. Solicitar al Comité Jurídico Interamericano que, en el marco del tema de su agenda "Aplicación de la Carta Democrática Interamericana", analice, a la luz de lo establecido en el capítulo III de la Carta Democrática Interamericana, los aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social, teniendo presentes, entre otros, las recomendaciones de la Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad e Inclusión Social contenidas en la Declaración de Margarita, el Consenso de Monterrey, las Declaraciones y Planes de Acción emanados de las Cumbres de las Américas y los objetivos contenidos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.

2. Interpretación del mandato

El enfoque basado en la Carta Democrática Interamericana y su aplicación. A raíz de las consideraciones iniciales relativas al lenguaje utilizado en el directriz citada, el CJO estuvo de acuerdo de manera unánime de que era importante observar que el análisis que le fuera confiada debe ser realizado dentro del contexto preciso de su ítem de la agenda relativo a la aplicación de la *Carta Democrática Interamericana* aprobada el 11 de setiembre, 2001 en sesión extraordinaria de la OEA, celebrada en Lima, Perú.

Así, la *Carta Democrática Interamericana* dentro del contexto de su aplicación deberá en consecuencia representar un foco central de este estudio.

¹ Informe presentado en la sesión del 20 de marzo de 2006, 68 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc.190/05 rev.3. En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 2006**. Rio de Janeiro: CJI, 2006 (CJI/doc.237/06, 25 ag. 2006). p.143-239.

La Carta de la OEA como telón de fondo general. A su vez, esto necesariamente supone que la propia *Carta de la OEA*, a pesar de que no se encuentre expresamente mencionado en el mandato, debe servir como telón de fondo general, por así decirlo, de todas nuestras consideraciones. Esto está expresamente reconocido en la propia *Carta Democrática Interamericana* al considerar conveniente recordarlo en el propio preámbulo “... que la *Carta de la Organización de los Estados Americanos* reconoce que la *democracia representativa es indispensable para la estabilidad, paz y desarrollo de la región, y que uno de los propósitos de la OEA es el de promover y consolidar la democracia representativa con el debido respeto por el principio de no intervención;...*”; repitiendo así simplemente el lenguaje encontrado en el Art. 2 (b) de la propia *Carta de la OEA*.

Como veremos más abajo², el Emb. Humberto de la Calle, editor coordinador de la *Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones*,³ recuerda que la *Carta Democrática Interamericana* “(...) fue concebida como una herramienta para actualizar e interpretar la *Carta fundamental de la OEA*, (...)”⁴ El Dr. Mauricio Herdocia Sacasa, en su reciente volumen “*Soberanía clásica, un principio desafiado... ¿Hasta dónde?*”⁵ Escribe que:

La Carta Democrática Interamericana es, sin lugar a dudas, la reafirmación e interpretación, por una parte, y el desarrollo normativo, por otra, de principios que ya están contenidos en un tratado anterior como es la Carta de la OEA que, desde sus inicios en 1948, consagra entre sus principios el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa.⁶

Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social. Entonces, se nos solicita que nos concentremos, en nuestro análisis, en lo que se da en referir como “*los aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social*”. La Asamblea General, al adoptar esa terminología precisa, ha postulado en consecuencia que tal interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social es hecho establecido. Que dicha interdependencia existe resulta entonces

² En la parte III de este Informe, al discutirse la Carta Democrática Interamericana con relación al desarrollo progresivo del derecho internacional.

³ Ver DE LA CALLE, Humberto. *Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones*. Consejo Permanente, Organización de los Estados Americanos. Columbus Memorial Library: Washington; 2003; p. 347. El texto completo de este documento clave puede encontrarse en línea en http://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf

⁴ Idem, Introducción, P. viii. Una conclusión ampliamente compartida por muchos otros analistas.

⁵ HERDOCIA SACASA, Mauricio. 1ª ed., Managua: 2005, XII, p. 206. El Dr. Herdocia Sacasa se desempeña actualmente como Presidente de la CJI.

⁶ Idem, en la p. 141.

claramente como un presupuesto. Tal como lo veremos, verdaderamente la vinculación entre democracia por un lado y desarrollo económico y social por el otro, se proclama de manera sumamente amplia y reiterada en un elevado número de documentos hemisféricos de diversas naturalezas. No obstante, teniendo en cuenta lo que a primera vista puede aparecer como la novedad de tener que buscar y analizar “el aspecto legal de la interdependencia entre ambos, algo que no resulta autoevidente⁷, ello nos dispondría a verificar, al menos en parte, las variadas – y a veces bastante diferentes – maneras en las cuales tal vinculación se expresa en la diversidad de documentos. El Comité concordó que al observar cómo y en qué manera dicha vinculación surge e varios documentos hemisféricos e internacionales, podría en realidad resultar de importancia⁸.

Definiciones. Lo expresado arriba levanta la compleja cuestión de las “definiciones”. Tuvimos que preguntarnos si un análisis de la “interdependencia jurídica” entre dichos conceptos requiere una tentativa anticipada de definirlo de una ‘manera abstracta’, separada e individualmente.

Definiendo a la democracia. El Comité Jurídico concordó que el término “democracia” tomado en abstracto difícilmente puede ser definido de una manera precisamente ‘fidedigna’. En verdad, lo que la democracia supone de una forma general ha sido descrito con frecuencia, especialmente mediante la simple utilización de sus elementos constitutivos. Así, por ejemplo, el Artículo 3 de la *Carta Democrática Interamericana*⁹ dice:

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres y 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.¹⁰

⁷ Verdaderamente, durante las discusiones mantenidas en el CJI con relación a nuestro mandato, varios miembros expresaron algunas dudas de que dicha innegable interdependencia podría acarrear, o serle asignadas, consecuencias de naturaleza “jurídica”.

⁸ Obviamente, visualizando la interdependencia entre democracia y desarrollo social y económica, es una cosa; observando a cualquier posible aspecto legal derivado de dicha interdependencia es otra bien distinta ...

⁹ Texto completo: [http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink](http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democractic_Charter.htm) = http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democractic_Charter.htm

¹⁰ Notar la adición de “*inter alia*”, que fue realizada durante las últimas etapas de la redacción de la Carta en la sesión especial de la Asamblea General de la OEA en Lima, (11 de setiembre de 2001), precisamente para significar que la lista de “elementos esenciales” no era exhaustiva.

Lo que es sumamente interesante, es que la *Carta Democrática Interamericana*, al enumerar a los “elementos esenciales de la democracia”¹¹, o del ejercicio de la democracia¹², no incluye al desarrollo como tal. Mientras declara enfáticamente en su Artículo 1 que la “*Democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas*” no expresa en ningún lugar la proposición reversa que hubiera declarado al desarrollo como “*esencial para la democracia*”. Ambos son declarados “*interdependientes y (...) se refuerzan mutuamente*”¹³, mas solamente uno, es decir, la democracia, es esencial para el otro, es decir, el desarrollo. Y no viceversa.

Retornando a las definiciones sobre los elementos constitutivos de la democracia, se puede comprar el lenguaje citado más arriba de la Carta Democrática con - y esta no es sino una de un número sumamente extenso de “definiciones” que pueden encontrarse en la literatura sobre ciencia política – lo que un analista configura como las “cinco prioridades” entre “los elementos de la buena gobernanza democrática: “1) *elecciones libres y justas*; 2) *partidos políticos democráticos*; 3) *sistemas judiciales independientes y eficaces*; 4) *sistemas completos de responsabilidad horizontal*; y 5) *sociedades civiles pluralistas, abiertas y con recursos*”.¹⁴ Nótese nuevamente, la ausencia de cualquier referencia con relación al desarrollo.

¹¹ *Carta Democrática Interamericana*, Art. 3 y parte del Art. 4.

¹² *Idem*, Parte del Art. 4.

¹³ *Idem* Art. 11, *Carta Democrática Interamericana*.

¹⁴ DIAMOND, Larry, “Moving Up Out of Poverty: What Does Democracy Have to Do With It?”; Documento de trabajo publicado por el *Center on Democracy, Development and the Rule of Law, Stanford Institute for International Studies*, en la p. 12; el texto completo de este documento se encuentra disponible en http://iis-db.stanford.edu/pubs/20669/Moving_Up_Out_of_Poverty.pdf.

Aún sobre lo que la democracia es y qué elementos esenciales pueden ser considerados como formando parte de ella, el siguiente extracto de “The Interaction Between Democracy and Development, Executive Summary” (UNESCO, Paris, 2003; 47 páginas; texto completo en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001323/132343e.pdf>: “*Democracy is a system whereby the whole of society can participate, at every level, in the decision-making process and keep control of it. Its foundation is the full observance of human rights, (...). There can be no democracy without an independent judicial system and without institutions that guarantee freedom of expression and the existence of free media. The power to legislate must be exercised by representatives of the people who have been elected by the people. Laws must be implemented by legally responsible individuals, and the administrative apparatus must be accountable to the elected representatives. That is why a parliament that is truly representative of the people in all its diversity is indispensable for the democratic process. In this respect, the holding of free and fair elections by universal suffrage is a necessary, though not in itself sufficient, precondition for the existence of a democratic regime. In short, democracy can be defined as a political system that is capable of correcting its own dysfunctions*” (en la p. 7-8). El sumario citado refleja la tarea de un Panel Internacional sobre Democracia y Desarrollo (IPDD *por sus siglas en inglés*) establecido por la UNESCO en 1998, bajo la presidencia del Sr. Boutros

Se encuentra también consensuado que la democracia no es un concepto ‘fijo’; especialmente y sobre todo cuando se lo vislumbra a través de las modalidades de su aplicación práctica en los países individualmente considerados¹⁵. Así, el entonces Secretario General de la ONU Boutros-Ghali escribió “*no existe un modelo de democratización o de democracia adecuado para todas las sociedades*”¹⁶ En el mismo sentido, el Comité de la ONU en materia de Derechos Humanos ha reconocido la “*naturaleza rica y diversa de la comunidad de las democracias del mundo*”¹⁷.

En virtud de lo anterior, no hemos visto necesidad de intentar una definición abstracta y general de la democracia, y hemos optado por limitar nuestra consideración sobre lo que la “democracia” significa para como que ella es actualmente ‘definida’ o presentada conforme el lenguaje que se encuentra puntualmente en los diversos documentos en estudio.

Definiendo al desarrollo económico y social. El mismo razonamiento se aplica, por idénticas razones, a las tentativas de definir con precisión las nociones de desarrollo “económico” y “social”¹⁸ Un Panel Internacional sobre la Democracia y el Desarrollo (PIDD) establecido por la UNESCO en 1998¹⁹ llegó a un amplio consenso al efecto de que

“(…) el desarrollo debe ser comprendido como significando la amplia gama de avances económicos, sociales y culturales a los cuales los pueblos aspiran. Este es el significado de “desarrollo humano sustentable” en el sentido que le han otorgado las Naciones Unidas. El desarrollo sustentable es, entonces, multidimensional. Ya no es restrictivamente comprendido como solamente económico o financiero. A fin de ser completo, necesita también ser cultural y social, y de manera más amplia tener en cuenta

Boutros-Ghali y compuesto de figuras internacionales de liderazgo. El Informe completo de 384 p. puede encontrarse en línea en

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001282/128283e.pdf>

¹⁵ Por ejemplo, el Artículo 3, e) de la Carta de la OEA dice: “*Todo Estado tiene el derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales*”.

¹⁶ “Agenda for Democratization; Supplement to Reports A/50/332 AND A/51/512 on Democratization, 17 Dic 1996, New York: United Nations, Dept. of Public Information, 1996; parr. 4.

¹⁷ “Promotion of the right to democracy”, UNCHR, E/CN 4/RES/1999/57, 28 Abr 1999.

¹⁸ En el transcurso de las discusiones generales del CJI algunos miembros notaron que el “desarrollo económico” era un concepto más claro que el de “desarrollo social”. Pero como se notará más adelante, el concepto “más nuevo” de “desarrollo integral”, utilizado ahora en la Carta de la OEA, puede ser considerado como “comprenderlo todo”.

¹⁹ Ver nota anterior.

todos los factores que ayudan a los individuos a completarse plenamente. El ambiente, la justicia social, la democracia, la educación y el intercambio de conocimientos están estrechamente conectados al desarrollo. Esto explica por qué el derecho al desarrollo ocupa un lugar natural entre los derechos humanos”.²⁰ (Ver informaciones adicionales más abajo).

El Desarrollo Progresivo del Derecho Internacional

Concordantemente con este mandato tal como se describe en la Carta de la OEA, el Comité consideró que sería importante tener en cuenta la noción del “desarrollo progresivo del derecho internacional” en el curso del presente análisis y en el diseño de sus conclusiones y recomendaciones finales²¹.

Sobre todo cuando los redactores de la Carta Democrática Interamericana, uno de los principales marcos de referencia para el presente análisis y su punto de partida central (desde que, nuevamente, se encuentra dentro del contexto expreso de la aplicación de la Carta Democrática que nuestro mandato establece que debemos considerar “los aspectos jurídicos de la interdependencia entre la democracia y el desarrollo económico y social”, consideró pertinente incluir el siguiente e importante lenguaje en el último párrafo de su preámbulo: *“TENIENDO EN CUENTA el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la OEA ... e instrumentos básicos concordantes relativos a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida, (...)”*.

A mayor abundamiento, la *Declaración de Nuevo León* aprobada en una Cumbre Especial de las Américas realizada en Enero de 2004, no hesitó en declarar que la *Carta Democrática Interamericana* es “*un elemento de identidad regional y, proyectado internacionalmente, constituye una contribución hemisférica a la comunidad de naciones*”.²² Dicha declaración debe seguramente ser vista como un factor importante en el debate harto interesante sobre si, o en qué medida, la ley internacional en evolución puede ya albergar una “obligación para con la democracia”.

¿Por qué el mandato? El Capítulo IV (Arts. 17-22) de la *Carta Democrática Interamericana* constituye por supuesto una de sus partes principales. Algunos dirían que muestra “los dientes” de dicha *Carta*, en el sentido de que enuncia la acción específica que los Estados miembros de la propia OEA están facultados a desarrollar e implementar para la promoción, defensa y restauración de la democracia en las Américas. El CJI se preguntó si uno no

²⁰ Sumario Ejecutivo citado más arriba, en p. 10-11.

²¹ Verdaderamente, el Art. 99 de la *Carta de la OEA* establece en su parte pertinente: “*El Comité Jurídico Interamericano tiene como finalidad (...) promover el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional*”.

²² 2º párrafo del Cap. 3 de la “*Declaración de Nuevo León*”.

podría acaso argumentar que es la falta de una avenida - o avenidas - paralelas visibles o rápidamente identificables para el logro de niveles más elevados de “desarrollo económico y social”, especialmente si tal ausencia de desarrollo viene a ser percibido como colocando a la democracia en peligro, lo que ha llevado al pedido del presente informe.

Consideraciones Políticas: Echando una mirada al lenguaje general del mandato, y teniendo en cuenta las discusiones que condujeron a su elaboración, y más tarde, a su adopción, el Comité reconoció rápidamente que la cuestión que le había sido sometida no era, y lejos de ello, desprovista de cualesquiera consideraciones ‘políticas’. Ello no debería ser sorprendente si uno recuerda que, tal como veremos más tarde, la adopción de la *Carta Democrática Interamericana* fue el resultado directo e inmediato, y en su total adhesión, a instrucciones expresas de los Jefes de Estado y Gobierno de las Américas, reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas, realizada del 20 al 22 de abril de 2001 en la ciudad de Québec, Canadá. Y difícilmente podrá encontrarse expresión de voluntad política más fidedigna y elevada que aquella emanada de dichas cumbres. No se espera que nuestro estudio sea, en razón de su propia naturaleza, un estudio ‘político’. Trata de contornear los temas políticos difíciles de evitar y los retos que naturalmente subyacentes a ser puestos en práctica, así como la promoción y defensa de la democracia y el logro de niveles de desarrollo más elevados bajo todas sus facetas (es decir, económica, social, y muchas otras) en nuestro continente, dos objetivos centrales del Sistema Interamericano.

Otros documentos. También se espera que nuestro análisis se realice a la luz de los contenidos de los diversos documentos no exhaustivamente enumerados en el mandato, algunos de ellos adoptados dentro del contexto hemisférico interamericano, mientras que otros revisten una naturaleza más global. Se ha considerado prudente agregar (debido a las razones específicas evocadas más arriba), además de las *Cartas de la ONU* y de la *OEA*, el *Compromiso de Santiago sobre la democracia y la renovación del sistema interamericano*, así como la Resolución 1080 sobre la *Democracia Representativa*, en virtud de sus contenidos específicos y de inmediata incumbencia. Hemos también revisado dos documentos adicionales más recientes, es decir, la *Declaración sobre Seguridad en las Américas* (Ciudad de México, octubre de 2003) y la *Declaración de Nuevo León* expedida en la Cumbre Especial de las Américas (Monterrey, enero de 2004).

3. Metodología

Una palabra sobre el camino elegido para el abordaje general de la tarea que se ha confiado al Comité. Tal como se indica más arriba, enfocamos principalmente una verdadera y profunda revisión de los instrumentos identificados en nuestro Mandato, con algunos más, tal como se indica arriba, que parecían particularmente importantes. Nuevamente, y para su fácil referencia, tales instrumentos fueron:

1. Carta de las Naciones Unidas
2. Carta de la Organización de Estados Americanos
3. El Protocolo adicional a la Convención Interamericano sobre Derechos Humanos en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”) (noviembre, 1988)
4. Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, y la Resolución 1080 sobre la Democracia Representativa (junio de 1991)
5. Primera Cumbre de Las Américas, Declaración de Principios (Miami, diciembre 1994)
6. Primera Cumbre de Las Américas, Plan de Acción (Miami, diciembre 1994)
7. Segunda Cumbre de Las Américas, Declaración de Principios (Santiago, abril de 1998)
8. Segunda Cumbre de Las Américas, Plan de Acción (Santiago, abril de 1998)
9. Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (Nueva York, setiembre de 2000)
10. Tercera Cumbre de Las Américas, Declaración de Principios (Québec, abril de 2001)
11. Tercera Cumbre de Las Américas, Plan de Acción (Québec, abril de 2001)
12. Carta Democrática Interamericana (Lima, setiembre de 2001)
13. Consenso de Monterrey (marzo de 2002)
14. Declaración de Margarita (Venezuela, octubre de 2003)
15. Declaración sobre La Seguridad en Las Américas (Ciudad de México, octubre de 2003)
16. Declaración de Nuevo León (Monterrey, enero de 2004)
17. Declaración de Florida “Hacer realidad los beneficios de la democracia” (Miami, junio de 2005)

Tal como puede esperarse, limitamos nuestra revisión a las disposiciones específicas de tales documentos dentro del ámbito inmediato y específico de nuestro mandato, es decir, lo visualizamos desde el ángulo particular de la relación postulada entre democracia por un lado y desarrollo económico y social por el otro. Para mejor cumplir nuestro cometido, concebimos una plantilla (template) que sería aplicada similarmente a cada uno de los documentos arriba mencionados. Dicha plantilla se dividió entre tres partes o titulares, correspondiente respectivamente al tratamiento dado por cada documento a los conceptos de “Democracia”, “Desarrollo Económico y Social” tomados en su

conjunto, y “Democracia y Desarrollo Económico y Social Interrelacionados”. Para cada uno de los documentos arriba identificados procedimos entonces a ‘rellenar’ cada uno de dichos titulares con varios extractos correspondientes a dichos conceptos²³. Siguiendo inmediatamente algunos de dichos extractos, se ofrecen breves comentarios, algunos de los cuales encontrarán luego su camino, total o parcialmente, en el cuerpo del presente informe.

Aunque tales plantillas, completas con textos y comentarios, surgen en el apéndice al final del presente informe, adoptando la forma de anexos (enumerados como consta más arriba) en mayor medida ellos brindan la base para algunas de nuestras conclusiones y debe ser en verdad consideradas como partes integrantes del presente informe.

En virtud del lugar que vino a ocupar en la constante evolución del Sistema Interamericano, la *Carta Democrática Interamericana* naturalmente ha sido, y aún lo es, objeto de incontables declaraciones por parte de figuras políticas y autoridades del estado, así como de un gran número de estudios y análisis académicos. En consecuencia, hemos encontrado potencialmente útil reproducir una muestra limitada –pero se espera que representativa– de reacciones y opiniones que emanan de aquellos involucrados de una manera aproximada en diversas etapas de su preparación, adopción y aplicación. De allí podrán surgir algunas orientaciones de utilidad. Las mismas han sido reagrupadas bajo el Anexo 18, bajo el título *Algunas opiniones de relevancia sobre la Carta Democrática Interamericana con relación a la democracia y al desarrollo económico y social*.

PARTE II

La Carta Democrática Interamericana

La *Carta Democrática Interamericana* es por supuesto el punto principal del presente análisis. Su adopción por parte de la Asamblea General de la OEA en un período extraordinario de sesiones realizado en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001 fue, como mencionado anteriormente, resultado directo de instrucciones expresas emitidas al más alto nivel político, concretamente por los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas reunidos en su Tercera Cumbre en la Ciudad de Québec en abril del mismo año. De ahí que frecuentemente se la mencione como siendo el primero y más destacado documento “político”. Por ejemplo, el ex Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Didier Opertti, lo describió como “*una Carta política*”, en la Sesión protocolar del Consejo Permanente llevada a cabo el 16 de septiembre de 2002 a fin de conmemorar el 1^{er} aniversario de la *Carta Democrática Interamericana*. De manera similar, quedó conocida como el “*instrumento hemisférico de naturaleza más*

²³ Se ha admitido que es de hecho imposible evitar algunas arbitrariedades en la elección de dichos extractos y la decisión relativa a dónde exactamente localizarlos dentro de cada modelo o formato.

trascendentalmente política desde el advenimiento de la Carta de la OEA” durante el “Diálogo Informal” de la Asamblea General de 2002 de Bridgetown²⁴.

La *Carta Democrática Interamericana*, que tiene sus orígenes en la propia *Carta de la OEA* y en sus modificaciones posteriores, el *Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*²⁵ y la resolución 1080 sobre *Democracia Representativa*²⁶ (ambos aprobados en el XXI período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA), y en la Tercera Cumbre antes mencionada, es reconocida con frecuencia como la pieza medular de lo que comúnmente se refiere como la “arquitectura de la democracia interamericana.

De ahí la necesidad y utilidad, al tratar con la aplicación de la Carta Democrática Interamericana, de considerar los variados aspectos de que trata el presente Capítulo.

1. La Carta Democrática Interamericana como parte de la ‘Arquitectura Democrática’ de la OEA

Tal como lo recordaría acertadamente el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Didier Operti, durante la Sesión Protocolar del Consejo Permanente del 16 de septiembre de 2002 a fin de conmemorar el primer aniversario de la adopción de la *Carta Democrática Interamericana*, que la *Carta* no era un fenómeno mágico e instantáneo que de repente se había producido, de una manera poco usual. No sin menos razón, destacó que su concreción debía verse no solamente como inscrita dentro del contexto de la evolución de la OEA, sino también como parte de un proceso que al mismo tiempo es político, normativo e histórico.²⁷

Y hablando de proceso “histórico”, todos sabemos que si la *Carta Democrática Interamericana* de 2001 tiene sus raíces naturales dentro de la Carta de la OEA original, de manera más inmediata ella deviene – sin duda de forma provisoria – como el final de un sendero evolucionista que más tarde provendría del *Compromiso de Santiago para con la Democracia* y de la Renovación del Sistema Interamericano de 1991 y de la Resolución 1080 sobre *Democracia Representativa*, hasta el *Protocolo de Washington* de 1992²⁸, para el mandato político expedido en la Cumbre de Québec de las Américas de 2001.

²⁴ Por el representante de Perú, Eduardo Ferrero Costa; el tema de dicho “Diálogo Informal fue: “*Seguimiento y Desarrollo de la Carta Democrática Interamericana*”.

²⁵ OEA, *Actas y Documentos*, v.1. Vigésimo primer período ordinario de sesiones, Santiago, Chile, 4 de junio de 1991, p. 1-3.

²⁶ AG/RES. 1080 (XXI-O/91), junio 5, 1991.

²⁷ Ver DE LA CALLE, Humberto. *op. cit.* en p. 231.

²⁸ Que modificó la *Carta de la OEA* como resultado de los documentos arriba referidos y aprobados en Santiago durante el año anterior.

Desde el ángulo jurídico de (a) la aplicación de una *Carta Democrática Interamericana* que fue aprobada como una “mera” resolución de una Asamblea General de la OEA y, (b) dentro del ámbito de tal aplicación, de un análisis de los aspectos jurídicos de la interdependencia encontrada en ella entre democracia y desarrollo social y económico conforme requerido por el mandato otorgado al Comité Jurídico Interamericano, una mirada a la variada naturaleza jurídica de algunos de esos documentos hemisféricos (cartas, resoluciones, declaraciones, ...) parecería estar asegurada. Y por supuesto existen muchas opiniones diversas sobre dicho tema, tal como ejemplificado – y solamente en parte – en un estudio conducido por el Director de la Oficina de Derecho y Programas Interamericanos en el Departamento de Asuntos y Servicios Jurídicos de la OEA, Jean-Michel Arrighi²⁹.

Aunque el Capítulo VI en el volumen de Arrighi trata específicamente de la “Defensa del Sistema Democrático”, algunos de los puntos que el mismo destaca allí con relación al asunto inmediato de su estudio sin duda serían, y pueden ser, considerados como pertinentes al tratamiento otorgado en documentos hemisféricos y de otro tipo, además de la promoción y defensa de la democracia, que podría justificadamente ser llamada, si no la promoción “paralela” del desarrollo económico y social, por lo menos la promoción ineludiblemente relativa al mismo.

Observando la *Carta de la OEA*, el *Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*, resolución 1080 sobre *Democracia Representativa*, y la *Carta Democracia Interamericana*, Arrighi subraya las siguientes consideraciones que él reconoce que a veces pueden llevar a más diferencias de opinión:

(A) Primero, resolución 1080 de 1991:

- siendo solamente una resolución de la Asamblea General de la OEA, tiene un carácter discutible con respecto a su obligatoriedad por parte de los Estados miembros individualmente³⁰;
- la iniciativa para activar los mecanismos previstos en esta corresponde al Secretario General;
- se necesita de “una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización” para que el Secretario General actúe;

²⁹ En un volumen titulado *OEA*. São Paulo: Manole, 2003.

³⁰ Más detalles sobre este asunto disponibles más adelante.

- no se prevén medidas o sanciones específicas, pero “*cualquier decisión apropiada*” tiene que ser “*conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional.*”
- (B) Seguendo, el Artículo 9 de la Carta de la OEA, después de entrar en vigencia el Protocolo de Washington en 1997:
- siendo un tratado, la Carta tiene por supuesto, fuerza obligatoria a diferencia de, muchos podrían argumentar, las resoluciones de la Asamblea General; aunque únicamente para aquellos miembros de la OEA que lo han ratificado;
 - para activar el artículo 9, es necesario que haya ocurrido el derrocamiento “*por la fuerza*” del “*gobierno democráticamente constituido*” de un Estado miembro;³¹
 - el artículo 9 precisa una sanción, o sea la suspensión “*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 (...).*” una ‘limitación’ que no se encuentra en la resolución 1080.

Como resultado de estas diferencias importantes, Arrighi hace énfasis en el interrogante sobre si es posible invocar y aplicar en una situación dada que cabe en ambos la (i) resolución 1080, que implique la disponibilidad de una serie de “sanciones” más amplias pero no especificadas, y que no tienen un *status* obligatorio sobre los miembros, y (ii) el artículo 9 de la *Carta de la OEA*, que es más restringida respecto a las “sanciones” pero tiene un *status* jurídico superior.³²

Pero como se verá en pasos posteriores, la OEA y sus miembros, impulsados en general por el ímpetu político de sucesivas Cumbres Hemisféricas, llegará a evolucionar su actitud en la defensa y la promoción de la democracia. Se materializaron otras formas de ruptura o interrupción del orden jurídico democrático, hasta incluir a veces casos de gobiernos controlados por aquellos

³¹ Que se considera generalmente un “golpe del estado”; un interrogante continúa sobre si esto, o sea un “golpe del estado”, también cabe en la expresión “*interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente elegido*” en la resolución 1080.

³² Arrighi contesta a su propia pregunta el escribir “(...) *Sí, se pueden invocar las dos, por razones diversas: el Protocolo de Washington tiene fuerza obligatoria únicamente sobre los Estados signatarios, que tiene sus limitaciones y es una fuente de posibles discrepancias, además solamente permite la suspensión de la Organización; la Resolución 1080 compromete a todos los Estados miembros (...) y permite un margen más amplio respecto a las medidas posibles para tomar. Por lo tanto creo que aquellos, a pesar de su carácter distinto en su naturaleza y jerarquía jurídica, son perfectamente compatibles y complementarios*”.

que habían sido electos democráticamente, anteriormente³³. Además, textos existentes, por ejemplo incluidos en la Resolución 1080 y en el artículo 9 de la *Carta de la OEA*, trataban únicamente con situaciones *ex post facto*, y en estos casos solamente consideraban sanciones posibles³⁴.

Un paso importante se tomó en la Tercera Cumbre de Las Américas en la Ciudad de Québec, Canadá en 2001, cuando líderes del Hemisferio “instruyeron a sus Ministros de Relaciones Exteriores que (...) *en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa*”, dado que “*cualquiera alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de Las Américas*”. Esto llevará directamente a lo que resultaría ser la *Carta Democrática Interamericana* aprobada subsecuentemente por la Asamblea General en el mismo año, en sesión regular celebrada en Lima, Perú.

(C) *Carta Democrática Interamericana*

- similar a la resolución 1080, esta *Carta* “sólo” tomó la forma de una resolución de la Asamblea General; por lo tanto le hace falta, bajo los conceptos tradicionales del Derecho Internacional, la jerarquía jurídica de un tratado pleno;
- va más allá tanto de la resolución 1080 como del artículo 9 de la *Carta de la OEA*, en cuanto amplía la tipificación de las situaciones en las cuales la OEA puede considerar o tomar acciones; uno puede, por ejemplo, argumentar con confianza que abarca desde el ámbito de la restauración de la democracia hasta su preservación³⁵;
- así, permite a un Estado miembro que “*considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder*” (Art. 17), recurrir directamente al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia³⁶;

³³ Por ejemplo, pero no exclusivamente, “autogolpes”.

³⁴ Que frecuentemente, como Arrighi señala correctamente, terminan teniendo efectos negativos primariamente sobre aquellos cuyos derechos democráticos han sido vulnerados.

³⁵ Y es aquí, es decir, con relación a la necesidad reconocida de tomar los recaudos necesarios para preservar a la democracia, que posiblemente pueden suscitarse algunas consecuencias legales entre la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social.

³⁶ Con relación al Art. 17 y a algunas interesantes cuestiones que el mismo levanta, ver Sección 7 en Parte III abajo, sobre *Recursos contra la falta de desarrollo económico y social como una amenaza a la democracia*.

- en el mismo orden, el Secretario General o el Consejo Permanente pueden tomar medidas preventivas o que sirvan de remedio o recurso, con el consentimiento del Estado afectado, “cuando en un Estado miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder...” (Art. 18);
- finalmente (y aquí volvemos a lo que contemplan la resolución 1080 y el artículo 9 de la *Carta de la OEA*, pero ampliando la noción de “golpe de estado” a su máxima interpretación, si ocurriera “una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático” (Art. 20), cualquier Estado miembro o el Secretario General pueden poner en marcha un proceso de consultas, iniciativas y acciones que puedan llevar eventualmente a la suspensión; para comenzar la extensión de dicha facultad a “cualquier miembro”, es notable.

Para resumir lo anterior, considerando la resolución 1080, el artículo 9 de la *Carta de la OEA* y la *Carta Democrática Interamericana* en su conjunto y citando a Arrighi:

(...) por un lado tenemos reglas que tienen su origen en las resoluciones de la Asamblea General, y por el otro, normativas derivadas de los tratados; normativas que se aplican a un número muy reducido de situaciones (...), y otros que contemplan una serie de situaciones más amplias; reglas que exigen sanciones precisas y otras que son mucho más imprecisas.

Con Arrighi, uno puede preguntarse si al igual que la *Resolución 1080* que es aplicable a todos pero no obligatoria, condujo a la adopción del obligatorio (aunque solamente aplicable a signatarios del *Protocolo de Washington*), algún día podríamos tener un protocolo nuevo que enmiende la *Carta de la OEA* y confiera así una jerarquía jurídica superior a la *Carta Democrática Interamericana*. ¿O se puede argumentar que el conjunto de todas estas normativas puede considerarse como evidencia de lo que ha llegado a ser, o que está en proceso de llegar a ser una “costumbre regional”, y como tal no necesita la figura de un tratado propio para adquirir su validez jurídica y aplicación plena?

Es allí donde entran importantes consideraciones referidas al “desarrollo progresivo del derecho internacional”. Y tales consideraciones están llamadas a influenciar el debate sobre qué efectos puede ejercer en su aplicación el hecho de que la *Carta Democrática Interamericana* fuera “solamente” adoptada como una resolución de la Asamblea General de la OEA.

2. La Carta Democrática Interamericana y el “desarrollo progresivo del derecho internacional”; la Carta como una “resolución”

Como recordado anteriormente, los redactores de la *Carta Democrática Interamericana*, uno de los principales marcos de referencia para el presente análisis y su punto central de partida (desde que está dentro del contexto expreso de su aplicación que nuestro mandato dispone que debemos considerar ‘los aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo social y económico’), consideraron oportuno incluir el siguiente lenguaje en el último párrafo de su preámbulo: “*TENIENDO EN CUENTA el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la OEA e instrumentos básicos concordantes relativos a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida, (...)*”.

Lo que lleva al Embajador Humberto de la Calle, en su introducción a la “*Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones*” a recordar a los lectores que la *Carta Democrática*, a pesar de ser una resolución y no un Tratado, es en realidad algo más que ‘solamente una Resolución ordinaria’, “porque”, dice, “*fue concebida como una herramienta para actualizar e interpretar la Carta de la OEA, dentro del espíritu del desarrollo progresivo del derecho internacional*”.³⁷

El CJI ya se ha pronunciado con relación a este tema específico, cuando mediante su resolución CJI/RES. 32 (LIX-O/01) del 16 de agosto de 2001, aprobó un informe sobre “Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de Carta Democrática Interamericana”.³⁸ Dichas “Observaciones y comentarios”, observaba el Informe, habían sido redactadas “... *bajo el supuesto de que la Carta Democrática Interamericana será adoptada mediante una resolución de la Asamblea General (...)*”.³⁹ Continuaba diciendo: “*Las disposiciones de resoluciones de esta naturaleza tienen generalmente por objetivo interpretar disposiciones convencionales, constituir prueba de la existencia de normas consuetudinarias, dar debida cuenta de principios generales de derecho, o proclamar aspiraciones comunes, y pueden contribuir al desarrollo progresivo del derecho internacional. (...)*”.⁴⁰

Tal es el aspecto importante de lo que podríamos llamar la ‘atmósfera jurídica general – si es que podemos utilizar dicha expresión – dentro de la cual debe visualizarse la *Carta Democrática Interamericana*, tal como ha sido

³⁷ Introducción, p. viii. Una conclusión totalmente compartida por el Dr. Mauricio Herdocia Sacasa, op.cit. Ver abajo.

³⁸ Este último informe fue publicado como CJI/doc.76/01, 15 agosto 2001.

³⁹ Ver Párr. 3 del Informe.

⁴⁰ Ver Párr. 5 del Informe. El Dr. Mauricio Herdocia Sacasa cita dicho párrafo en op.cit., p. 147.

subrayado, resaltado, y expandido por muchos, políticos y académicos de igual modo.

Por ejemplo, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Lafer, en lo tocante a la cuestión de si la aprobación de la *Carta Democrática* por medio de una resolución de la Asamblea General “era viable”, responde positivamente, por la razón de que “representaría un ejercicio de actualización de las normas positivas en vigencia, de acuerdo con el principio del desarrollo progresivo del derecho internacional”. Una opinión, él agregó, “que todos adoptaríamos más tarde”.⁴¹

Aún en los primordios de la redacción de lo que se convertiría en la *Carta Democrática Interamericana*, el Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores del Perú, en su alocución durante la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente en setiembre de 2001, habiendo primeramente calificado “una condición global del sistema internacional actual”, y refiriéndose a “nuevas normas de leyes internacionales, formales y consuetudinarias, regionales y universales, que consagran [a la democracia] y la someten a la responsabilidad internacional”, agregó, “Tales procesos nos permiten ver que comienza ahora a existir una tendencia universal para visualizar a la democracia desde un ángulo jurídico, como una obligación internacionalmente exigible. La *Carta Democrática Interamericana* constituye, en dicho contexto una contribución para esa tendencia mundial, tal vez la más desarrollada y la más avanzada (...). De muchas maneras la *Carta* va más allá del primitivo status quo en términos de principios, normas y mecanismos referidos a su preservación y a la defensa de la democracia en la OEA, tal como se ve en la perspectiva dinámica del desarrollo progresivo del derecho internacional”.⁴²

En la misma ocasión, la representante de El Salvador explicó que al tratar de la necesidad de una *Carta Democrática Interamericana*, su país está guiado por “(...) la necesidad de ir más allá y profundizar el ámbito normativo interamericano relativo a la democracia.”⁴³

Disertando durante la Sesión Protocolar del Consejo Permanente del 16 de setiembre de 2002 realizada en conmemoración del primer aniversario de la *Carta Democrática Interamericana*, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Didier Operti, se refirió también con claridad al tema en cuestión, diciendo: “(...) nos estábamos preguntando cómo hacer de la Carta una resolución que al mismo tiempo tuviese exactamente el mismo rango de un

⁴¹ En el XXXI período ordinario de sesiones de la Asamblea General, de junio de 2001 en San José, conforme citado por el Embajador Valter Peçly Moreira en la sesión ordinaria del Consejo Permanente de 6 de setiembre de 2001, in DE LA CALLE, p. 64.

⁴² In DE LA CALLE, p. 78; el subrayado es nuestro.

⁴³ ESCOBAR, Margarita, in DE LA CALLE, p. 80.

*instrumento internacional vinculante, más allá y por encima del nivel normativo que la pirámide jerárquica de la OEA le había reservado. Y es entonces (...) que surgió la idea de hacer de dicha Carta un Capítulo en el desarrollo progresivo de nuestro derecho internacional contemporáneo, y confiriéndole el carácter de una interpretación auténtica. La Asamblea General, órgano supremo del Sistema, interpreta esta Carta [Democrática] como un desarrollo progresivo de la Carta de la OEA”.*⁴⁴

El tema fue tratado con algún detenimiento por el Embajador de Perú Eduardo Ferrero Costa en una presentación realizada durante las “Jornadas de Derecho Internacional”⁴⁵ en 2002, en Florianópolis, Brasil. En su ensayo, titulado “La Carta Democrática y el Sistema Interamericano”, propuso formular un análisis inicial del “(...) ámbito jurídico de la Carta Democrática dentro del ángulo del desarrollo progresivo del derecho internacional, junto con unas pocas ideas con relación a las fuentes de derecho internacional público y la naturaleza obligatoria de las resoluciones de la Asamblea General de una organización internacional”.⁴⁶

De conformidad con mucho de lo que hemos visto más arriba, el Embajador Ferrero Costa, visualizando la génesis de la *Carta Democrática Interamericana*, atribuye puntualmente su llegada no solamente en razón de un consenso hemisférico con relación a la democracia (y los derechos humanos), sino también al sentimiento general de que el Sistema fue percibido como carente de instrumentos jurídicos adecuados para tratar la situación. Se produjo por supuesto la *Resolución 1080*, aplicada a los casos de Haití (1991), Perú (1992), y Guatemala (1993). En sus palabras, tales aplicaciones de la *Resolución 1080* pueden ser consideradas como una evidencia de “un modo aceptado de conducta internacional”, pero también podrían ser “un mecanismo que, si acaso no probase ser enteramente efectivo en su aplicación, no recibió objeción” de ninguno de los Estados en el hemisferio.⁴⁷

Pero al mismo tiempo, y ello vendría a tener una influencia capital sobre la redacción final de la *Carta Democrática Interamericana*, los Estados miembros estaban crecientemente convencidos, y así lo expresaron en la *Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo*, de 1993, que la “democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión integral y renovada de la solidaridad hemisférica, y que la capacidad de la Organización de jugar un papel en la preservación y fortalecimiento de la

⁴⁴ Conforme citado in DE LA CALLE, p. 232, subrayado.

⁴⁵ El informe completo de estas *Jornadas de Derecho Internacional, 2002*, Florianópolis, Brasil, Secretaría General de la OEA: Washington DC, 2003. La presentación del Embajador Ferrero Costa; puede encontrarse en las p. 427-446, se harán referencias futuras a este texto mencionando simplemente *Jornadas, Florianópolis*.

⁴⁶ *Jornadas, Florianópolis*, p. 428.

⁴⁷ *Jornadas, Florianópolis*, p. 430.

estructura democrática del hemisferio dependería de la realización de una estrategia inspirada por la interdependencia y complementariedad de dichos valores”.⁴⁸

Es justamente contra ese antecedente y teniendo esto en cuenta que los negociadores de la *Carta Democrática* vinieron a tratar la cuestión de si emitir un texto que adoptaría la forma de un tratado formal a ser sometido para la aprobación/ratificación individual de cada Estado miembro de la OEA, o como una resolución a ser aprobada por medio del consenso usual, es decir, no mediando ninguna objeción, en una Asamblea General de la OEA.⁴⁹ Y como el Ministro Opertti lo indicaría más tarde, el Embajador Ferrero Costa confirma que concibiendo a la *Carta* como parte del desarrollo progresivo del derecho internacional fue visto como una solución para el deseo de todos de conferir peso y valor legal a la *Carta*, mientras que no alcanza a utilizar la ruta formal del tratado.⁵⁰

Habiendo dicho esto, si cada uno pudiese ir tan lejos como el Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, uno de los principales negociadores peruanos de la *Carta*, en su siguiente interpretación permanece discutible: en su opinión, es a raíz de que la *Carta* se basa en el principio del desarrollo progresivo del derecho internacional, que podría en efecto “reformular”⁵¹ la *Carta de la OEA* sin la necesidad de tener que recurrir a un nuevo tratado. Y como fuera citado por el Embajador Ferrero Costa, el Embajador Rodríguez Cuadros concluye: “Por esa razón, la Carta Democrática Interamericana es vinculante, porque es un desarrollo normativo de la propia Carta de la OEA”.⁵²

Naturalmente, no obstante el desarrollo progresivo del derecho internacional, no existe unanimidad entre los académicos jurídicos de que una “resolución” aprobada por el cuerpo de una organización internacional puede ser legalmente de aplicación obligatoria a menos que los textos constitucionales de tales organizaciones especialmente lo permitan. Tal como lo manifestó el

⁴⁸ *Jornadas, Florianópolis*, p. 432; subrayado.

⁴⁹ El siguiente extracto, tomado también de Embajador Ferrero Costa (“*Jornadas, Florianópolis*”, p. 443), es importante en esta cuestión: “*Más aún, a diferencia de las Naciones Unidas, en el caso de las resoluciones de la Asamblea General de la OEA, éstas en la práctica se negocian y se aprueban por consenso, a pesar de que la Carta de la OEA establece el sistema de voto. Esta situación compromete más a todos los Estados miembros, pues la resolución que se adopta por consenso implica que se ha aprobado sin la oposición formal de ningún Estado. El consenso compromete a todos los Estados miembros, dándole una mayor legitimidad a las resoluciones así aprobadas, pues tal como dice George Abi-Saab, se adoptan acuerdos y las resoluciones “con la misma anuencia y participación de todos los integrantes de la organización.”*”

⁵⁰ Ver *Jornadas, Florianópolis*, p. 440, y el último párrafo en el preámbulo de la Carta Democrática Interamericana.

⁵¹ Notar que no utilizó “modificar”.

⁵² In *Jornadas, Florianópolis*, p. 441, subrayado.

Embajador Ferrero Costa, dicha interpretación resultaría en que la *Carta Democrática* tendría meramente un carácter de “recomendación”.⁵³ Mas el derecho internacional no es estático; evoluciona, o ‘se desarrolla progresivamente’, en gran medida por supuesto sobre la bases de la conducta concordante de los Estados y la expresión de su voluntad política. Esto, propondríamos, es especialmente verdadero cuando tales Estados son reagrupados dentro de una organización regional con fuertes hábitos de decisiones obtenidas por consenso.

Por otro lado, tal como el Embajador Ferrero Costa lo recuerda, muchos son los especialistas para quienes la nómina de fuentes del derecho internacional encontrado en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es meramente indicativo, y no limitativo, “*quedando abierta la posibilidad de que existan o aparezcan otras fuentes*”⁵⁴ como producto de la evolución de la sociedad internacional”.⁵⁵

⁵³ *Jornadas, Florianópolis*, p. 442.

⁵⁴ Tal como en ciertos tipos de “resoluciones” dependiendo de una serie de factores. Jorge Castañeda, quien ha estudiado esta cuestión, concordaría que independientemente de la conclusión de cada una en una teoría legal estrictamente hablando, la posición legal de las “resoluciones, el hecho permanece que los Estados aceptan aplicarlas como si fueran vinculantes. Castañeda escribe, conforme citado por el Embajador Ferrero Costa que ha estudiado este tema (*Jornadas, Florianópolis*, p. 443): “...las recomendaciones ordinarias carecen de sanción en sentido jurídico. Su valor (o fuerza como suele decirse) es político y moral. La distinción, empero, no es ni obvia ni clara. En abstracto, puede distinguir entre la sanción en sentido técnico dirigida al cumplimiento de verdaderas obligaciones jurídicas preexistentes, y una presión encaminada a la realización de una conducta no obligatoria, pero estimada deseable y recomendada como tal por un organismo internacional. Mas ocurre que los medios de presión que emplean los organismos internacionales para lograr la ejecución de una recomendación típicamente política, no obligatoria, son los mismos que usan con el carácter de sanción para imponer el cumplimiento de obligaciones jurídicas. En la práctica, no se sabe por donde pasa la línea divisoria”. Castañeda avanza aún más en que no existe doctrina unánime aún sobre el ámbito legal de [dichas] resoluciones. Además, agrega, su contenido puede variar en gran medida, desde que: “No existe aún doctrina unánime sobre el ámbito legal de [dichas] resoluciones. Por otro lado, su contenido puede variar en gran medida desde que una resolución puede constituir una orden, una invitación, o un abanico de varias formas intermediarias; puede tratar de asuntos técnicos o con temas que son eminentemente políticos; puede ser de una naturaleza materialmente legislativa, es decir, expresar normas jurídicas, o constituir un acto administrativo individual; puede ser dirigido a otro cuerpo del mismo sistema, a un cuerpo internacional diferenciado, a un acto administrativo individual; puede estar dirigido a otro cuerpo del mismo sistema, o a un cuerpo internacional diferente, a todos los estados en general, a algunos estados, o incluso a individuos; puede ser el resultado de un mecanismo de toma de decisiones, que implica la representación de una naturaleza igual o desigual; puede haber sido adoptada siguiendo un sistema de voto requiriendo de unanimidad, o simplemente en base a la mayoría.” (*Obras Completas*, t. I, Naciones Unidas. México: Instituto Matías Romero de

El Dr. Mauricio Herdocia Sacasa aborda dichos temas con cierta amplitud en su reciente estudio, mencionado anteriormente⁵⁶, al consignar que “*El Derecho Internacional en América ha ampliado su acción al ámbito de la organización política interna, en lo referido a los elementos esenciales de la Democracia Representativa, que no pueden vulnerarse (...)*”⁵⁷ Lo cual lo lleva más tarde a afirmar: “*El aporte del Sistema Interamericano al Siglo XXI será contribuir a consagrar universalmente el principio de la Democracia Representativa como compromiso jurídicamente vinculante (...)*”.⁵⁸

En ese sentido, los puntos de vista de Steven Wheatley (quien rechaza el clamor de que la ley internacional debería reconocer una obligación universal para que los estados introduzcan y mantengan a los gobiernos democráticos⁵⁹), en lo que parece admitir que los avances hacia dicho reconocimiento siendo realizados a niveles regionales bien vale la pena examinar. En “*Democracia en el derecho internacional: Una Perspectiva Europea*”⁶⁰, mientras que asevera que no es aún posible – al menos en la época en que se refería a ello, es decir, en 2002- identificar tal obligación universal, condice que “*el aspecto interno en evolución del derecho de un pueblo con relación a su autodeterminación, el creciente número de estados que adhieren a los instrumentos universales y regionales en materia de derechos humanos (conteniendo todos ellos disposiciones sobre elecciones libres y justas y participación política), y el reconocimiento de que un sistema democrático de gobierno no puede ser reemplazado de manera legítima por uno autoritario, indica un movimiento progresivo e irreversible hacia una comunidad mundial de estados democráticos.*”⁶¹ Incluso considera que en Europa este “avance” irreversible se ha completado. Por ejemplo, concluye correctamente de la letra del Artículo 6 (1) del *Tratado de la Unión Europea*⁶² que la existencia de una democracia estable constituye uno de los criterios que deben ser implementados antes de que nuevos miembros puedan ser considerados para la adhesión⁶³. En lo que se refiere al Consejo de la Corte Europea sobre Derechos Humanos, ha concluido que la “*democracia parece ser el único modelo*

Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Colegio de México, 1955, p. 271-272.

⁵⁵ *Jornadas, Florianópolis*, p. 443.

⁵⁶ Ver Nota 4.

⁵⁷ *Op. cit.*, p. 137.

⁵⁸ *Op. cit.*, p. 138.

⁵⁹ Más sobre la posición de Wheatley en comentarios situados en el Anexo 1, abajo.

⁶⁰ In International and Comparative Law Quarterly (ICQL), v. 51, abril 2002, p. 225-247.

⁶¹ *Op. cit.*, p. 234.

⁶² Texto completo en

http://europa.eu.int/eurlex/lex/en/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325EN.000501.html. El Art. 6 (1) dice: “*La Unión se funda en los principios de libertad, democracia, respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales, y el estado de derecho, principios éstos que son comunes a los Estados Miembros*”.

⁶³ *Op. cit.*, p. 235, nota 70.

político contemplado por la [Convención Europea sobre Derechos Humanos] y en consecuencia, el único compatible con la misma”⁶⁴. Lo mismo se aplica a la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE); su documento fundador, la Carta de París para una Nueva Europa⁶⁵ de 1990, que proclama: “Nos comprometemos a construir, consolidar y fortalecer a la democracia como el único sistema de gobierno para nuestras naciones”. Si, como lo expresa Wheatley, la democracia es la única forma de gobierno legítima de Europa, entonces “todo estado que no sea ‘democrático’ se encuentra en violación de una obligación internacional”⁶⁶.

También reconoce que en caso de Nicaragua la Corte Internacional de Justicia “ha aceptado que nada existen dentro del cuerpo del derecho internacional para prevenir un estado de vincularse legalmente para adoptar y mantener una forma particular de gobierno”⁶⁷.

Podemos concluir esta sección sobre la “*Carta Democrática Interamericana y el ‘desarrollo progresivo del derecho internacional’; la Carta como una ‘resolución’*” sugiriendo que dado

- (1) el hecho de que la *Carta* ha sido el resultado de una decisión primariamente política,
- (2) que fue concebida y propuesta con la noción claramente establecida y aceptada que debía inscribirse dentro del ámbito del desarrollo progresivo del derecho internacional, y
- (3) que en la práctica no solamente está siendo utilizada y aplicada, mas el mandato otorgado al Comité Jurídico Interamericano evidencia una voluntad política de buscar las maneras para mejor realizar las aspiraciones sobre las que está construida y que a su vez están directamente guiadas e inspiradas por los principios y altos fines solemnemente proclamados en la propia *Carta de la OEA*⁶⁸, la *Carta*

⁶⁴ En el caso Partido Comunista Unido de Turquía y otros c/Turquía, Informes 1998-I, en párrafo 45; op. cit, p. 235.

⁶⁵ Texto completo en <http://www.hri.org/docs/Paris90.html#Pt1>.

⁶⁶ *Op. cit.*, p. 235.

⁶⁷ *Op. cit.*, p. 234, nota 69. En un punto relacionado, agrega: “*For those 148 states (...) who are signatories to the International Covenant on Civil and Political Rights, it is arguable that their obligations to introduce democratic government (...) are permanent and irreversible*”. And although Wheatley’s text focuses on Europe, as its title indicates, he does mention, *en passant*, that developments in the Americas with regard to an international obligation to democracy at regional levels, as evidenced by what then was the fairly recent *Santiago Commitment to Democracy and Renewal of the Inter-American System*, merit attention (*op. cit.*, p. 245, Nota 73).

⁶⁸ Una conclusión, como indicado anteriormente, compartida por el Dr. Mauricio Herdocia Sacasa, *op. cit.*, p. 141, cuando expresa: “*La Carta Democrática Interamericana constituye, sin duda alguna, la reafirmación e interpretación, por un lado, y el desarrollo*

verdaderamente crea para todos los Estados miembros, individual y colectivamente, una serie de deberes y obligaciones.

Y que tales obligaciones y deberes, basados en el exacto lenguaje de la *Carta* tratan de la preservación, defensa y fortalecimiento de la democracia, no solamente concebida como una condición *sine qua non* para la solidaridad interamericana y la cooperación, sino que necesariamente requieren del desarrollo social y económico para perdurar y florecer.

O, como el entonces Secretario General, César Gaviria, se refirió a ello al dirigirse a la Sesión Protocolar del Consejo Permanente de setiembre de 2002, realizada en conmemoración del primer aniversario de la adopción de la *Carta Democrática Interamericana*, recordando rápidamente que debe ser vista no solamente como *una guía para la conducta democrática* sino también como un *“código de conducta (...que) evidencia un profundo compromiso para con la democracia”*.⁶⁹

PARTE III

Algunas Consideraciones y Reflexiones Generales

Las revisiones previas de los documentos por parte de Comité Jurídico, así presentados, condujeron a algunas consideraciones y reflexiones anticipadas⁷⁰, que servirían para guiar al Relator en el desarrollo y elaboración posteriores del presente estudio.

1. La interrelación entre democracia y desarrollo económico y social

Una conclusión inmediata a la que arribó el Comité fue que, como mencionado anteriormente y conforme postulado en nuestro mandato, no puede haber duda alguna que la existencia de interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social ha sido, y continúa siendo, amplia y repetidamente proclamada en varios textos hemisféricos y en documentos de diversa naturaleza⁷¹. Aunque sea ampliamente reconocido que la relación entre dichos

normativo, por el otro, de principios ya incluidos en un tratado anterior tal como la Carta de la OEA ...”

⁶⁹ DE LA CALLE, p. xi; el subrayado es nuestro.

⁷⁰ Especialmente en los períodos ordinarios de sesiones n.65, 66 y 67.

⁷¹ Sin mencionar innumerables referencias similares en otros círculos, tanto regionales como universales. Por ejemplo, el párrafo 16 de la arriba mencionada “Agenda for Democratization; Supplement to Reports A/50/332 AND A/51/512 on Democratization (17 Dec 1996), el Sec. Gen de la ON Boutros Boutros-Ghali consideró como una *“verdad más profunda”* que *“la democracia contribuye para (...) promover el desarrollo económico y social”*; también se refirió a su *“convicción de que la paz, el desarrollo y la democracia están inextricablemente unidos”* (párrafo 118).

conceptos “*permanece siendo una cuestión controvertida*”⁷². Aún así, dado que lo que de alguna manera aparece como la ‘novedad’ de tener que buscar y analizar los aspectos “jurídicos” de dicha interdependencia o interrelación (nuevamente, algo que dista de ser auto evidente), parecía requerirse una mirada cercana a los variados y con frecuencia bastante diferentes ángulos, a partir de los cuales se expresa la vinculación en dichos documentos. Por ejemplo, en algunos momentos el argumento que aparentemente está siendo esgrimido es que la democracia tiende o es una precondition para el desarrollo. En otros momentos, la proposición parece ser, *a contrario*, que para que la democracia florezca primeramente debe producirse el desarrollo. Pero con mayor frecuencia, estas líneas son borrosas y la preposición simplemente es que ambas son inseparables y/o que se ayudan mutuamente. Esto fue bastante elocuentemente expresado por el Panel Internacional de la UNESCO sobre Democracia y Desarrollo al establecer: “(...) *la historia demuestra que los casos en los cuales la democracia y el desarrollo fueron disociados han resultado en su mayor parte en un fracaso. De manera contraria, la interconexión de la democratización y del desarrollo ayuda a ambos a enraizarse de manera duradera. Así como la democracia política, a fin de consolidarse, necesita ser complementada por las medidas sociales y económicas que estimular el desarrollo, similarmente cualquier estrategia de desarrollo precisa ser ratificada y reforzada por la participación democrática a fin de ser implementada*”.⁷³

El Comité Jurídico, por consiguiente, concordó en estudiar cómo y de qué manera dicha interrelación surge en varios documentos internacionales y hemisféricos podría en verdad ser relevante.⁷⁴ El Comité –en consecuencia– concordó que podría ser verdaderamente importante visualizar cómo y de qué manera dicha interrelación se produce en diferentes documentos internacionales y hemisféricos. Mas como resultado de sus discusiones y debates preliminares, el CJI concluyó que una revisión de la Carta de la OEA y de la Carta Democrática Interamericana garantiza las afirmaciones siguientes:

- el desarrollo económico y social consolidan la democracia, pero no la “condicionan”;
- el desarrollo económico y social fortalecen a la democracia, pero eso no significa que sin desarrollo la democracia no pueda lograrse;
- la ausencia o falta de desarrollo puede y en efecto coloca a la democracia en peligro;

⁷² Boutros Boutros-Ghali, *op. cit.*, párr. 118. Larry Diamond (*op. cit.*, p. 8) dice de manera similar; “*la evidencia empírica sobre la relación entre democracia y desarrollo es ambigua*”.

⁷³ *Op. cit.*, en p. 10.

⁷⁴ Ver Anexos 1 a 17.

- la ausencia o falta de desarrollo no puede constituirse en justificativa para suprimir o disminuir la democracia.

2. ‘Democracia primero’ versus ‘desarrollo primero’

Los méritos relativos de los enfoques de ‘democracia primero’ *versus* ‘desarrollo primero’ han sido objeto de innumerables estudios académicos, tanto teóricos como empíricos. Lo siguiente ofrece una buena ilustración de los temas subyacentes en juego, como expresado nuevamente por el Secretario General de la ONU Boutros Boutros-Ghali mientras se refería a lo que el llamó como “*las cuestiones difíciles levantadas por la democratización, sobre la prioridad y la oportunidad entre la paz, el desarrollo y la democracia (...)*”:

En algunos casos la paz, el desarrollo y la democracia han sido buscados de manera simultánea (...). En otros casos, no obstante, la búsqueda conjunta de estas metas ha probado ser más difícil que lo esperado, contribuyendo para ello la inestabilidad política, la desorganización social y la frustración económica. Estas experiencias han traído al foro la cuestión principal de la priorización: si la democratización requiere como precondition el logro dentro de una nación de un cierto nivel de paz y desarrollo.

La paz puede verse como siendo esencial, porque sin ningún grado de paz, ni el desarrollo ni la democracia son posibles. Aún así, tanto el desarrollo como la democracia son esenciales si es que la paz va a perdurar. La articulación entre desarrollo y democracia es más compleja. La experiencia ha demostrado que el desarrollo puede tener lugar sin democracia. No obstante, poco sugiere que el desarrollo requiere un régimen autoritario y mucho sugiere que, en el largo plazo, la democracia es un ingrediente esencial para el desarrollo sustentable. Al mismo tiempo, el desarrollo es un ingrediente esencial para la verdadera democracia (...).⁷⁵

Como uno de los ejemplos de las numerosas discusiones académicas que tienen lugar sobre el tema, algunos autores han argumentado con fuerza que los datos históricos contradicen el argumento de que para que los países pobres se tornen realmente democráticos deben desarrollar en primer lugar, un argumento que ellos consideran ser “*no solamente equivocado, sino que (lleva) a políticas atroces*”, un argumento que según ellos resulta en favorecer “*un enfoque lento para la promoción de la democracia*”.⁷⁶ “*Tan imperioso como suena la tesis del*

⁷⁵ *Op. cit.*, párrafos 119-121. El subrayado es nuestro.

⁷⁶ SIEGLE, Joseph T., WEINSTEIN, Michael M., and HALPERIN, Morton H. “*Why Democracies Excel*”, *Foreign Affairs*, Sept/Oct2004, v. 83, n. 5, p. 57-71, en la p. 57. Atribuyen esa teoría a lo que denominan una “*noción de sentido común*”, popularizada a principios de la década del 60 por sociólogos políticos tales como Seymour Martin Lipset, “*de que el crecimiento económico crea las condiciones necesarias para la democracia al expandir la alfabetización, creando una clase media segura, y alimentando actitudes cosmopolitas*”. Dicha teoría, agregan, persistió en el período que

*desarrollo primero”, agregan “la evidencia empírica resulta clara: las democracias superan en su desempeño a las autocracias en el mundo en desarrollo”.*⁷⁷

Considerando todo en su conjunto, el Comité Jurídico consideró que tal “debate” permanece en primer lugar y por naturaleza en la esfera política, en vez de legal; lo cual explica probablemente por qué permanece, hasta esta fecha, tan inconcluso. He ahí la falta de importancia inmediata de tal debate con relación al presente estudio.

3. El “derecho a la democracia”

El artículo 1 de la *Carta Democrática Interamericana* proclama: “*Los Pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. (...)*”. Esta clara afirmación (a) de que existe tal como un “derecho a la democracia”, (b) que tal derecho corresponde a “los pueblos”, y (c) que los gobiernos de las Américas tienen la “obligación” de promover y defender dicho derecho, es naturalmente de importancia de primera magnitud para el presente estudio. Verdaderamente, se ha sostenido que esa parte del artículo 1 de la *Carta Democrática Interamericana* constituye ahora de manera general como la arquitectura de la democracia interamericana. En realidad, el enfático reconocimiento de la existencia de un “derecho a la democracia” se encuentra en el corazón de la total instrumentación que la OEA y sus miembros han desarrollado en el transcurso del tiempo a fin de cumplir la obligación de promover y defender a la democracia. Así, la Declaración de 2003 sobre Seguridad en las Américas (Ciudad de México) rezaba: “*Reafirmamos que la democracia constituye un derecho (...)*”⁷⁸. En 2004, los jefes de Estado y Gobierno reunidos en la Cumbre Especial en Monterrey, México, adoptaron la *Declaración de Nuevo León* en la cual se vierte exactamente la misma frase mencionada más arriba y perteneciente a la *Carta Democrática Interamericana*⁷⁹. Y como recientemente durante la 35ª. Sesión ordinaria de la Asamblea General (junio 2005) en Fort Lauderdale, la *Declaración de Florida* realiza también una referencia específica a la *Carta Democrática Interamericana* como

siguió a la Guerra Fría “a pesar de los abismales registros económicos de los gobiernos militares latinoamericanos, los gobernantes tipo “hombre duro” de África, y los estados comunistas en Europa Oriental y la anterior Unión soviética (...) en gran medida en virtud del deslumbrante desempeño económico de ciertas autocracias asiáticas: Singapur, Indonesia, Corea del Sur, Taiwán, y, últimamente, China”. (en la p.. 58). (traducción libre).

⁷⁷ *Op. cit.*, p. 58. Mas tarde agregan: “*(...) la evidencia total es sobrecogedora: democracias pobres han tenido una ventaja de desarrollo compatible por sobre las autocracias pobres durante los últimos 40 años*” (p. 63).

⁷⁸ Cap. III, párrafo 5.

⁷⁹ Cap.III, párrafo 8º.

“estableciendo que los pueblos de las Américas poseen un derecho a la democracia”⁸⁰

Esta existencia en lo que puede referirse como el derecho internacional de las Américas, de un “derecho a la democracia”, encontró inicialmente alguna resistencia. En el curso de las negociaciones que llevaron a la aceptación del Artículo I de la *Carta Democrática Interamericana*, algunos delegados sintieron que tal lenguaje se encontraba “fuera del derecho internacional tradicional”. No obstante, tal como lo apunta un analista, “(...) cuando el polvo había bajado, se encontró que (...) el Art. 1 eleva el concepto hacia un contrato significativamente avanzado con los gobiernos. (...). Si un instrumento que es una declaración política ⁸¹ se vuelve parte del tejido de la ley internacional tradicional constituye función del precedente. En el caso de la Carta, tal como fue el caso con la resolución 1080, los precedentes están ya brindando una validación”. ⁸²

De no menos importancia es el hecho que al “derecho a la democracia” que pertenece a los pueblos, corresponde la “obligación” de su gobierno de “promoverla y defenderla” En su obra mencionada anteriormente⁸³ el Dr. Mauricio Herdocia Sacasa escribe que *“Esta obligación colectiva (...) extrae las circunstancias relativas a la afectación grave de los procesos políticos institucionales democráticos y el legítimo ejercicio del poder del fuero interno y lo catapulta al ámbito interamericano”*.⁸⁴ De lo cual el concluye más tarde: *“Hoy se debe aceptar que también hay una acción colectiva y una respuesta legítima de la Organización [OEA] en materia de defensa de la Democracia Representativa y los Derechos Humanos”*.⁸⁵

4. **Democracia como un “derecho humano”**

Como se verá, la cuestión arriba de un “derecho a la democracia” se ha confundido a veces en instrumentos hemisféricos e internacionales con la noción

⁸⁰ Preámbulo, 2º párrafo.

⁸¹ Más sobre este punto en la Parte III del presente Informe.

⁸² GRAHAM, John, “[A MAGNA CARTA FOR THE AMERICAS: The Inter-American Democratic Charter: Genesis, Challenges and Canadian Connections](#)”, un documento sobre política publicado en Ottawa en agosto de 2002 por la FOCAL (Canadian Foundation for the Americas: Policy Paper FPP-02-09, p. 7; el texto completo del documento puede encontrarse en http://www.focal.ca/pdf/iad_charter.pdf). Los “precedentes” a los cuales se refiere fueron, a partir de 2002, el *coup-d'état* contra el Presidente Aristide de Haití por Raoul Cedras para la Resolución 1080, y el de Pedro Carmona contra el Presidente Hugo Chávez de Venezuela para la Carta Democrática. (John W. Graham fue el primer jefe de la Unidad para la Promoción de la Democracia en la Organización de los Estados Americanos).

⁸³ HERDOCIA SACASA, Mauricio, op.cit, p. 206.

⁸⁴ En la p. 133 de un capítulo (4.8; p. 133-152) dedicada enteramente a la “Carta Democrática Interamericana, un Nuevo Instrumento para la Acción Colectiva”.

⁸⁵ Op. cit, p. 134.

de democracia como un “derecho humano”. En virtud de la noción más aceptada de que el desarrollo económico y social forma parte de los derechos humanos⁸⁶, y que la expresión frecuentemente utilizada “la promoción de la democracia y de los derechos humanos” parecería indicar que las dos nociones, a pesar de que íntimamente relacionadas como bien lo veremos, no deben confundirse, el Comité concordó que dentro de un estudio sobre los aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo social y económico, debería concluirse que la democracia en tanto derecho no puede ser enteramente subsumida en la esfera de los derechos humanos, no obstante su reconocido carácter mutuamente fortalecedor.

Tal conclusión encuentra amplio apoyo en el propio lenguaje de la *Carta Democrática Interamericana*. Por ejemplo, cuando “reconoce la importancia del continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia”⁸⁷, o cuando recuerda “que el protocolo de San Salvador en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales resalta la importancia de que tales derechos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar el régimen democrático representativo de gobierno”⁸⁸, o incluso cuando establece que “la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad, y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio”⁸⁹, reconoce más que implícitamente que ambas nociones son bastante diferentes.

5. Desarrollo como un “derecho” y como un “derecho humano”

Si, como se ha visto más arriba, los instrumentos de la OEA proclaman de manera rotunda que la democracia es un derecho, su enfoque respecto del desarrollo como un derecho está mucho más lleno de rodeos, en el mejor de los casos. Por ejemplo, la *Carta de la OEA*, en su artículo 17, enuncia que “Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica (...)”. Pero puede fácilmente argumentar que esta formulación nada tiene que ver con la declaración de un “derecho para el desarrollo”, un argumento que se ve reforzado por una mirada a la versión española del mismo artículo que dice en parte que “Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente (...) Y en su artículo 45, se lee “ (...): a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material”. Vale notar, que mientras en el artículo 17 el “derecho a desenvolver” corresponde al Estado, en el artículo 45 el derecho “al bienestar material” – y aquí estamos asumiendo que esto

⁸⁶ Aunque es discutible que la democracia, el desarrollo y los derechos humanos, aun cuando sean estrechamente interdependientes y se refuercen mutuamente, serán mejor tratados como tres conceptos en forma separada.

⁸⁷ 9º párrafo del Preámbulo.

⁸⁸ 12º párrafo del Preámbulo.

⁸⁹ Art. 13.

equivale a “desarrollo”, se presenta como un derecho individual. Por otro lado, los documentos inspirados en la ONU son más directos en sus referencias a un “derecho al desarrollo”. Por ejemplo, en el párrafo 11 de la III Parte de la *Declaración del Milenio de 2000*, encontramos; “(...) *Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo (...)*”. Y en el párrafo 24 de la Parte V, que como resulta interesante a sido denominada “*Derechos humanos, democracia y buen gobierno*”, puede leerse: “*No escatimaremos esfuerzo alguno para promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho, y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo*”.⁹⁰ En el *Consenso de Monterrey* de 2002, otro documento del tipo de la ONU, dice en parte: “(...) *La libertad, la paz y la seguridad, la estabilidad interna, el respeto a los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y el estado de derecho, la igualdad entre géneros, las políticas con orientación de mercado y el compromiso general de crear sociedades justas y democráticas son también condiciones esenciales que se refuerzan mutuamente*”.⁹¹ Y tal como lo hemos visto arriba, el Panel Internacional sobre Democracia y Desarrollo designado por la UNESCO proclamó “*el derecho al desarrollo posee un espacio natural entre los derechos humanos*”⁹²; habló también de la *interdependencia del derecho a la democracia y del derecho al desarrollo*”⁹³.

Así, tal como sugerido por el Dr. Jonathan Fried durante su conferencia de 2004 en la XXI Sesión del Curso de Verano del CJI sobre derecho internacional del sistema interamericano, uno puede afirmar con seguridad que existe un creciente consenso internacional de que existe un derecho al desarrollo⁹⁴. Pero, como también lo señala, existe escepticismo sobre dicha aseveración.⁹⁵ Lo que se refirió más arriba como “documentos inspirados en la ONU” pueden rastrearse hasta llegar a documentos mucho más viejos, tal como, por ejemplo, la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 de la UNGA*⁹⁶, que bien vale la pena citar con algún detalle:

“Reconociendo que el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político”⁹⁷

⁹⁰ Notar que se hace una clara distinción entre promover la democracia y promover los derechos humanos, reforzando así el argumento que la democracia y los derechos humanos no son en realidad conceptos que pertenecen exactamente al mismo orden.

⁹¹ Parte II, sección (A), párrafo 11.

⁹² *Op.cit.*, en la p. 10.

⁹³ *Op.cit.*, en la p. 11.

⁹⁴ *Ver Curso de Derecho Internacional*, XXXI - 2004. Washington, DC: Secretaría General de la OEA, 2005, p. 295-322, en la p. 320. El Dr. Fried es un ex-miembro del CJI, en el cual se desempeñó durante 11 años.

⁹⁵ Más sobre este tema, abajo.

⁹⁶ A/RES/41/128 del 4 de diciembre de 1986, 97^a. reunión plenaria, texto completo en <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>

⁹⁷ 2º párrafo del Preámbulo.

“Reconociendo que la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y que toda política de desarrollo debe por ello considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo”,⁹⁸

“Reconociendo que la creación de condiciones favorables al desarrollo de los pueblos y las personas es el deber primordial de los respectivos Estados”,⁹⁹

“Confirmando que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable y que la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen las naciones”,¹⁰⁰

“El derecho al desarrollo constituye un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”.¹⁰¹

“La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”.¹⁰²

“Los Estados poseen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste”.¹⁰³

“Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo”.¹⁰⁴

“Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo (...)”.¹⁰⁵

“Los Estados tienen el deber de adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo”.¹⁰⁶

“Todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (...)”.¹⁰⁷

“Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”.¹⁰⁸

⁹⁸ 13° párrafo del Preámbulo.

⁹⁹ 14° párrafo del Preámbulo.

¹⁰⁰ 16° párrafo del Preámbulo.

¹⁰¹ Art. 1, 1.

¹⁰² Art. 2, 1.

¹⁰³ Art. 2, 3.

¹⁰⁴ Art. 3, 1.

¹⁰⁵ Art. 3, 3.

¹⁰⁶ Art. 4, 1.

¹⁰⁷ Art. 6, 1.

¹⁰⁸ Art. 6, 2.

“Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales”¹⁰⁹.

“Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo (...)”¹¹⁰

“Todos los aspectos del derecho al desarrollo enunciados en la presente Declaración son indivisibles e interdependientes y cada uno debe ser interpretado en el contexto del conjunto de ellos”.¹¹¹

Son de especial importancia en lo consignado arriba las nociones de que (1) el ser humano individual es el sujeto principal del desarrollo; (2) los Estados tienen el deber de tomar las acciones necesarias para la concreción del “derecho al desarrollo”, tanto nacional como internacionalmente; y (3), como corolario inmediato, los Estados tienen el deber de colaborar entre sí en dicho proceso de desarrollo. Nociones todas que pueden encontrarse repetidamente en muchos documentos hemisféricos, incluyendo a la *Carta de la OEA* y a la *Carta Democrática Interamericana*.

La Conferencia de la ONU de 1993 sobre Derechos Humanos¹¹², adoptó una *Declaración de Viena y Programa de Acción*, que reiteró mucho de lo dicho arriba. Reafirmó el “derecho al desarrollo (...) como un derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales”; que “la persona humana es el sujeto central del desarrollo; que los Estados deben cooperar mutuamente para asegurar el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo” y que “la comunidad internacional debe propiciar una cooperación internacional eficaz para la realización del derecho al desarrollo y la eliminación de los obstáculos al desarrollo”.¹¹³

¹⁰⁹ Art. 6, 3.

¹¹⁰ Art. 8, 1.

¹¹¹ Art. 9, 1.

¹¹² 14-25 junio 1993.

¹¹³ Texto completo en A/CONF.157/23, 12 jul. 1993, disponible en

[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument).

Con relación a la necesidad del Estado de cooperar para asegurar el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo, los autores Siegle, Weinstein y Halperin lamentan el hecho de que “a pesar de la creciente retórica y financiación para proyectos de promoción de la democracia, el simple hecho es que Occidente no inclina su asistencia al desarrollo de las democracias”, una situación que ellos manifiestan que “puede y debe cambiar”. También abogan que los reglamentos del Banco Mundial, del FMI y de las instituciones regionales de préstamo “deben modificarse a favor de los regímenes democráticos”; parecería ser por ejemplo que actualmente al Banco Mundial y al FMI “se les ha prohibido considerar a la legitimidad democrática al tomar decisiones financieras”. Pero no reconocen que de manera creciente factores tales como “gobernanza democrática, transparencia, existencia de derechos económicos e

Entre las razones o argumentos esgrimidos por los escépticos con relación al ámbito – o aún existencia – en el derecho internacional de un “derecho al desarrollo” y que el Dr. Fried resume, podemos encontrar lo siguiente:

“Declaraciones estableciendo el derecho al desarrollo carecen de status bajo el derecho internacional, dado que no son vinculantes”.

“El desarrollo es un proceso colectivo. Tal como el derecho a la paz o el derecho a un ambiente saludable, el desarrollo es un concepto demasiado amplio para ser caracterizado como un derecho”.

“Los derechos individuales conectados al proceso de desarrollo (seguridad de la persona) pueden ser violados por el estado del reclamante. No existe base en el derecho internacional, no obstante, para agregar estos reclamos en un derecho al desarrollo que crea obligaciones para los estados extranjeros, o que crea un curso de acción contra un estado extranjero”.

“No existe obligación de los estados en ayudar a que los países en desarrollo se desarrollen, ni obligación de brindar transferencia de riqueza. La Carta de la ONU crea tan solo una obligación general para que los estados cooperen”.

“El desarrollo está en la agenda internacional, mas es prematuro discutirlo como un derecho jurídico”.¹¹⁴

6. La noción de “Desarrollo Integral”

Aunque nuestro mandato se refiere a “desarrollo económico y social”, varios miembros del Comité se preguntaron si y con qué alcance no sería bastante apropiado incluir en nuestro estudio el concepto más moderno o reciente de “Desarrollo Integral”.

Es dicha noción más comprensiva que la *Carta Democrática Interamericana* utiliza en el título de su Capítulo III: “Democracia, Desarrollo Integral y Combate a la Pobreza”. Tal como su Artículo 14 habla de la “cooperación para el desarrollo integral”.

Como todos sabemos, la *Carta de la OEA* posee ahora un extenso Capítulo¹¹⁵ enteramente dedicado al “Desarrollo Integral”, y ha creado el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, directamente responsable (tal como el Consejo Permanente) ante la Asamblea General¹¹⁶, con su composición y finalidades descritas en su Capítulo XIII. Declarando que el Desarrollo Integral para los pueblos de Américas es una condición esencial para la paz y la seguridad, la *Carta de la OEA* confiere entonces sobre dicha misma noción un amplio significado al decir que “(...) *El desarrollo integral abarca los campos económico, social, educacional, cultural, científico, y tecnológico, en los cuales*

inversiones en salud y educación son mantenidos como criterios que califican a los países para que reciban asistencia” (ver op. cit., en p. 67-68.)

¹¹⁴ Ver p. 322 del documento arriba mencionado. El Dr. Fried se refiere a Malcolm

M. Shaw: *International Law* (4. ed.), p. 224.

¹¹⁵ Cap. VII, Art. 30-52.

¹¹⁶ Art. 70.

*deben obtenerse las metas que cada país defina para lograrlo*¹¹⁷. Procede entonces inmediatamente a declarar que la cooperación interamericana para el desarrollo integral“(...) *deberá comprender los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, apoyar el logro de los objetivos nacionales de los Estados miembros y respetar las prioridades que se fije cada país en sus planes de desarrollo...*”¹¹⁸

No es sin consecuencia para el presente Informe que la *Carta de la OEA*, aún en su capítulo dedicado al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, proclama asimismo que los “*Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica, la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos, en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral*”¹¹⁹. No obstante no exista una mención directa de la “democracia” como esta aquí, la referencia a la “plena participación en las decisiones (...)” puede ciertamente ser interpretada como estableciendo un vínculo entre, por un lado, el desarrollo en su forma ‘integral’, es decir, totalmente comprensiva – que como hemos visto incorpora naturalmente al desarrollo económico y social – y, por otro lado, a la democracia.

Finalmente, se encuentra aún otra referencia, esta vez más directa, a la democracia en la medida en que la relaciona con el “Desarrollo Integral” en la primera parte del artículo 31 cuando la *Carta de la OEA* establece que “*la cooperación interamericana para el Desarrollo Integral es responsabilidad común y solidaria de los Estados Miembros, en el marco de los principios democráticos y las instituciones del sistema interamericano”*. Resulta discutible que tal referencia a “dentro del marco de los principios democráticos” del Sistema, pueda ser interpretada como significando que tal responsabilidad común y conjunta puede tan sólo ser ejercida totalmente cuando asumida por los Estados, que se colocan dentro del ámbito de tales “principios democráticos” tal como aparecen enunciados en la *Carta*.

De manera entonces, que cualesquiera obligaciones “jurídicas” adjuntas al ‘Desarrollo Integral’ en la *Carta de la OEA* bien puede constituir un factor para determinar los aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social.

7. Recursos ante la falta de desarrollo económico y social como amenaza contra la democracia

Al revisar, en el Anexo 11, el texto de la *Carta Democrática Interamericana* se hicieron algunos comentarios con relación a su Capítulo IV

¹¹⁷ Art. 30.

¹¹⁸ Art. 31.

¹¹⁹ Art. 34.

(titulado “*Fortalecimiento y Preservación de la Institucionalidad Democrática*”), que bien vale la pena repetir aquí, por lo menos en parte.

El Capítulo IV (Arts. 17-22) de la *Carta Democrática Interamericana* es por supuesto una parte clave de la misma. Algunos dirían que muestra los “dientes” de dicha *Carta* dado que enuncia una acción específica por la cual los Estados miembros de la propia OEA están facultados a asumir e implementar la promoción, defensa y restauración de la democracia en las Américas. El CJI se preguntó si acaso uno no podría argumentar que es la carencia de una avenida - o avenidas - paralelas más visibles o fácilmente identificables para el logro de niveles más elevados de “desarrollo económico y social”, especialmente si tal inexistencia de desarrollo vino a ser percibida como colocando a la democracia en peligro, lo que ha llevado al pedido de realizar el presente Informe.

En dicho contexto, el artículo 17 de la *Carta Democrática Interamericana* levanta una cuestión interesante. Situada bien al principio del Capítulo IV dice:

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

Las cuestiones que se levantan son: (a) A la luz de la ampliamente reconocida y frecuentemente proclamada interdependencia entre la democracia y el desarrollo económico e social, ¿abre por acaso este artículo la puerta para que un Estado miembro que por ventura llegase a considerar su falta de desarrollo económico y social como colocando en riesgo su “proceso institucional político democrático” o “su legítimo ejercicio del poder” se apreste a solicitar la asistencia del Secretario General o del Consejo Permanente? Y en caso positivo, ¿cuáles serían las medidas esperadas de los mismos? ¿Y de los Estados miembros? O (b), a la luz del lenguaje restante en el Capítulo IV de la *Carta Democrática Interamericana*, ¿podría acaso argumentarse que el artículo 17 no fue creado y no persigue remediar dicha situación, y que la respuesta a la misma debe encontrarse en otros instrumentos de la OEA?¹²⁰

El Artículo 18 de la *Carta Democrática Interamericana* levanta también un interrogante de la misma naturaleza. La norma dice:

Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder. El Secretario General o el Consejo Permanente podrán, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la

¹²⁰ ¿Podría acaso ocurrir que el “proceso democrático político institucional” o el “legítimo ejercicio del poder” deban ser distinguidos de la democracia considerada de manera más general?

situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

La reciente *Declaración de Florida* puede arrojar alguna luz sobre dichos temas. En verdad, su Artículo 3 proclama:

Se encarga al Secretario General (...) teniendo en cuenta los propósitos y principios de la Carta de la OEA, en especial el de promover y consolidar la democracia representativa, elabore propuestas de iniciativas de cooperación oportunas, eficaces, y equilibradas y graduales, según corresponda, para abordar situaciones que puedan afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, de conformidad con lo establecido en el Capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana (...).

Si uno reconoce que la falta de desarrollo puede hacer peligrar la democracia, tal como está siendo reafirmado en muchos documentos hemisféricos, el Artículo 3 de la *Declaración de Florida* parecería en realidad confirmar de manera inequívoca que en una situación donde la falta de desarrollo hace correr el riesgo de afectar de manera adversa a la democracia, el Secretario General posee en verdad el deber u obligación de tomar medidas.

(Y, siguiendo ese temperamento, parecería que el Art. 4 de la *Declaración de Florida* es casi superfluo; dice: “*Se reafirma que el Secretario General, en el ejercicio de la autoridad que le confiere la Carta de la OEA y de acuerdo con la Carta Democrática Interamericana, podrá llevar a la atención del Consejo Permanente aquellas situaciones que puedan requerir acción de conformidad con Cartas*”).

Indirectamente, lo anterior levanta aún otra serie de cuestiones fundamentales: (a) de manera sumamente evidente, tal como surge de tantos documentos hemisféricos básicos, un país tiene una clara (y muchos dirían no solamente ‘vinculante’, pero aceptada por todos como tal) obligación para con la democracia si es que va a formar parte de la OEA; (b) aún, y no menos evidente, el desarrollo en cualquier nivel no constituye tal condición para la pertenencia como miembro, y su falta no es tampoco impedimento para la misma.

El corolario a lo que precede parecería ser que mientras que en tanto que (i) un miembro puede ser “sancionado” en el caso de que se aparte de la democracia (y tales “sanciones” han sido descritas con pormenores, han sido aplicadas y seguramente lo serán en el futuro), y (ii) existen “disparadores” bien definidos que pueden ser activados a fin de impedir o interrumpir dicho distanciamiento, (iii) no menos obviamente difícilmente podría existir ninguna obligación “vinculante” a ser desarrollada y (iv) los recursos al peligro contra la democracia que carecen de niveles apropiados de desarrollo pueden venir a representar son mucho menos “institucionalizados”.

Parecería que lo que en realidad se le está solicitando al CJI es si existen respuestas jurídicas que podrían corregir o mejorar dicha situación. Y aquí uno no puedo sino tomar nota del Artículo 6 de la Declaración de Florida de 2005, que dice: “*Se estimula al grupo de Trabajo a Negociar la Carta Social de las Américas y un Plan de Acción, de manera que su labor sirva efectivamente para fortalecer los instrumentos existentes de la OEA sobre democracia, desarrollo integral y la lucha contra la pobreza*”. Dicho lenguaje parecería establecer un enlace entre una “Carta Social” futura y la actual *Carta Democrática Interamericana*, en el entendimiento de que uno de los objetivos de dicha carta social sería estimular y fomentar el desarrollo, ayudando así a crear condiciones favorables para la preservación de la democracia.

Las discusiones que preceden centradas en los Artículos 17 y 18 de la *Carta Democrática Interamericana* no estarían completas sin unas pocas palabras sobre los siguientes dos artículos de la Carta. En primer lugar, el Artículo 19, que dice:

Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la Ciudad de Québec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro 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.¹²¹

Entonces, el Artículo 20, que prevé:

En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecta gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo permanente para realizar una apreciación Colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

¹²¹ El subrayado es nuestro. La “cláusula democrática” contenida en la Declaración de Québec dice en parte: “Reconocemos que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para avanzar en el logro de todos nuestros objetivos. El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en futuras Cumbres. En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas.” (Ver 5° párrafo de la “Declaración de la Ciudad de Québec” adoptado en la Tercera Cumbre de las Américas; texto completo en <http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/Declaration%20of%20Quebec%20City%20-%20Eng%20-%20final.htm>)

Parece allí haber una diferencia sumamente fundamental entre “democracia” y “desarrollo económico y social”, proclamados universalmente como siendo interrelacionados o interdependientes en los documentos hemisféricos, cuando observados desde el ángulo específico de los posibles aspectos “legales” de dicha interdependencia. Los países del hemisferio, a través de su *Carta Democrática* tal como lo refleja su *Carta de la OEA*, han endosado y se han impuesto individualmente una “obligación para con la democracia”. Una obligación cuya violación conlleva consecuencias políticas y legales inmediatas. Consecuencias para el país individual de que se trate, Y consecuencias para la organización de los Estados Americanos como tales y para sus miembros colectivamente.

Pero no se encuentra en ninguna parte ninguna “obligación de desarrollo” correspondiente. Ni dice en ningún lado que dicha falta o ausencia de desarrollo en una país dado puede convertirse en un “*obstáculo in transponible*” para que dicho país tome parte en las Cumbres Hemisféricas o en los cuerpos y sesiones de la OEA. Eso sería una insensatez. Los miembros de la OEA no están obligados – ni tampoco lo están los demás países, por supuesto- a ser desarrollados; y en consecuencia ellos con razón no serían “sancionados” si no lo fuesen.

Habiendo dicho esto, la obligación que todos los miembros de la OEA sin duda alguna tienen con relación al desarrollo, y que está claramente especificada en la Carta de la OEA así como en innumerables documentos hemisféricos, es aquella de colaborar entre sí para promover y alcanzar el desarrollo. La promoción, por medio de la acción cooperativa, del desarrollo económico, social y cultural de sus miembros es verdaderamente una de las finalidades esenciales de la OEA¹²². Y ello a su vez se traduce en una serie de compromisos, la mayoría de los cuales están establecidos en el Capítulo VI de la Carta de la OEA, dedicado al “Desarrollo Integral”.

Por ejemplo, el Artículo 30 proclama que:

Los Estados Miembros, inspirados en los principios de solidaridad y cooperación interamericanas, se comprometen a aunar esfuerzos para lograr que impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que sus pueblos alcancen un desarrollo integral (...).¹²³

Y si el Artículo 33 establece que el “Desarrollo es responsabilidad primordial de cada país y debe constituir un proceso integral y continuo para la

¹²² Ver Art., 2 (f), Carta de la OEA.

¹²³ El subrayado es nuestro. El Art. 30 describe luego al desarrollo integral como “(...) *abarca(ndo) los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, en los cuales deben obtenerse las metas que cada país defina para lograrlo*”.

creación de un orden económico y social justo (...)”¹²⁴, es de notar que lo hace luego de que el Artículo 31 haya declarado:

La cooperación interamericana para el desarrollo integral es responsabilidad común y solidaria de los Estados Miembros, en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del sistema interamericano. Ella debe (...) respetar las prioridades que se fije cada país en sus planes de desarrollo, sin ataduras ni condiciones de carácter político.¹²⁵

Esto nos lleva nuevamente a un punto muy central de nuestro mandato en la medida en que se refiere a la aplicación de la *Carta Democrática Interamericana* a la luz de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social, y los posibles “aspectos legales” resultantes. Verdaderamente, en el párrafo 17 de su Preámbulo, la *Carta Democrática Interamericana* recuerda que:

(...) en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, los Estados Miembros expresaron su convicción de que la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además un labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno;(...).¹²⁶

Tal como expresado en nuestros comentarios sobre la *Carta Democrática Interamericana*¹²⁷, existe un reconocimiento aquí de que la “misión” de la OEA de defender a la democracia se ve acompañada de la de prevenir y anticipar las “causas” que afectan a la democracia, y la falta de desarrollo es ampliamente reconocida como una de tales causas.

Para concluir, parecería no obstante que cualesquiera sean las obligaciones que los estados ya sea individualmente o los grupos de estados colectivamente deban promover, y respecto de las cuales deban cooperar, el desarrollo, o la búsqueda de recursos para remediar la falta del mismo y su amenaza resultante para la democracia, la naturaleza jurídica de tales “obligaciones” podrían probablemente no contar con el mismo ámbito o consecuencias legales como aquellas relacionadas con la “obligación para con la democracia”. Por ejemplo, es de notar que el Art. 32 de la *Carta de la OEA* atenúa la “obligación” de los estados miembros de “contribuir a la cooperación interamericana para el desarrollo integral” agregando que esto debe hacerse “de acuerdo con sus

¹²⁴ El subrayado es nuestro.

¹²⁵ El subrayado es nuestro. Es también interesante observar que el Art. 32 estipula que los estados miembros “contribuirán a la cooperación interamericana para el desarrollo integral de acuerdo con sus recursos y posibilidades, y de conformidad con sus leyes”.

¹²⁶ El subrayado es nuestro.

¹²⁷ Ver Anexo 12.

recursos y posibilidades” y *“de conformidad con sus leyes”*.¹²⁸ Mientras con bastante claridad los Estados pueden ser sancionados bajo la *Carta de la OEA* y la *Carta Democrática Interamericana* por no ser democráticos o por incumplir su obligación de promover la democracia, es en verdad imposible concluir que bajo tales mismos instrumentos en la medida en que lo están, un estado podría incurrir en sanciones por haber fallado en conseguir el desarrollo para sí, y/o cooperar con otros para promover el desarrollo, aún en circunstancias donde la falta de acción puede ser determinada para colocar en peligro a la democracia.

8. El CJI y la “Democracia en el Sistema Interamericano”: consideraciones previas

Vale recordar que el Comité Jurídico Interamericano ha tratado de manera extensa y regular el tema de la democracia en las Américas.¹²⁹

De particular interés para la finalidad del presente informe fue la resolución CJI/RES.I- 1-3/95 del 23 de marzo de 1995 titulada “La Democracia en el Sistema Interamericano”, como resultado de un doble mandato recibido por el CJI. En primer lugar de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, solicitando al CJI a proceder con el estudio de la “Democracia en el Sistema Interamericano” ... *“en la medida en que éste es uno de los pilares principales del Sistema Interamericano”*¹³⁰ Y poco tiempo después de la resolución de la Asamblea General de la OEA adoptada en su 24º período ordinario de sesiones (Belém, 1994) e *“instando al CJI a continuar sus estudios sobre la Democracia en el Sistema Interamericano, dado que este es uno de los tópicos básicos de la Organización”*¹³¹.

¹²⁸ La cuestión fue levantada sobre si puede decirse que la obligación a la cual los miembros deben contribuir con miras al desarrollo integral queda así limitada, en la *Carta de la OEA*, por un elemento de graduación con relación a sus medios, o si existe o puede existir una obligación mayor.

¹²⁹ Por ejemplo, en 1959 produjo un estudio sobre la relación entre respeto por los derechos humanos y el ejercicio de la democracia: CJI, Recomendaciones e Informes, Documentos Oficiales, ver VI, 1959-1960, Río de Janeiro – GB, 1961, p. 221 y ss.). Ver también, entre varias otras: (1) el informe de los Drs. Seymour Rubin and Francisco Villagrán-Kramer sobre el tema “Study on legitimacy on the Inter-American System and the inter-relationship between the provisions of the OAS Charter on self-determination, non-intervention, representative democracy and protection of human rights” (CJI/SO/II/doc.13/91, rev. 2, 13 agosto 1992); (2) dos informes preliminares por el Dr. Eduardo Vío Grossi sobre el tema “Democracia en el Sistema Interamericano” (CJI/SO/II/doc.10/93 y CJI/SO/II/doc.11/93); (3) tres informes adicionales sobre el mismo temas por el Dr. Vío Grossi, entre ellos: (CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1, corr.2, 18 Octubre 1994; CJI/SO/I/doc.7/95 rev.2, 22 marzo 1995; y CJI/doc.35/00 rev.1, 17 agosto 2000); (4) El informe del Dr. Vío Grossi sobre “Implementación de la Carta Democrática Interamericana (CJI/doc.127/03, 20 marzo 2003),

¹³⁰ CP/doc.2479/94.

¹³¹ AG/RES. 1226 (XXIV-O/94).

Antes de proceder con su parte declarativa, que puede ser vista como inmediatamente relevante para este informe, vale citar dos trechos del preámbulo de la resolución CJI/RES.I-3/95:

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

ENTENDIENDO que el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa constituye en el Sistema Interamericano un bien o valor jurídico protegido; y (...) ¹³²

Tal referencia al ejercicio efectivo de la democracia como perteneciendo a “un orden específico y especial” que es “complementario” mas “diferente de otros que conllevan otra finalidad” refuerza lo que se sugirió más arriba, en las Secciones 4 y 5 de la Parte II de este informe. Y que el mismo sea denominado como “legalmente protegido” en el sistema hemisférico, si fue cierto entonces, se ha tornado ahora más evidente e incuestionable.

La resolución CJI/RES.I-3/95 continúa luego declarando:

Que, de conformidad¹³³ a la Carta de la Organización de los Estados Americanos y a las resoluciones de sus órganos, la Organización y sus Estados Miembros observan, en relación al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa, los siguientes principios y normas:

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

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

TERCERO: La Organización de los Estados Americanos tiene la competencia de promover y consolidar la Democracia Representativa en todos y cada uno de sus Estados Miembros. En especial, corresponde a la Organización, a través de la Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Asamblea General, sesionando en un período

¹³² El subrayado es nuestro.

¹³³ Las palabras “en cumplimiento de” han sido utilizadas en algunas traducciones del original en español.

extraordinario, determinar, en el marco de la Resolución sobre la "Democracia Representativa" [AG/RES. 1080 (XXI-O/91)], cuando uno de sus Estados Miembros ha violado o dejado de cumplir la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa.

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

QUINTO: El Estado del Sistema Interamericano que incurre en incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa adquiere la obligación de restablecer dicho ejercicio efectivo. Las resoluciones que la Organización de los Estados Americanos adopte en tal eventualidad, deben tener por objeto ese restablecimiento.¹³⁴

Cuando, tres años más tarde, en 1988 el CJI adoptó una resolución adicional sobre "Democracia en el Sistema Interamericano" en la cual procedió a reiterar *verbatim* aquellos exactos principios y normas, redactó el prefacio con la siguiente declaración:

El concepto de Democracia Representativa ya ha sido convertido por el Sistema Interamericano en uno de los componentes básicos del Derecho Internacional Público Interamericano (...)¹³⁵

El CJI citó nuevamente, *in extenso*, aquellos principios y normas tal como constaban inicialmente en la CJI/RES.I-3/95 incluso en otra resolución sobre "Democracia en el Sistema Interamericano", esta vez adoptada en 2000¹³⁶, y que en dicha ocasión más reciente recordaba que lo expresado en el texto de 1995 se había basado "*en todos los antecedentes jurídicos interamericanos que habían existido antes de dicha fecha [es decir, 1995] relativos a la Democracia (...)*".¹³⁷

PARTE IV

Conclusiones Generales

Sobre la base de su revisión de las *Carta de la OEA y de la Carta Democrática Interamericana*, y a la luz de su consideración sobre otros variados documentos oficiales hemisféricos y universales, de estudios previos del CJI, así como de puntos de vista expresados por representantes gubernamentales,

¹³⁴ El subrayado es nuestro.

¹³⁵ CJI/RES. 5/LII/98, 19 marzo 1998, párrafo 1; el subrayado es nuestro.

¹³⁶ CJI/RES. 17(LVII-O/00, 19 agosto, 2000.

¹³⁷ También merece considerarse la CJI/RES. 32 (LIX-O/01) del 16 de agosto de 2001, aprobando un informe sobre "Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de la Carta Democrática Interamericana"; este último informe fue publicado como CJI/doc.76/01, 15 agosto 2001.

académicos, estudiosos, etc., el Relator ofrece las siguientes conclusiones generales.

I. La cuestión sometida al Comité Jurídico Interamericano (CJI) con relación a la *Carta Democrática Interamericana* y su aplicación no se encuentra exenta de cualesquiera consideraciones o trasfondos “políticos”. Aún así, este estudio del CJI ha tratado de bordear o eludir los temas políticos de difíciles de ignorar y los retos que naturalmente subyacen paralelos a la promoción y defensa de la democracia y el logro de niveles más elevados de desarrollo, dos propósitos centrales – y tan estrechamente interrelacionados del Sistema Interamericano.

*

II. El CJI ha tratado de manera extensa y regular el tema de la democracia en las Américas, y encuentra pertinente, en el contexto del presente análisis replantear algunas de sus conclusiones anteriores, a saber:

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

- “... el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa constituye en el Sistema Interamericano un bien o valor jurídico protegido; y (...)”

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

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

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

TERCERO: La Organización de los Estados Americanos tiene la competencia de promover y consolidar la Democracia Representativa en todos y cada uno de sus Estados Miembros. En especial, (...) determinar, en el marco de la resolución sobre la "Democracia Representativa" [AG/RES. 1080 (XXI-O/91)], cuando uno de sus Estados Miembros ha violado o

dejado de cumplir la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa.

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

QUINTO: El Estado del Sistema Interamericano que incurre en incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa adquiere la obligación de restablecer dicho ejercicio efectivo. Las resoluciones que la Organización de los Estados Americanos adopte en tal eventualidad, deben tener por objeto ese restablecimiento”¹³⁸

“El concepto de Democracia Representativa ya ha sido convertido por el Sistema Interamericano en uno de los componentes básicos del Derecho Internacional Público Interamericano (...)”¹³⁹

*

III. La *Carta Democrática Interamericana* resulta inseparable de la Carta de la OEA, y así se ha convenido por lo general

- (a) Que la primera fue concebida como una herramienta para actualizar e interpretar la Carta fundamental de la OEA, y
- (b) “La Carta Democrática Interamericana constituye, sin duda alguna la reafirmación e interpretación, por un lado, y el desarrollo normativo, por el otro, de principios ya incluidos en la Carta de la OEA, con relación al ejercicio efectivo de la democracia representativa.

*

IV. La *Carta Democrática Interamericana* encuentra sus orígenes en la propia Carta de la OEA y en sus modificaciones posteriores, en el Compromiso de Santiago para la Democracia y en la *Renovación del Sistema Interamericano* y la Resolución 1080 sobre *Democracia Representativa*. Es correctamente considerada como la pieza central de que hoy en día se refiere comúnmente como la “arquitectura de la democracia interamericana”.

*

¹³⁸ Tomado de la resolución CJI/RES. I-3/95 del 23 de marzo 1995 titulada “Democracia en el Sistema Interamericano”.

¹³⁹ Tomado de la resolución CJI/RES. 5/LII/98, 19 de marzo 1998, párr. 1.

V. La *Carta Democrática Interamericana* fue expresamente adoptada “TENIENDO EN CUENTA el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la *Carta de la Organización de los Estados Americanos* e instrumentos básicos concordantes relativos a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida”¹⁴⁰

*

VI. Observando lo que era entonces el proyecto de la futura *Carta Democrática Interamericana*, el CJI aprobó un informe que concluía que “Las disposiciones de las resoluciones de esta naturaleza generalmente tienen como fin la interpretación de las disposiciones del tratado, el suministro de pruebas sobre la existencia de normas consuetudinarias, la afirmación de los principios generales del derecho, o la proclamación de aspiraciones comunes, y ello puede contribuir al desarrollo progresivo del derecho internacional (...)”.¹⁴¹

*

VII. Existe amplio apoyo para la proposición de que la *Carta Democrática Interamericana* representa “un ejercicio de actualización de las normas positivas en vigor, de acuerdo con el principio del desarrollo progresivo del derecho internacional”¹⁴².

*

VIII. El Relator comparte el punto de vista de que “comienza ahora a existir una tendencia mundial para observar a la democracia desde un ángulo jurídico, como una obligación internacionalmente exigible” y que “(l) a *Carta Democrática Interamericana* constituye, en dicho contexto, una contribución para esa tendencia mundial, tal vez la más desarrollada y la más avanzada (...)”¹⁴³.

*

IX. El Relator comparte el punto de vista de que la *Carta Democrática Interamericana* fue adoptada como “una resolución que al mismo tiempo tendría el mismo rango de un instrumento internacional vinculante, por sobre el nivel

¹⁴⁰ Del párrafo 20 de su preámbulo.

¹⁴¹ Ver el párrafo 5 de “Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de *Carta Democrática Interamericana*”, CJI/doc.76/01, 15 agosto 2001, conforme aprobado por la CJI/RES.32(LIX-O/01) del 16 de agosto de 2001.

¹⁴² Ministro de las Relaciones Exteriores Celso Lafer, conforme citado anteriormente en este Informe.

¹⁴³ Emb. Manuel Rodríguez Cuadros, Viceministro y secretario General de Relaciones Exteriores del Perú, conforme citado anteriormente en este Informe.

*normativo de la pirámide jerárquica de la OEA reservada para ella”, y por dicho motivo fue concebida como “un capítulo en el desarrollo progresivo de nuestro derecho internacional contemporáneo”.*¹⁴⁴

*

X. El Relator comparte el punto de vista de que a través de la *Carta Democrática Interamericana el derecho internacional de las Américas ha extendido su acción a la esfera de la organización política interna, con relación a los elementos esenciales de la Democracia Representativa, que no pueden ser transgredidos (...)*” y que el Sistema Interamericano ha contribuido así “*a la consagración universal del principio de la Democracia Representativa como una obligación legalmente vinculante en todo el mundo*”¹⁴⁵.

*

XI. Si un instrumento que es una declaración política se torna parte del tejido del derecho internacional consuetudinario ello es una función del precedente. En el caso de la Carta, tal como lo fue con la Resolución 1080, los precedentes ya están brindando validación”.

*

XII. Al solicitar al CJI centrar su análisis en los “*aspectos legales de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social*” la Asamblea General ha postulado que tal interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social es hecho establecido. Verdaderamente la vinculación entre democracia por un lado y desarrollo económico y social por el otro, se proclama de manera sumamente amplia y reiterada en un elevado número de documentos hemisféricos de diversas naturalezas, y que tal interdependencia existe, fue y se tiene por asegurada.

Aún así, es ampliamente reconocido que la naturaleza precisa de la relación entre tales conceptos permanece siendo asunto controvertido; la prueba empírica sobre dicha relación permanece ambigua.

*

XIII. La articulación entre desarrollo y democracia, y notablemente la denominada “priorización” entre ambas o, en otras palabras, los méritos relativos de la “democracia primero” versus “el desarrollo primero” es asunto complejo y

¹⁴⁴ Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Didier Operti, conforme citado anteriormente en este Informe.

¹⁴⁵ Dr. Mauricio Herdocia Sacasa, Presidente del CJI, conforme citado anteriormente en este Informe.

ha sido objeto de innumerables estudios académicos, tanto teóricos como empíricos.

De tiempo en tiempo surgen argumentos en el sentido de que la democracia conduce, o es una precondition para el desarrollo. En otros momentos, la proposición en cambio es que, *a contrario*, para que la democracia florezca debe existir primeramente desarrollo. Pero lo que es más frecuente, dichas líneas se nublan y la proposición simplemente es que ambas son inseparables y/o se apoyan mutuamente.

Considerando todo ello, tal “debate” puede ser visto como primariamente político en su naturaleza, en vez de legal.

*

XIV. Una revisión de la *Carta de la OEA*, de la *Carta Democrática Interamericana* y varios estudios sobre el tema sirven de apoyo a las afirmaciones siguientes:

- el desarrollo económico y social consolidan la democracia, pero no la “condicionan”;
- la democratización no requiere como precondition el logro dentro de una nación de un cierto nivel de paz y desarrollo
- el desarrollo económico y social fortalecen a la democracia, pero eso no significa que sin desarrollo la democracia no pueda establecerse
- la ausencia o falta de desarrollo no puede ser una justificativa para suprimir o disminuir la democracia y hay pocos elementos que sugieran que el desarrollo requiere de un régimen autoritario
- la ausencia o falta de desarrollo puede y en efecto coloca en peligro a la democracia.

*

XV. Con relación a los aspectos “legales” de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social, hay lugar a dudas, tal como lo expresaron inicialmente varios miembros del CJI:

- que dicha interdependencia innegable necesariamente conlleva consecuencia de naturaleza “legal”, o
- que la aplicación de la *Carta Democrática Interamericana* implica una vinculación legal entre una y otro,
- o que las obligaciones y deberes establecidos en la *Carta Democrática Interamericana* y en la *Carta de la OEA*, en la medida en que se relacionan a la democracia por un lado y al

desarrollo económico y social por otro, y dado que ellos pertenecen sea a los miembros individuales, a los miembros colectivamente o a la OEA como tal, son de la misma naturaleza o ámbito.

*

XVI. Mientras que no es posible definir “democracia”, tomado en abstracto, de manera precisa o fidedigna, lo que supone de una forma general puede ser y ha sido descrito con frecuencia, especialmente mediante el simple uso de la que generalmente se consideran como sus elementos constitutivos o esenciales (por ejemplo, en el Art. 3 de la *Carta Democrática Interamericana*)

*

XVII. Es material bien consensuada (a) que la democracia no es un concepto “fijo”; especialmente y sobre todo cuando se lo observa a través de las modalidades de su aplicación práctica en los países individuales, y así (b) que no existe un modelo único de democratización o de democracia adecuado para todas las sociedades.

*

XVIII. El Desarrollo generalmente no está incluido entre los que se consideran elementos constitutivos o esenciales de la democracia. Así, la *Carta Democrática Interamericana* al enumerar los “elementos esenciales” de la democracia, o del ejercicio de la democracia, no incluye al desarrollo como tal. Mientras declara enfáticamente en su Artículo 1 que la “*Democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas*” no expresa en ningún lugar la proposición reversa que hubiera declarado al desarrollo como “*esencial para la democracia*”. Ambos son declarados “*interdependientes y (...) mutuamente fortalecedores*”, mas solamente uno, es decir, la democracia, es esencial para el otro, es decir, el desarrollo, Y no viceversa.

*

XIX. Definir al desarrollo con precisión presenta las mismas dificultades que con relación a la democracia. Desarrollo “económico” y “social” han venido a ser considerados como componentes claves, pero no los únicos ni los más novedosos, y todo concepto comprensivo del “desarrollo integral”, ahora utilizado en la *Carta de la OEA* y en la *Carta Democrática Interamericana*, y donde la última *Carta relaciona directamente con la democracia.*

*

XX. La *Carta Democrática Interamericana* establece claramente que proclama: (a) que existe tal cosa como lo es el “derecho a la democracia”, (b) que tal derecho pertenece a “los pueblos”, y (c) que los gobiernos de las Américas poseen una “obligación” de promover y defender tal derecho. (Art. 1)

*

XXI. El denominado Derecho Internacional de las Américas reconoce un “derecho a la democracia” que pertenece a los pueblos de las Américas y que sus gobiernos deben proteger.

*

XXII. Este enfático reconocimiento de la existencia de un “derecho a la democracia” se encuentra en el corazón de la instrumentación total que la OEA y sus miembros han desarrollado en el transcurso del tiempo a fin de cumplir con la “obligación” de promover y defender a la democracia.

*

XXIII. La noción de un “derecho a la democracia” se confunde a veces en instrumentos hemisféricos y de otro alcance con lo de “democracia como un derecho humano”. La democracia, el desarrollo y los derechos humanos, aún cuando sean estrechamente interdependientes, son mejor tratados cuando adoptan la forma de tres conceptos separados. Tal como se deriva del uso común de la expresión “la promoción de la democracia y de los derechos humanos”, ambas nociones, aunque íntimamente relacionadas y estrechamente interdependientes, son mejor tratados como dos conceptos separados y distintos, y no deben ser confundidos. La democracia como derecho no puede ser enteramente subsumida en la esfera de los derechos humanos, a pesar de su ya reconocido carácter de mutuamente fortalecedores.

*

XXIV. En lo que hace a un “derecho al desarrollo”, los documentos inspirados en la ONU son más directos que los hemisféricos en sus referencias a la existencia o reconocimiento de tal derecho, y uno puede hablar de un creciente consenso internacional de que tal derecho existe, y que cae dentro del concepto general de los derechos humanos. Los documentos de la ONU de naturaleza no vinculante han declarado el derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable.

*

XXV. Pero no existe unanimidad sobre lo dicho anteriormente. Para muchos, es aún prematuro discutir el desarrollo en términos de ser un derecho legal; no existen bases aún en el derecho internacional que permitan establecer un derecho al desarrollo que pueda crear obligaciones para los Estados extranjeros; o crear una causa de acción contra un estado extranjero. No existe obligación de los estados para ayudar a los países en desarrollo a desarrollarse, y no existe obligación de suministrar transferencias de riqueza. Los documentos de la ONU, incluyendo su Carta, solamente crean una obligación general para que los Estados cooperen.

*

XXVI. Los mismos documentos de la ONU declaran que la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo, que la responsabilidad primaria para la realización del derecho al desarrollo pertenece a los Estados, que los Estados tienen el derecho y deber de formular políticas de desarrollo nacionales apropiadas, y que al así hacerlo los Estados tienen el deber de actuar individualmente y colectivamente, y de cooperar entre sí, nociones éstas también contenidas en la *Carta de la OEA* y en la *Carta Democrática Interamericana*, especialmente con relación al “desarrollo integral” y a la “*responsabilidad común y solidaria*” de los Estados miembros de cooperar para su logro.

*

XXVII. De manera entonces que cualquier obligación “legal” adosada al “desarrollo integral” en la *Carta de la OEA* y en la *Carta Democrática Interamericana* sería un factor para determinar los aspectos legales de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social.

*

XXVIII. Con relación a la aplicación de la Carta Democrática Interamericana parecería a primera vista que la posibilidad que el Artículo 17 otorga al gobierno de un Estado miembro para “*recurrir al Secretario General o al Consejo permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática*” si considera que “*está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder*” no fue, al menos originalmente, pensado para ser disparado por el hecho de que tal estado miembro viniese a percibir su falta de desarrollo económico y social pudiese constituir tal riesgo a menos que fuese remediado. Ello, a pesar de la ampliamente reconocida y frecuentemente proclamada interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social. El Artículo 17 ¿no fue, y no está pensado para ofrecer el remedio para dicha situación, y la respuesta a tal situación debe y puede ser encontrada en otros instrumentos de la OEA, sea que ya existan, como la propia Carta de la OEA, o que vengán a crearse, tal como una “Carta Social” que fuese paralela a la *Carta Democrática Interamericana*?

*

XXIX. Con relación a la aplicación de la Carta Democrática Interamericana parecería a primera vista que la posibilidad que el Artículo 18 otorga al Secretario General o al Consejo Permanente, con el consentimiento previo del gobierno en cuestión, a tomar acción para “*analizar la situación*” producida en un Estado miembro “*que pudieran afectar el desarrollo del proceso político o el legítimo ejercicio del poder*”, eventualmente conduciendo a la adopción por parte del Consejo Permanente, de “*decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento*”, no fue, originalmente al

menos, pensada para ser utilizada por el hecho de que el Secretario General o el consejo permanente vinieran a percibir que tal falta de desarrollo económico y social en el país constituían un riesgo para la democracia, a menos que fuera remediado. ¿O que a pesar del ampliamente reconocido y frecuentemente proclamada interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social, el Artículo 18 no fue ni está pensado para ofrecer el remedio para tal situación, y que la respuesta a la misma debe y puede encontrarse en otros instrumentos de la OEA, sea que estén en existencia, como la propia Carta de la OEA, o que vengan a ser creados, tal como una “Carta Social” que regiría en paralelo con la *Carta Democrática Interamericana*?

*

XXX. Con relación a la aplicación de la *Carta Democrática Interamericana*, los Artículos 17 y 18 pueden ser vistos como siendo de una naturaleza “inmediatamente preventiva” con miras a evitar el tipo de situación apreciada en los Artículos 19 y 20, es decir, una real “ruptura de la democracia” que automáticamente se convierte en un “*obstáculo intransponible*” para la participación y dispara una posible “*verificación colectiva*” y acción para remediarla.

*

XXXI. Las interpretaciones precedentes de los Artículos 17-20 de la *Carta Democrática Interamericana* no pueden de ninguna manera detractarse del deber inequívoco y obligación, basados en la *Carta de la OEA* y en sus principios básicos conforme reafirmado en otras innumerables declaraciones y Resoluciones hemisféricas, que devienen del Secretario General, de la OEA y de sus organismos políticos y los Estados miembros deben tomar acción para promover, defender y proteger a la democracia, incluyendo el caso en que la falta de desarrollo hace correr el riesgo de afectar adversamente dicha democracia. Ello teniendo en “*cuenta las disposiciones del Capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana (Art. 3, 2005 Declaración de Florida; Impartiendo los Beneficios de la Democracia)*”.

*

XXXII. La “misión” de la OEA de defender a la democracia está claramente acompañada de la de prevenir y anticipar las “causas” que afectan a la democracia, siendo que la falta de desarrollo está ampliamente reconocida como una de dichas causas.

*

XXXIII. Si los documentos hemisféricos declaran repetidamente que el desarrollo es una “*responsabilidad primaria de cada país*”, establecen también no menos enfáticamente que la “*cooperación interamericana para el desarrollo integral constituye responsabilidad común y solidaria de los Estados Miembros*”.

*

XXXIV. Una obligación que todos los miembros de la OEA indudablemente tienen con relación al desarrollo, es aquella de colaborar entre sí para promover y alcanzar el desarrollo; la promoción, mediante la acción cooperativa, del desarrollo económico, social y cultural de sus miembros es verdaderamente uno de los propósitos esenciales de la OEA; que a su vez se traduce en una serie de compromisos, la mayoría de los cuales están establecidos en el Capítulo VII de la Carta de la OEA, dedicado al “Desarrollo Integral”.

*

XXXV. Cuando visualizada desde el ángulo específico de los posibles aspectos “legales” de la universalmente proclamada interdependencia entre “democracia” y “desarrollo económico y social”, parecerían existir diferencias muy fundamentales” entre ambas:

- los países del hemisferio, a través de su *Carta Democrática* en la medida en que refleja su *Carta de la OEA* se han endosado e impuesto a sí mismo individualmente, una “obligación para con la democracia”; una obligación cuya violación acarrea inmediatamente consecuencias políticas y legales; consecuencias para el país individual afectado, así como consecuencias para la Organización de Estados Americanos como tal y para sus miembros colectivamente;
- mas no se encuentra en ningún lugar una “obligación para con el desarrollo”; ni dice que la falta o ausencia de desarrollo en un determinado país se tornaría en un “*obstáculo intransponible*” para que dicho país tome parte en las Cumbres hemisféricas o en sesiones o cuerpos de la OEA; ello sería una insensatez. Los miembros de la OEA no están obligados – ni lo está ningún otro país – a ser desarrollados; y en consecuencia es bastante obvio que no podrían ser “sancionados” si no lo fuesen.

*

XXXVI. En otras palabras, (a) es bien obvio que los miembros de la OEA poseen una clara obligación para con la democracia (y muchos dirían no solamente “vinculante” mas aceptada por todos como tal) si es que desean formar parte de la OEA (b) aún así, y no menos obvio, resulta que el desarrollo en cualquier nivel no constituye condición para ser miembro, y la falta del mismo no es impedimento para dicha membresía.

*

XXXVII. El corolario a lo que precede parecería ser que mientras (i) un Estado miembro pueden ser “sancionado” si se aleja de la democracia, y (ii) existen

“disparadores” bien definidos que pueden ser utilizados a fin de impedir o paralizar tal alejamiento , (iii) no es menos obvio que podría haber difícilmente una obligación “vinculante” a ser desarrollada, y (iv) los remedios contra el peligro a la democracia que la falta de niveles apropiados de desarrollo puedan venir a representar son mucho menos “institucionalizados”.

*

XXXVIII. Parecería por lo tanto que cualesquiera sean las obligaciones que los estados ya sea individualmente o los grupos de estados colectivamente deban promover, y respecto de las cuales deban cooperar, el desarrollo, o la búsqueda de recursos para remediar la falta del mismo y su amenaza resultante para la democracia, la naturaleza jurídica de tales “obligaciones” podrían probablemente no contar con el mismo ámbito o consecuencias legales como aquellas relacionadas con la “obligación para con la democracia”.

*

XXXIX. La *Carta de la OEA* atenúa la “obligación” de los Estados miembros de *“contribuir a la cooperación interamericana para el desarrollo integral”* agregando que esto debe hacerse *“de acuerdo con sus recursos y posibilidades”* y *“de conformidad con sus leyes”*, mientras establece con bastante claridad los Estados pueden ser sancionados de conformidad con la *Carta de la OEA* y la *Carta Democrática Interamericana* por no ser democráticos es en verdad imposible concluir que bajo tales mismos instrumentos en la medida en que lo están, un estado podría incurrir en sanciones por haber fallado en conseguir el desarrollo para sí, y/o cooperar con otros para promover el desarrollo, aún en circunstancias donde la falta de acción puede ser determinada para colocar en peligro a la democracia.

*

XL. Parecería que se le está solicitando en efecto al CJI si existen respuestas legales que podrían corregir o mejorar dicha situación. Al expresar en su Declaración de Florida de 2005 su estímulo para la negociación de una *“Carta Social para las Américas”*, que pudiese *“fortalecer los instrumentos existentes de la OEA sobre democracia, desarrollo integral y la lucha contra la pobreza”*, la Asamblea General de la OEA parecería haber establecido un enlace entre una Carta Social futura y la actual *Carta Democrática Interamericana.*

*

XLI. El Relator considera que los documentos hemisféricos tal como existen hoy día, y más específicamente la *Carta de la OEA* y la *Carta Democrática Interamericana* establecen ya en sus perspectivas propias y específicas así como en sus alcances legales los derechos y obligaciones de sus miembros, así como los deberes de la propia OEA y de sus organismos, con relación a la democracia por un lado, y al desarrollo económico y social por el otro, y su interdependencia.

*

XLII. El Relator, habiendo analizados los aspectos legales de la interdependencia entre democracia por un lado, y desarrollo económico y social por el otro, no ha llegado a la conclusión que dichos aspectos legales, tal como existen necesariamente requiere alguna instrumentación formal adicional al tratar de los derechos y obligaciones adosados a los mismos.

*

XLIII. Aún así, dado lo que parece ser un deseo político de parte de los Estados miembros de la OEA para proceder con la negociación y eventual aprobación, presumiblemente por medio de una declaración o resolución de una “Carta Social de las Américas”, considera el Relator que tal instrumento podría ciertamente contribuir para una mejor comprensión, interpretación y aplicación efectiva de tales derechos y obligaciones existentes, incluyéndolas tal como las mismas han evolucionado.

*

XLIV. Tal “Carta Social de las Américas”, necesitaría naturalmente encontrarse sus fundamentos en la *Carta de la OEA* y tener en cuenta la *Carta Democrática Interamericana*. Los derechos y obligaciones que pudiera por ventura detallar necesitarían por lo tanto tener en consideración las diferencias básicas existentes en los parámetros legales generalmente aceptados y adosados a las nociones interrelacionadas de “democracia” por un lado y de “desarrollo económico y social” por el otro, especialmente en lo que atañe a los respectivos derechos, deberes y obligaciones que pueden atribuirse a los pueblos de las Américas, a los Estados miembros de la OEA y a sus gobiernos, y a la propia OEA.

* * *

CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS¹⁴⁶

DEMOCRACIA

Texto:

- Palabras de apertura: *Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas* resueltos
- a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, y
- a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, y
- crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional
- a promover el progreso social y a eleva el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad (...)

Comentario: La *Carta de la ONU* no hace mención directa de la “democracia”. Ni, tal como lo escribe Steven Wheatley en “Democracy in International Law: a European Perspective”, existe una “*ruptura de las obligaciones de membresía de parte de dichos estados que no son democráticos*”¹⁴⁷. Se ha argumentado que al momento de su redacción, la “política de la Guerra Fría” fue la causa para no incluir expresamente el término “democracia”.¹⁴⁸

¹⁴⁶ <http://www.un.org/aboutun/charter/>

¹⁴⁷ In *International and Comparative Law Quarterly* (ICQL), v. 51, April 2002, p. 225-247, hasta p. 227.

¹⁴⁸ Por ejemplo, Rich, Roland, *Bringing democracy into international law*, *Journal of Democracy*, 12 (3), 20–34. En un comentario similar, la Oficina de la UNHCR hace el siguiente comentario: “*Mientras que la Carta, la Declaración Universal y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos brindaba una fundamentación normativa fuerte para un papel de los Estados Unidos en la promoción de la democracia, la aparición de la guerra fría hizo efectivamente llegar a un impasse el apoyo de las Naciones Unidas para la democratización. No fue sino hasta el fin de la guerra fría que el impulso para la democratización ganó su momentum, trayendo consigo perspectivas renovadas para ir en pos de los elementos negligenciados de los propósitos originales de la Carta. La búsqueda de la democracia se reinició tanto dentro como fuera del sistema*”

En un comentario¹⁴⁹ sobre la democracia y la *Carta de la ONU*, la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos, reconociendo tal ausencia de cualquier mención de democracia, sugiere que “sin embargo, con las palabras de introducción de dicho documento, ‘Nosotros los Pueblos de las Naciones Unidas’, los fundadores invocaron el principio más fundamental de la democracia, enraizando la autoridad soberana de los Estados miembros, y por lo tanto la legitimidad de la Organización que estaban concertando, sobre la voluntad de sus pueblos”. Agrega que “adicionalmente su compromiso con la democracia se reflejaba en los declarados “Propósitos” de las Naciones Unidas”, que incluyen (como se verá más adelante), el respeto por el principio de igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos, y la promoción y el fomento del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos sin discriminación.¹⁵⁰

La Oficina de ACNUR señala correctamente que la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptada por la Asamblea General en el año 1948 “elaboró sobre este compromiso original a la democracia, al proclamar que “la voluntad del pueblo será la base de la autoridad del gobierno” y garantizando a todos, los derechos que son imprescindibles para la participación política participativa”. Además, el *Convenio Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos*, adoptado por la Asamblea General de la ONU en el año 1966, “confirió el *status* jurídico obligatorio sobre el derecho del individuo a participar en los procesos que constituyen la gestión de los asuntos públicos, y fortaleció aún más la protección otorgada a los derechos y las libertades participativas”.

En el mismo comentario general, la Oficina del ACNUR se refiere al hecho que casi todos los años, la Asamblea General de la ONU ha adoptado por lo menos una resolución que trata algún aspecto de la democracia. Por ejemplo¹⁵¹, se refiere a la Resolución A/RES/50/133 *Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas* que afirmó que “la democracia es uno de los principios consagrados en la *Carta de la ONU*”¹⁵².

de las Naciones Unidas en una serie de procesos complementaria y mutuamente fortalecedores.” (Ver nota al pie de p. 9 para la referencia).

¹⁴⁹ Ver <http://www.ohchr.org/english/issues/democracy/>

¹⁵⁰ Para un lenguaje sumamente similar, ver del Secretario General de la ONU *Supplement to Reports A/50/332 and A/51/512 on Democratization* (17 de diciembre de 1996), párrafo: 28, en <http://www.library.yale.edu/un/un3d3.htm>

¹⁵¹ In *International and Comparative Law Quarterly* (ICQL), v. 51, abril 2002, p. 225-247, en p. 227, nota al pie de página 10.

¹⁵² La A/RES/50/133 fue adoptada por la UNGA en su 96ª reunión plenaria, el 20 de diciembre de 1995. El tercer párrafo: de su preámbulo dice: “Considerando los importantes cambios que están teniendo lugar en la escena internacional y las aspiraciones de todos los pueblos de un orden internacional basado en los principios consagrados en la *Carta de las Naciones Unidas*, incluyendo la promoción y el estímulo

Además, el comentario de ACNUR señala que la Comisión “también ha procurado realzar su relevancia en la promoción de la democracia y se ha comprometido a explorar más la interdependencia entre democracia y derechos humanos”. Por ejemplo, en su Resolución 2001/36 *Fortalecimiento de la participación popular, la equidad, la justicia social y la no discriminación como bases esenciales de la democracia*¹⁵³, ACNUR tuvo en cuenta “el desarrollo democrático en el contexto más amplio del desarrollo humano sostenible y la realización de todos los derechos humanos, incluyendo el derecho al desarrollo” y examinó “la interrelación entre la pobreza y la democracia”.

Texto: Art. 1.2

Los Propósitos de las Naciones Unidas son (...)

Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

Comentario: Es posible argumentar que la mención de “libre determinación” no se relaciona con el concepto de “democracia” como se entiende hoy en día.¹⁵⁴ Sin embargo, existe también Art. 73. b, que sigue abajo. Wheatley, quien rechaza el reclamo de que el derecho internacional debería reconocer una obligación universal para los estados de introducir y mantener a los gobiernos democráticos, reconoce que el Art. 1.2 arriba, y el 73b abajo, demuestra un “*principio legal naciente de autodeterminación*”; pero luego agrega que “*el principio de la autodeterminación, como originalmente concebido en la Carta [de la ONU] no estaba pensado como una amenaza al principio de soberanía*”.¹⁵⁵

al respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos y otros importantes principios, tales como el respeto por la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos, paz, democracia, justicia, igualdad, estado de derecho, pluralismo, desarrollo, mejores niveles de vida y solidaridad, (...)”. El texto completo se encuentra en <http://www.un.org/documents/ga/res/50/a50r133.htm>

¹⁵³ Adoptado por lista de votos de 28 votos a 4, con 21 abstenciones, 71ª reunión, el día 23 de abril de 2001; texto completo en: [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.2001.36.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2001.36.En?OpenDocument)

¹⁵⁴ Ver también artículo 55, del Capítulo IX sobre *Cooperación Internacional Económica y Social* para una referencia al principio de igualdad de derechos de autodeterminación de los pueblos.

¹⁵⁵ *Op. cit.*, p. 228. En su opinión, el último reconocimiento de un “derecho a la autodeterminación”, por ejemplo, en el Art. 1 del *Acuerdo Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos* (1966) “ (...) fue esencial para el desarrollo de un aspecto interno del derecho a la autodeterminación”, y representa “tanto una obligación de la Convención y (...), derecho internacional general”: *op. cit.*, p. 229.

Texto: Art. 73.b

Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, (...) aceptan (...)
b. desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto;

Comentario: Tomado del Capítulo XI, “*Declaración relativa a territorios no autónomos*”, esto se presta a la interpretación de que en tanto “el desarrollo de (...) instituciones políticas libres” se puede igualar a “democracia”, el concepto ulterior ciertamente se consideró como una meta universal.¹⁵⁶

Texto: Art. 1.3

Los Propósitos de las Naciones Unidas son (...)
Realizar la cooperación internacional (...) estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales (...)¹⁵⁷

Comentario: Con base en cambios posteriores, se puede argumentar que la “democracia” podría considerarse implícita en este lenguaje.

Texto: Preámbulo, 4º Párrafo

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos (...) a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,...

Texto: Preámbulo, 8º Párrafo

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos (...) a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos,...

Texto: Art. 1.3

Los Propósitos de las Naciones Unidas son (...)

¹⁵⁶ El mismo lenguaje puede encontrarse en el Art. 76 del Capítulo XII sobre el “Régimen Internacional de Administración Fiduciaria” establecido en la *Carta*.

¹⁵⁷ Ver también artículo 55 c de la *Carta de las Naciones Unidas* para una reiteración del deber de la ONU para promover (...) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (...).”

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario,

Texto: Art. 55

(...) la Organización promoverá:
a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
b. *la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos (...)*

Texto: Art. 73.b

Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, (...) aceptan (...)

a. a asegurar, con el debido respeto a la cultura de los pueblos respectivos, su adelanto político, económico, social y educativo, el justo tratamiento de dichos pueblos y su protección contra todo abuso; (...)
d. a promover medidas constructivas de desarrollo, (...) para conseguir la realización práctica de los propósitos de carácter social, económico y científico expresados en este Artículo; y; (...) ¹⁵⁸

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL INTERRELACIONADOS

Texto: Art. 1.3

Los Propósitos de las Naciones Unidas son: (...) Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; ¹⁵⁹

Comentario: Una vez más, y a pesar de la ausencia de una mención específica de la “democracia” en aquel artículo, yuxtapone directamente – aunque sin vincularlos o interrelacionarlos – los conceptos de los problemas socioeconómicos en general y de libertades y derechos básicos, entre los cuales se podría posiblemente incluir a la democracia. ¹⁶⁰

¹⁵⁸ Ver nota al pie de página 5, *supra*.

¹⁵⁹ El artículo 13 de la Carta de la ONU estipula que la Asamblea General iniciará estudios y hará recomendaciones para esos mismos propósitos.

¹⁶⁰ En ese mismo sentido, se puede observar que en el 8º párrafo de su preámbulo, la resolución UNHCR resolución 2001/36 *Fortalecimiento de la participación popular, la equidad, la justicia social y la no discriminación como bases esenciales de la democracia* (23 de abril de 2001) incluye, entre los principios consagrados en la *Carta de las Naciones Unidas*, “la promoción y el fomento del respeto de los derechos humanos y las libertades

Texto: Art. 55

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades:

Comentario: El Artículo 55 encabeza el Capítulo IX de *la Carta* sobre “Cooperación internacional económica y social.” Nuevamente, aquí tenemos una yuxtaposición que refleja el lenguaje encontrado en el Artículo 1.3 del “propósito” de las Naciones Unidas. Vea el comentario inmediato anterior.

Texto: Art. 62

1. El Consejo Económico y Social podrá hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos, (...).
2. El Consejo Económico y Social podrá hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Comentario: Los Artículos 62 y 68 abajo son parte de un capítulo completo en la Carta (Capítulo 10) dedicado al Consejo Económico y Social que fue establecido. Una vez más, el lenguaje utilizado se asemeja al lenguaje encontrado en el artículo 1.3 del “propósito” de las Naciones Unidas. Vea el comentario inmediato anterior.

Texto: Art. 68

El Consejo Económico y Social establecerá comisiones de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones.

fundamentales para todos y el respeto por el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, la paz, la democracia, la justicia, la igualdad, el estado de derecho, el pluralismo, el desarrollo, un nivel de vida mejor y la solidaridad”.

Para ver el texto completo de dicha resolución:

[http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.2001.36.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2001.36.Sp?Opendocument)

ANEXO 2

CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS¹⁶¹

DEMOCRACIA

Texto: Art. 2

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

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

Comentario: Debe notarse la referencia a “los principios sobre los cuales se fundó” como fuente del “propósito esencial”. Ese mismo lenguaje se repitió en el primer párrafo del preámbulo de la *Carta Democrática Interamericana*. El Artículo 2.b fue agregado a la *Carta de la OEA* en 1995.

Texto: Art. 3

Los Estados americanos reafirman los siguientes principios:(...)

d) La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa; (...)

Comentario: Tomándolos juntos, esos Artículos 2.b y 3.d condujeron a un observador a la conclusión de que *la Carta de la OEA* “consagra el compromiso de los Estados Americanos a ejercer la democracia representativa, y la intención, sino la obligación, de la Organización a trabajar para asegurar dicho ejercicio.”¹⁶²

¹⁶¹ Texto completo en

<http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=http://www.oas.org/consejo>.

Conforme modificado por el *Protocolo de Buenos Aires*, firmado el 27 de febrero de 1967 durante la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria Especializada, por el *Protocolo de Cartagena de Indias*, aprobado el 5 de diciembre de 1985, durante el decimocuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el *Protocolo de Washington*, aprobado el 14 de diciembre de 1992, durante el 16º período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y por el *Protocolo de Managua*, adoptado el 10 de junio de 1993, durante el 19º período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

¹⁶² ARRIGHI, Jean-Michel. *OEA*. São Paulo: Manole, 2003.

Texto: Art. 9

Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado (...):

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

d) La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado.

Comentario: Esto simplemente confirma que la “democracia representativa” es la pauta esperada de los miembros: pueden surgir sanciones al entorpecerla, y debe buscarse su restauración y su restablecimiento en casos de interrupción.

Este artículo 9 fue agregado a la Carta de la OEA mediante el Protocolo de Washington, adoptado en 1992, o sea, en año posterior inmediato a la Asamblea General de Santiago, en donde se adoptaron El Compromiso de Santiago con la Democracia y la Resolución 1080.¹⁶³ El Protocolo de Washington entró en vigencia en 1997.

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Texto: Art. 2

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

f) Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural;

Comentario: Por tanto, la Carta establece el “propósito esencial” de promover “el desarrollo” asumiendo una manera totalizadora, conjuntamente con la promoción y consolidación de la democracia representativa.¹⁶⁴

¹⁶³ Sobre “Democracia Representativa”.

¹⁶⁴ Ver Art. 2 (b).

Texto: Art. 17

Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal.

Comentario: Mientras que este Artículo aborda principalmente la “libertad” con que debe seguirse como “derecho”, vale la pena destacar que esto debe alcanzarse dentro del respeto a “los derechos del individuo”.¹⁶⁵

Texto: Art. 30

Los Estados miembros, inspirados en los principios de solidaridad y cooperación interamericanas, se comprometen a aunar esfuerzos para lograr que impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que sus pueblos alcancen un desarrollo integral, condiciones indispensables para la paz y la seguridad. El desarrollo integral abarca los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, en los cuales deben obtenerse las metas que cada país defina para lograrlo.

Comentario: Este es el Artículo introductorio del extenso capítulo¹⁶⁶ de la Carta, dedicado al “Desarrollo integral”. Como puede observarse, sus definiciones de “desarrollo integral” son de amplio espectro.

Texto: Art. 31

La cooperación interamericana para el desarrollo integral es responsabilidad común y solidaria de los Estados miembros en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del sistema interamericano. Ella debe comprender los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, apoyar el logro de los objetivos nacionales de los Estados miembros y respetar las prioridades que se fije cada país en sus planes de desarrollo, sin ataduras ni condiciones de carácter político.

Comentario: Además de repetir lo que abarca el “desarrollo integral”, lo interesante aquí es la noción de que los Estados miembros tienen “una responsabilidad conjunta y compartida” de cooperar en su búsqueda.

En cuanto a la referencia “dentro del marco de trabajo de los principios democráticos... del Sistema”, uno puede preguntarse si esto quiere decir que tal responsabilidad conjunta y compartida sólo se puede ejercer a plenitud si los

¹⁶⁵ El “derecho a elegir, sin interferencias externas, su sistema político, económico y social” está también consagrado como “principio” por la *Carta*: ver Art. 3 (e).

¹⁶⁶ Art. 30 a 52.

Estados la asumen al ubicarse a sí mismos bajo el ámbito de dichos “principios democráticos”, conforme lo enunciado en la *Carta*.¹⁶⁷

Texto: Art. 33

El desarrollo es responsabilidad primordial de cada país y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo que permita y contribuya a la plena realización de la persona humana.

Comentario: Mientras que la *Carta* se refiere frecuentemente al desarrollo como una responsabilidad conjunta y compartida de los Estados miembros¹⁶⁸, resulta interesante que este artículo lo considere ‘una responsabilidad primordial de cada país’.

Texto: Art. 39

Los Estados miembros, reconociendo la estrecha interdependencia que hay entre el comercio exterior y el desarrollo económico y social, deben realizar esfuerzos, individuales y colectivos, con el fin de conseguir:

a) Condiciones favorables de acceso a los mercados mundiales para los productos de los países en desarrollo de la región, especialmente por medio de la reducción o eliminación, por parte de los países importadores, de barreras arancelarias y no arancelarias que afecten las exportaciones de los Estados miembros de la Organización, salvo cuando dichas barreras se apliquen para diversificar la estructura económica, acelerar el desarrollo de los Estados miembros menos desarrollados e intensificar su proceso de integración económica, o cuando se relacionen con la seguridad nacional o las necesidades del equilibrio económico; (...)

Comentario: El principio de que el desarrollo económico y social está estrechamente vinculado al comercio exterior, goza de un reconocimiento de larga data. De ello surge una pregunta interesante relativa a la medida en que podría existir o no una interrelación directa entre democracia y desarrollo, uno puede introducir el “comercio exterior” efectuado de manera justa como un factor con una función con respecto a la democracia.

Texto: Art. 45

Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

¹⁶⁷ Ver los comentarios abajo, en 3 (d) bajo el encabezamiento “Democracia y desarrollo social interrelacionados”.

¹⁶⁸ Ver por ejemplo Arts. 2 (f), 3 (f) y 31, y también Arts. 94 y 111.

DEMOCRACIA Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

- a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica;
- b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar;
- c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva;
- d) Justos y eficientes sistemas y procedimientos de consulta y colaboración entre los sectores de la producción, tomando en cuenta la protección de los intereses de toda la sociedad;
- e) El funcionamiento de los sistemas de administración pública, banca y crédito, empresa, distribución y ventas, en forma que, en armonía con el sector privado, responda a los requerimientos e intereses de la comunidad;
- f) La incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático. El estímulo a todo esfuerzo de promoción y cooperación populares que tenga por fin el desarrollo y progreso de la comunidad;
- g) El reconocimiento de la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo;
- h) Desarrollo de una política eficiente de seguridad social, e i) Disposiciones adecuadas para que todas las personas tengan la debida asistencia legal para hacer valer sus derechos.

Comentario: Se podría argumentar que aquí hay un embrión de alguna forma de “carta social”, aunque solamente en aspectos limitados.¹⁶⁹

Texto: Art. 94

El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral tiene como finalidad promover la cooperación entre los Estados americanos con el propósito de lograr su desarrollo integral, y en particular para contribuir a la eliminación de la pobreza crítica, de conformidad con las normas de la Carta y en especial las consignadas en el Capítulo VII de la misma, en los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico.

¹⁶⁹ El párrafo (f) de este Art. 45 ha sido también incorporado bajo el siguiente desarrollo sobre “Democracia y desarrollo social y democrático interrelacionados”.

Comentario: Nuevamente vemos aquí, donde se enuncian los propósitos del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, una clara referencia a la “cooperación”, como esencial para el desarrollo de los Estados miembros.¹⁷⁰

Texto: Art. 111

En concordancia con la acción y la política decidida por la Asamblea General y con las resoluciones pertinentes de los Consejos, la Secretaría General promoverá las relaciones económicas, sociales, jurídicas, educativas, científicas y culturales entre todos los Estados miembros de la Organización, con especial énfasis en la cooperación para la eliminación de la pobreza crítica.

Comentario: Todavía otra referencia sobre la “cooperación” como un instrumento necesario para alcanzar el desarrollo.¹⁷¹

DEMOCRACIA Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL INTERRELACIONADOS

Texto: Preámbulo, 3^{er} párrafo

Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región;¹⁷²

Comentario: Aquí se propone el principio de la “democracia” como “condición” para el desarrollo. La mayoría argumentaría que el significado de esta formulación debe interpretarse como que ambos conceptos van naturalmente de la mano, en oposición a la propuesta de anteponer una teoría de “desarrollo social”, (o sea, que el desarrollo debe preceder a la democracia, o más aún, que solamente los países desarrollados pueden acceder a la ‘democracia representativa’). Ese mismo lenguaje se repitió en el primer párrafo del preámbulo a la *Carta Democrática Interamericana*.

Texto: Preámbulo, 4^o párrafo

Seguros de 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;

¹⁷⁰ Que “la cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del Continente” se reconoce en el Art.3 (k) de la *Carta* como uno de los principios de la OEA.

¹⁷¹ Ver nota supra.

¹⁷² Como se apreciará más tarde, se encuentra el mismo lenguaje en la *Declaración de Principios* adoptada durante la Primera Cumbre de las Américas (Miami, 1994), así como en el preámbulo de la *Carta Democrática Interamericana* (Lima, 2001).

Comentario: Una vez más, se infiere que el “ambiente” natural para la consolidación de la “libertad individual”, la “justicia social” y los “derechos esenciales”, es el de las “instituciones democráticas”.

Texto: Art. 2

La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales: (...)

g) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, (...)

Comentario: Sin proponer como principio que la democracia no es posible mientras exista una seria carencia de desarrollo, esto sin embargo, infiere que la democracia “plena” se ve impedida por la “pobreza extrema”¹⁷³.

Texto: Art. 3

Los Estados americanos reafirman los siguientes principios: (...)

d) La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa; (...)

Comentario: Este artículo 3.d arriba citado, se repite aquí porque en ello se presenta a la democracia como un requerimiento para alcanzar todos los “altos propósitos” establecidos en la Carta, entre los cuales se encuentra el desarrollo. También se puede argumentar que, conforme lo visto anteriormente¹⁷⁴, el desarrollo requiere solidaridad, y la democracia es a su vez, un requisito para la solidaridad, por tanto, también se ve como un prerrequisito del desarrollo¹⁷⁵.

Contrariamente al artículo 2.b, que fue agregado a la *Carta en 1995*, el artículo 3.d, en la parte previa, era parte del texto original de 1948. Conforme lo subrayado¹⁷⁶, ese lenguaje encontrado en el artículo 3.d con respecto a la democracia, fue una “primicia” en el derecho internacional comparado.

Texto: Art. 3

Los Estados americanos reafirman los siguientes principios:

¹⁷³ Ver también el comentario bajo el Preámbulo, 3^{er} párrafo, *supra*.

¹⁷⁴ Por ejemplo, Arts. 2(f), 30, 94, 111...

¹⁷⁵ Sobre este tema, ver Art. 31 de la *Carta* y los comentarios realizados, y arriba, bajo el título “Desarrollo Económico y Social”.

¹⁷⁶ ARRIGHI, *op.cit.* continúa mencionando que la 5^a Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA realizada en Santiago, Chile en 1995, adoptó la *Declaración* proclamando que “*la existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios establecidos por la OEA*”, (traducción).

f) La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos. (...)

Comentario: Eso se sigue directamente del “principio básico” enunciado en el artículo 2 (g). Pero va más allá al disponer que la eliminación de la pobreza es una “parte esencial” en la promoción y consolidación de la democracia, por tanto, vinculándolas directamente y haciéndolas inseparables.

Texto: Art. 34

Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. (...)

Comentario: Aunque aquí no se haga una mención directa de la “democracia” como tal, la referencia a “la plena participación en las decisiones (...)”, ciertamente puede interpretarse como el establecimiento de otra vinculación entre desarrollo y democracia.

Texto: Art. 45

Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: (...)

f) La incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático (...).

Comentario: Una vez más, conforme surge del extenso Capítulo de la *Carta* dedicado al “Desarrollo Integral”, encontramos una clara referencia al vínculo existente entre el desarrollo económico y la consolidación del sistema democrático.

Texto: Art. 47

Los Estados miembros darán importancia primordial, dentro de sus planes de desarrollo, al estímulo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura orientadas hacia el mejoramiento integral de la persona humana y como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso.

Comentario: Lo mismo que el anterior, bajo el Artículo 45.

ANEXO 3

**PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION INTERAMERICANA
SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (PROTOCOLO DE SAN
SALVADOR)¹⁷⁷**

(Adoptada en San Salvador, El Salvador el 17 de noviembre de 1988, en el 18°
período ordinario de sesiones de la Asamblea General)

DEMOCRACIA

Texto: Art. 5

Los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.¹⁷⁸

Texto: Art. 8, párrafo 2

El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás.¹⁷⁹

Comentario: Esos dos artículos del Protocolo deben leerse, en particular, conjuntamente con los párrafos 5° y 6° del Preámbulo¹⁸⁰. Abordando posibles limitaciones o restricciones de derechos, contemplan la posibilidad de tales limitaciones solamente cuando aplicadas dentro de una sociedad democrática, así pareciendo atribuir a la democracia una prominencia absoluta y la capacidad única de ofrecer las garantías necesarias para la preservación de tales derechos.

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Texto:

- *Nil*

Texto: Preámbulo, 1er párrafo

¹⁷⁷ Texto completo en <http://www.cidh.org/Basicos/basic5.htm>

¹⁷⁸ Art. 5 trata de “alcance de las Restricciones y Limitaciones” con relación a los derechos abordados en general por el Protocolo.

¹⁷⁹ El Art. 8 aborda los derechos sindicales.

¹⁸⁰ Ver más abajo.

LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos humanos esenciales del hombre:

Comentario: es interesante notar cómo se considera que las “instituciones democráticas” constituyen el marco general dentro del cual el sistema referido (es decir, “la libertad personal y justicia social basadas en el respeto por los derechos esenciales del hombre”) debe ser consolidado.

Texto: Preámbulo, 3er párrafo

Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indivisible que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros:

Comentario: Con el alcance de que la posibilidad de que uno puede ejercer plenamente sus “derechos civiles y políticos” puede decirse que es uno de los elementos constitutivos básicos de la “democracia”, esta afirmación de las dos series de derechos abordados constituye un “todo indivisible” es digno de subrayarse. Y también lo es la proclamación de que como resultado de dicha “indivisibilidad” el logro de una serie de derechos no puede justificar la violación de la otra.

Texto: Preámbulo, 5º párrafo

Recordando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos;

Comentario: Un interesante ejemplo de distinción efectuada entre “derechos económicos, sociales y culturales” por un lado y “derechos civiles y políticos” por otro. Distinción ya realizada en el tercer párrafo del preámbulo, mencionado arriba.

Texto: Preámbulo, 6º párrafo

Teniendo presente que si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y

protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales; (...)

Comentario: Esta vez los derechos sociales y económicos están “subordinados” no solamente con relación a la “forma de gobierno democrática representativa” sino también al “derecho de sus pueblos al desarrollo”, una mención bastante poco usual de dicha noción de un “derecho al desarrollo” en un documento hemisférico.

Texto: Art. 1

Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

Comentario: Este artículo, que no cae directamente dentro del título “Democracia y Desarrollo Social y Democrático Interrelacionados” se ubica en una categoría por sí mismo. Bajo el título “Obligación de adoptar medidas”, enuncia lo que puede ciertamente estar garantizado al referirse a “principios generalmente reconocidos” a través de muchos documentos hemisféricos:

- cuando se refiere a la observancia (se podría decir también “el logro”) de los derechos, se espera que los países del hemisferio asuman, entre otras, medidas “económicas”;
- se espera que lo hagan en parte por medio de la “cooperación”;
- el “alcance de sus “recursos internos” así como su “grado de desarrollo” se reconocen como factores al determinar su cooperación interna como internacional;
- tal “observancia plena” puede requerir tiempo, y plantea “legislación interna”.

**EL COMPROMISO DE SANTIAGO CON LA DEMOCRACIA Y LA
RENOVACIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO**¹⁸¹

Adoptada en el 21º período ordinario de sesiones
de la Asamblea General
(Santiago, Chile, 4 de junio 1991)

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA¹⁸²

Adoptada en el 21º período ordinario de sesiones de la Asamblea General
(Santiago, Chile, 5 de junio de 1991)

DEMOCRACIA

Texto: Compromiso, preámbulo, 3º Párrafo

Teniendo presente que los cambios dirigidos hacia un sistema internacional más abierto y democrático no están plenamente asegurados y que, por lo tanto, es indispensable para preservar dichas tendencias positivas, fortalecer y promover la cooperación; (...)

Comentario: Vale la pena notar la convocación relativamente “temprana” (1991) de esta naturaleza en el Hemisferio, por un “sistema internacional” más democrático, así como en el párrafo siguiente (4º) por un “orden democrático y justo”.

Texto: Compromiso, preámbulo, 4º Párrafo

Reconociendo que es necesario avanzar de modo decidido hacia un orden internacional justo y democrático basado en el pleno respeto al derecho internacional, la solución pacífica de las controversias, la solidaridad y la revitalización de la diplomacia multilateral y de las organizaciones internacionales; (...).

Compromiso, preámbulo, 5º Párrafo

¹⁸¹ OEA/Ser.P AG/RES. (XXI-O/91). Se referirá como “Compromiso”. Texto completo en http://www.upd.oas.org/lab/Documents/general_assembly/ag_res_santiago_xxi_O_91_eng.pdf

¹⁸² OEA/Ser.P AG/RES. 1080 (XXI-O/91), más comúnmente llamada “Resolución 1080”. En la presente reseña, nos referiremos a la misma como “Resol. 1080”. Texto completo en http://www.upd.oas.org/lab/Documents/general_assembly/ag_res_1080_xxi_O_91_eng.pdf

Teniendo presente que la democracia representativa es la forma de gobierno de la región y que su ejercicio efectivo, consolidación y perfeccionamiento son prioridades compartidas; (...).

Comentario: Esto constituye una declaración notablemente fuerte e inequívoca: “la democracia es LA forma de gobierno...”

Texto: Compromiso, 1ª resol. Párrafo

DECLARAN: Su compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región, dentro del respeto a los principios de libre determinación y no intervención.

Comentario: Algunos podrían argumentar que la vinculación de la democracia con los derechos humanos causa de hecho una interrelación entre la democracia y el desarrollo, especialmente a la luz de pronunciamientos posteriores. Por ejemplo, la *Declaración del Milenio*¹⁸³, adoptada como una resolución por la Asamblea General de Las Naciones Unidas en el año 2000, menciona “el derecho al desarrollo”. Igualmente lo hizo posteriormente, el *Consenso de Monterrey*.¹⁸⁴

Texto: Compromiso, 3ª resol. Párrafo

DECLARAN:(...) Su determinación de continuar en la elaboración y desarrollo de una agenda relevante de la Organización para dar adecuada respuesta a los nuevos desafíos y requerimientos en el contexto mundial y regional y su decisión de conceder especial prioridad en dicha agenda para el presente decenio a las siguientes acciones: (...)

b. Fortalecer la democracia representativa como expresión de la legítima y libre manifestación de la voluntad popular, dentro del respeto invariable a la soberanía y a la independencia de los Estados miembros; (...)

Texto: Compromiso, 3ª resol. Párrafo

DECLARAN:(...) Su determinación de continuar en la elaboración y desarrollo de una agenda relevante de la Organización para dar adecuada respuesta a los nuevos desafíos y requerimientos en el contexto mundial y regional y su decisión de conceder especial prioridad en dicha agenda para el presente decenio a las siguientes acciones: (...)

i. Creciente cooperación técnica y estimulando la transferencia de tecnología para ampliar las capacidades de crecimiento económico de los países de la región.

¹⁸³ Ver más abajo, en el subcapítulo dedicado a dicha *Declaración*, especialmente sus párrafos 11 y 24.

¹⁸⁴ Ver más abajo, en el subcapítulo dedicado a dicha *Consenso*, especialmente su párrafo 11.

Texto: Compromiso, 5a resol. Párrafo

DECLARAN (...) Su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa, de conformidad con la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Texto: Resol. 1080, preámbulo, 2º Párrafo

CONSIDERANDO (...) Que según lo establece la Carta, uno de los propósitos fundamentales de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; (...)

Texto: Resol. 1080, preámbulo, 2º Párrafo

CONSIDERANDO (...) Que teniendo en cuenta la existencia generalizada de gobiernos democráticos en el Hemisferio, es necesario darle efectiva aplicación al principio consignado en la Carta de que la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa; (...)

Comentario: Aquí tenemos una propuesta interesante de que la democracia representativa operativa es un factor importante para lograr “la solidaridad”.

Texto: Resol. 1080.

La Asamblea General RESUELVE: 1. Instruir al Secretario General que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días. 2. Expresar que la reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores o el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General tenga por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y el derecho internacional. 3. Encomendar al Consejo Permanente que elabore un conjunto de propuestas de incentivo a la preservación y fortalecimiento de los sistemas democráticos, sobre la base de la solidaridad y la cooperación internacional, e informe a la Asamblea General en su vigésimo segundo período ordinario de sesiones.

Comentario: La puesta en marcha de mecanismos regionales, por iniciativa del Secretario General de la OEA, para considerar y enfrentar una *“interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los*

Estados miembros de la Organización”, se podría ver como un resultado directo, inmediato y lógico del *Compromiso* de Santiago adoptado en esta misma ocasión, aunque en términos prácticos es limitado y algo vago¹⁸⁵.

* * *

Texto: Compromiso, preámbulo, 7º Párrafo

Reconociendo que la cooperación para afianzar la paz y la seguridad del Hemisferio es uno de los propósitos esenciales consagrados en la Carta de la OEA y que la proliferación de armamentos afecta a la seguridad internacional y resta recursos al desarrollo económico y social de los pueblos de los Estados miembros;

Texto: Compromiso, 3ª resol. Párrafo

DECLARAN:(...) Su determinación de continuar en la elaboración y desarrollo de una agenda relevante de la Organización para dar adecuada respuesta a los nuevos desafíos y requerimientos en el contexto mundial y regional y su decisión de conceder especial prioridad en dicha agenda para el presente decenio a las siguientes acciones: (...)

c. Promover la observancia y defensa de los derechos humanos, conforme a los instrumentos interamericanos vigentes y a través de los órganos específicos existentes; y velar por que ninguna forma de discriminación sea un obstáculo para la participación política de grupos étnicos minorados o minoritarios;

Texto: Compromiso, 4ª resol. Párrafo

(...) DECLARAN: Su decisión de iniciar un proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad hemisférica a la luz de las nuevas circunstancias mundiales y regionales, desde una perspectiva actualizada e integral de la seguridad y del desarme, incluido el tema de todas las formas de proliferación de armas e instrumentos de destrucción masiva, a fin de dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de

¹⁸⁵ En el documento de política citado anteriormente “[A MAGNA CARTA FOR THE AMERICAS The Inter-American Democratic Charter: Genesis, Challenges and Canadian Connections](http://www.focal.ca/pdf/iad_charter.pdf)”, publicado en Agosto de 2002 por la FOCAL (Canadian Foundation for the Americas), John W. Graham escribía: “*For a region where the high walls of sovereignty, enshrined in the OAS Charter, had long sheltered illegal and dictatorial government from outside censure, Santiago Resolution 1080 represented an extraordinary change: a determination not only to collectively condemn the violent overthrow of constitutionally elected governments, but to invest the OAS with the authority of expulsion and sanctions to defend and maintain the democratic gains of the preceding fifteen years. No regional organization outside Western Europe and not even the United Nations had struck out so boldly for the values of democratic governance*”. (FOCAL Policy Paper FPP-02-09, p. 3; texto completo del documento en http://www.focal.ca/pdf/iad_charter.pdf).

los Estados miembros; y formular un llamado a nivel mundial a otras organizaciones competentes, para que se unan a los esfuerzos de la OEA.

DEMOCRACIA Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL
INTERRELACIONADOS

Texto: Compromiso, preámbulo, 6º Párrafo

Reafirmando que los principios consagrados en la Carta de la OEA y los ideales de paz, democracia, justicia social, desarrollo integral y solidaridad constituyen el fundamento permanente del sistema interamericano;

Comentario: Que la democracia y el desarrollo sean proclamados conjuntamente como parte del “fundamento permanente” del sistema Hemisférico constituyen palabras que hablan por sí mismas.

Texto: Compromiso, 3ª resol. Párrafo

DECLARAN: (...) Su determinación de continuar en la elaboración y desarrollo de una agenda relevante de la Organización para dar adecuada respuesta a los nuevos desafíos y requerimientos en el contexto mundial y regional y su decisión de conceder especial prioridad en dicha agenda para el presente decenio a las siguientes acciones:

a. Intensificar la lucha solidaria y la acción cooperadora contra la pobreza crítica para contribuir a disminuir las desigualdades económicas y sociales en el Hemisferio, fortaleciendo así el proceso de promoción y consolidación de la democracia en la región; (...)

Comentario: Aquí tenemos una relación clara entre la reducción de las inequidades y la promoción y consolidación de la democracia.

Texto: Compromiso, 6ª y resol. Final Párrafo

En consecuencia, los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación de los Estados miembros de la OEA, en nombre de sus pueblos declaran su más firme compromiso político con la promoción y protección de los derechos humanos y la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, así como para el éxito del proceso de cambios y renovación que requiere el sistema interamericano en el umbral del siglo XXI.

Comentario: Es interesante comparar este lenguaje con el encontrado en el párrafo 3.a (*en la parte previa*) del *Compromiso*. En verdad, mientras la implicación en el párrafo 3.a parece ser que el desarrollo refuerza la democracia, la implicación aquí es que el desarrollo no es posible sin la democracia. Una vez más, se puede considerar que las diferencias entre las dos posiciones encontradas tienen un carácter político más que jurídico.

Texto: Resol. 1080, preámbulo, 1º Párrafo

DEMOCRACIA Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

CONSIDERANDO: Que el preámbulo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, establece que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región; (...)

Comentario: Entonces, sin democracia = no hay desarrollo. Y....

Texto: Resol. 1080, Resol. 1080, preámbulo, 5º Párrafo:

CONSIDERANDO (...) Que subsisten en la región serios problemas políticos, sociales y económicos que pueden amenazar la estabilidad de los gobiernos democráticos, (...)

Comentario: Limitaciones económicas = una amenaza a la estabilidad de la democracia.

ANEXO 5

PRIMERA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

(Miami, Florida Diciembre 9-11, 1994)

Declaración de Principios¹⁸⁶

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Texto:

- *Nil*

Texto: 2º Cap.

Título: Promover la Prosperidad a través de la Integración Económica y el Libre Comercio

Comentario: La *Declaración de Principios* de Miami, aunque trata extensivamente de los asuntos y las preocupaciones del desarrollo en general, dedica un capítulo entero – el 2º - de los cuatro que la componen, a la promoción de la prosperidad.

**DEMOCRACIA Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL
INTERRELACIONADOS**

Texto: Subtítulo de la Declaración:

Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en Las Américas.

Comentario: El hecho de que los líderes políticos de la familia interamericana, en su primerísima Cumbre, ubicaran su *Declaración de Principios* bajo un título general en cual las nociones y los conceptos del Desarrollo, la Prosperidad y la Democracia están involucrados conjuntamente, y que su alcance o realización sea buscada en la “asociación”, es simplemente un reflejo de lo que se había proclamado hace tiempo en la misma *Carta de la OEA*.

Texto: Primer Párrafo.:

Los Jefes de Estado y Gobierno elegidos de las Américas estamos comprometidos a fomentar la prosperidad, los valores y las instituciones democráticas, y la seguridad de nuestro Hemisferio.

¹⁸⁶ <http://summit-americas.org/miamidec.htm>

Comentario: Aquella primerísima frase de la parte substantiva de la *Declaración* fluye de forma natural de su subtítulo, y en la búsqueda y empeño general de los líderes, una vez más ubica el avance en la prosperidad (o el desarrollo económico) a la par del desarrollo de la democracia.

Texto: 1º Capítulo¹⁸⁷, 1º Párrafo

La Carta de la Organización de los Estados Americanos establece que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. La democracia es el único sistema político que garantiza el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho; a la vez, salvaguarda la diversidad cultural, el pluralismo, el respeto de los derechos de las minorías y la paz en y entre las naciones. La democracia se basa, entre otros principios fundamentales, en elecciones libres y transparentes, e incluye el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno. La democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente.

Comentario: Uno podría caer en la tentación de argumentar que la parte inicial de aquella declaración, extraída de la *Carta de la OEA*¹⁸⁸, aparentemente establece “la democracia” como una condición esencial para el desarrollo, al proponer que la primera es imposible sin el segundo. Pero el hecho de que “se refuerzan mutuamente” no da lugar a dudas.

Texto: 1º Cap., 2º párrafo

Reafirmamos nuestro compromiso de preservar y fortalecer nuestros sistemas democráticos en beneficio de todos los pueblos del Hemisferio. A través de los organismos competentes de la OEA, trabajaremos en favor del fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la promoción y defensa de los regímenes democráticos constitucionales, de conformidad con la Carta de la OEA. Apoyamos los esfuerzos de esta Organización en favor de la paz y la estabilidad democrática, social y económica de la región.

Comentario: Una vez más y al mismo tiempo, tenemos compromisos para fortalecer la democracia y lograr una ‘estabilidad’ económica mayor.

Texto: 1º Capítulo, 4º Párrafo

La democracia efectiva requiere que la corrupción sea combatida de manera integral, toda vez que constituye un factor de desintegración social y de distorsión del sistema económico que socava la legitimidad de las instituciones políticas.

¹⁸⁷ Bajo el título *Preservar y Fortalecer la Comunidad de Democracias de las Américas*.

¹⁸⁸ Ver especialmente el 3º Párrafo del Preámbulo de la *Carta de la OEA*. Se encuentra el mismo lenguaje en el 1º párrafo del Preámbulo de la *Carta Democrática Interamericana*.

Comentario: En el contexto del informe actual, se puede adelantar que este lenguaje dice es que cualquier cosa que daña la economía, obstaculiza igualmente el desarrollo, afecta negativamente la democracia y la torna menos efectiva.

Texto: 3° Cap.¹⁸⁹, 1^{er} Párr.

Es políticamente intolerable y moralmente inaceptable que algunos segmentos de nuestras poblaciones se vean marginados y no compartan en su totalidad los beneficios del crecimiento. Con el propósito de alcanzar una mayor justicia social para todos nuestros pueblos, nos comprometemos a trabajar individual y colectivamente para mejorar el acceso a la calidad, la educación y los cuidados de salud primarios, y a erradicar la pobreza extrema y el analfabetismo. Los frutos de la estabilidad democrática y del crecimiento económico deben ser accesibles para todos, sin discriminación en razón de raza, género, origen nacional o afiliación religiosa.

Comentario: De una manera general este tipo de lenguaje considera tanto a la estabilidad democrática y al crecimiento económico como factores esenciales en la erradicación de la pobreza.

Texto: 3° Cap., 3^{er} Párrafo

Conscientes de que la prosperidad ampliamente compartida contribuye a la estabilidad hemisférica y a una paz y democracia duraderas, (...).

Comentario: Una vez más, la democracia y el desarrollo económico se presentan aquí asidos de la mano. Esto no quiere decir que la prosperidad conduce a la democracia, que tiene que existir primero para lograr la democracia; sino que sin ello y sin su presencia, la democracia se impide o se ve disminuida.

Texto: Cap. 4¹⁹⁰, último Párrafo

Nuestras treinta y cuatro naciones comparten un compromiso ferviente en favor de las prácticas democráticas, la integración económica y la justicia social. (...)

Comentario: Otra reafirmación más del compromiso concurrente hacia los valores y las metas que constantemente se presentan como inseparables.

¹⁸⁹ Bajo el título *Erradicar la Pobreza y la Discriminación en Nuestro Hemisferio*.

¹⁹⁰ Bajo el encabezamiento “Garantizar el desarrollo sostenible y conservar nuestro medio ambiente natural para las futuras generaciones”.

ANEXO 6

PRIMERA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

(Miami, Florida, del 9 al 11 de diciembre, 1994)

Plan de Acción¹⁹¹

DEMOCRACIA

Texto:

- Cap. I, Parte 1¹⁹², 1º Párrafo

El fortalecimiento, el ejercicio efectivo y la consolidación de la democracia constituyen la prioridad política fundamental para las Américas. (...)

Comentario: Indudablemente se esperaba una afirmación así, con el sentido que el fortalecimiento de la democracia en las Américas es una prioridad “política”, dado que se produce en una Cumbre que por su naturaleza es política.¹⁹³

Texto: Cap. I, Parte 1, 1º Párrafo

(...) La Organización de los Estados Americanos (OEA) es el principal organismo hemisférico para la defensa de los valores y de las instituciones democráticas; entre sus propósitos esenciales se encuentran la promoción y la consolidación de la democracia representativa, con el debido respeto al principio de la no intervención. (...)

Comentario: Una reafirmación sencilla de la Carta de la OEA.¹⁹⁴

¹⁹¹ <http://www.summit-americas.org/miamiplan.htm#1> Este *Plan de Acción*, conforme establecido en su preámbulo, representa un “compromiso” de parte de los Jefes de Estado y de Gobierno; tal como varios documentos de la misma naturaleza, es la expresión de una voluntad política y no, estrictamente hablando, un documento legalmente vinculante. Dicho párrafo dice en su parte pertinente: “*Los Jefes de Estado y de Gobierno participantes de la Cumbre de las Américas de 1994 en Miami, Florida (...) reconociendo la necesidad de alcanzar un progreso real en la labor vital de fortalecer la democracia, fomentar el desarrollo, lograr la integración económica y el libre comercio, mejorar la vida de sus pueblos y proteger el medio ambiente para las generaciones futuras, confirman su compromiso en el siguiente Plan de Acción.*” Vale la pena notar la afirmación, en el apéndice de este Plan de Acción, que “*La responsabilidad principal para la ejecución de este Plan de Acción recae en los gobiernos, individual y colectivamente, con la participación de todos los elementos de nuestras sociedades civiles.*”

¹⁹² El Capítulo I del *Plan de Acción* de la Cumbre de Miami trata del tema general de “La preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas”; su Parte 1 está dedicada al “Fortalecimiento de la democracia”.

¹⁹³ Ver Nota 1.

Texto: Cap. II, Título

La Promoción de la Prosperidad Mediante la Integración Económica y el Libre Comercio.

Comentario: *El Plan de Acción* de Miami tiene un capítulo entero dedicado específicamente, según su título, a la “promoción de la prosperidad económica”. Pero lo hace desde una perspectiva de “integración económica y libre comercio”, y no en relación directa con la “democracia”.

Texto: Cap. II, Párrafo 5

A medida que trabajamos con el fin de lograr el "Área de Libre Comercio de las Américas", se proporcionarán oportunidades tales como asistencia técnica, a fin de facilitar la integración de las economías más pequeñas e incrementar su nivel de desarrollo.

Comentario: Aunque en este Capítulo II se enfoca en el “Libre Comercio” como un vehículo para lograr la prosperidad, en el lenguaje anterior hay un reconocimiento de la obligación de proveer asistencia técnica con el propósito de “incrementar el desarrollo” algo que no es nuevo en los documentos interamericanos¹⁹⁵.

Texto: Cap. III, Título

La Erradicación De La Pobreza y La Discriminación En Nuestro Hemisferio

Comentario: Como fue el caso en el Capítulo II anterior, los planes propuestos aquí para contribuir a la “erradicación de la pobreza”, no se relacionan directamente con “la democracia”. Sin embargo, existen elementos de la “democracia” ciertamente presentes, por ejemplo en el lenguaje dedicado a “alfabetismo universal y el acceso a la educación en todos los niveles”.¹⁹⁶ Se podría argumentar lo mismo con relación al subcapítulo sobre “El fortalecimiento del papel de las mujeres en la sociedad”¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Ver Art. 2 (b) de la *Carta de la OEA*.

¹⁹⁵ Ver, *inter alia*, Art. 2 (f), 31 y 111 de la *Carta de la OEA*.

¹⁹⁶ Ver 1^{er} subpárrafo del párrafo 16, donde los mismos son citados como “*la base indispensable para el desarrollo sostenible social y cultural, el crecimiento económico y la estabilidad democrática*”.

¹⁹⁷ Ver 1^{er} subpárrafo del párrafo 18, que en su parte pertinente dice: “Resulta esencial fortalecer las políticas y los programas que mejoren y amplíen la participación de las mujeres en todas las esferas de la vida política, social y económica, y que mejoren su acceso a los recursos básicos necesarios para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales. Atender a las necesidades de las mujeres significa, en gran medida, contribuir a la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales” Ver también el 3^o

Texto: Cap. III, 1º Párrafo

Para lograr estos objetivos, reafirmamos nuestro apoyo a las estrategias contenidas en el "Compromiso de una Alianza para el Desarrollo y la Lucha para Superar la Pobreza Extrema" adoptado por la Asamblea General de la OEA.

Comentario: Una reafirmación más de la necesidad de cooperar y asociarse con miras al desarrollo.

DEMOCRACIA Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
INTERRELACIONADOS

Texto: Preámbulo

Los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la Cumbre de las Américas de 1994 en Miami, Florida, en el deseo de fomentar los objetivos generales expuestos en su Declaración de Principios, y reconociendo la necesidad de alcanzar un progreso real en la labor vital de fortalecer la democracia, fomentar el desarrollo, lograr la integración económica y el libre comercio, mejorar la vida de sus pueblos y proteger el medio ambiente para las generaciones futuras, confirman su compromiso en el siguiente Plan de Acción.

Comentario: Como se puede anotar, “la democracia” y “el desarrollo” están estrechamente yuxtapuestos, en una forma natural, dado los precedentes en los textos de la OEA que interrelacionan ambos conceptos.

Texto: Cap. I, Parte 1, 1º Párrafo

(...) La OEA ha adoptado procedimientos multilaterales para atender los problemas que se presentan cuando se interrumpe el orden democrático constitucional. A fin de impedir esas crisis, la OEA debe orientar mayores esfuerzos hacia la promoción de las prácticas y los valores democráticos, y hacia el fortalecimiento social y económico de los regímenes democráticos ya establecidos. (...)

Comentario: Implícitamente, este lenguaje, encontrado en un Capítulo – el primero – dedicado al “Fortalecimiento de la democracia” reconoce que para prevenir crisis en la democracia, los esfuerzos deben dirigirse no solamente a la promoción de valores democráticos sino también para fortalecer la vida social y económica en las democracias. Esto puede verse aún como otro reconocimiento más de que la democracia y el desarrollo económico van de la mano, y que una debe acompañar al otro. Como diciendo que la promoción de los valores democráticos y prácticas sin buscar el desarrollo económico y social no será

subpárrafo del mismo, donde los gobiernos se comprometen a “Promover la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones en todas las esferas de la vida política, social y económica”.

suficiente para evitar interrupciones de la democracia y resolver los problemas que se presentan con tales interrupciones.

Texto: Cap. I, Parte 2, 1^{er} Párr.¹⁹⁸:

(...) Asimismo, debe haber acceso universal a la justicia y a los medios efectivos para hacer que los derechos fundamentales sean observados. Una democracia se juzga por los derechos de que disfrutaban los individuos menos influyentes. (...)

Comentario: En otras palabras, una democracia sin respeto a los derechos humanos no puede ser una democracia. Y hasta el punto que varios instrumentos interamericanos dedicados a los derechos humanos tratan con el desarrollo social y económico, entonces una vez más vemos aquí una expresión, manifestada de otra manera, de la interrelación entre democracia y desarrollo.

Texto: Cap. I, Parte 5, 1^{er} Párr.¹⁹⁹

(...) La corrupción en los sectores público y privado debilita la democracia y socava la legitimidad de los gobiernos e instituciones. (...) En una democracia, todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público. (...).

Comentario: Se puede ciertamente argumentar que en la medida en que la corrupción es vista y reconocida como sustrayendo fondos del desarrollo económico, tenemos aquí una admisión indirecta de que lo que impide o restringe el desarrollo económico se coloca en el camino de una democracia efectiva.

Texto: Cap. I, Parte 8, 1er Párr.²⁰⁰

La ampliación y consolidación de la democracia en las Américas ofrece la oportunidad de aprovechar las tradiciones pacíficas y las relaciones de cooperación que han prevalecido entre los países del Hemisferio Occidental. Nuestro objetivo consiste en fortalecer la confianza mutua que contribuye a la integración social y económica de nuestros pueblos.

Comentario: No es aquí el lugar para debatir si el ‘desarrollo’ económico requiere ‘integración’ económica. Pero desde que el *Plan de Acción* de la Cumbre de Miami dedica la totalidad de su Capítulo II para “Promover la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio”, sus autores, Jefes de Estado y de gobierno, obviamente relacionaron ambos. De ahí la relación sin ambigüedades proclamada en este *Plan de Acción*, entre democracia e integración económica como una herramienta para el desarrollo.

¹⁹⁸ El Capítulo I del *Plan de Acción* de la Cumbre de Miami trata con el tema general de la “Preservación y fortalecimiento de las democracias de las Américas”; su Parte 2 está dirigida a la “Promoción y protección de los derechos humanos”.

¹⁹⁹ La Parte 5 del Capítulo I está dedicada a la “La Lucha contra la corrupción”.

²⁰⁰ La Parte 8 del Capítulo I está dedicada al “Fomento de la Confianza Mutua”.

ANEXO 7

SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Santiago, Chile, Abril 18-20, 1998
Declaración de Principios²⁰¹

DEMOCRACIA

Texto: 12 Párrafo

La fuerza y sentido de la democracia representativa residen en la participación activa de los individuos en todos los niveles de la vida ciudadana. La cultura democrática debe llegar a toda nuestra población.

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Texto: 4º Párrafo

La integración hemisférica constituye un complemento necesario de las políticas nacionales para superar los problemas pendientes y obtener un mejor grado de desarrollo. (...).

Comentario: Considerando a la integración como un “complemento necesario para las políticas nacionales” en la búsqueda del desarrollo es una nueva declaración de un tema frecuentemente reiterado en el hemisferio.

Texto: 10º Párrafo

El proceso de negociación del ALCA será transparente, y tomará en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de las Américas, con el fin de generar oportunidades para la plena participación de todos los países²⁰² (...).

Comentario: Este reconocimiento de la necesidad de tener en cuenta tales diferencias en acciones o programas conducentes a la promoción del desarrollo aparece también en muchos documentos hemisféricos. (Notar también el llamado a la “democracia” conforme aplicado entre los Estados....).

Texto: 16º Párrafo

La superación de la pobreza sigue siendo el reto más grande al que se enfrenta nuestro Hemisferio. Estamos conscientes de que el crecimiento

²⁰¹ Texto completo en <http://www.summit-americas.org/chiledec.htm>

²⁰² Una referencia interesante al principio de ‘democracia’ extendido a las organizaciones internacionales o asociaciones de países.

positivo observado en las Américas en los últimos años no ha solucionado todavía los problemas de inequidad y exclusión social.

Comentario: Una clara admisión de que mucho queda por hacer en dicho frente, e, indirectamente, – dadas las interrelaciones entre democracia y desarrollo económico y social – en el área del fortalecimiento de la democracia.

DEMOCRACIA Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL
INTERRELACIONADOS

Texto: 2º Párrafo

El fortalecimiento de la democracia, el diálogo político, la estabilidad económica, el progreso hacia la justicia social, el grado de coincidencia en nuestras políticas de apertura comercial y la voluntad de impulsar un proceso de integración hemisférica permanente, han hecho que nuestras relaciones alcancen mayor madurez. Redoblabamos nuestros esfuerzos para continuar las reformas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los pueblos de las Américas y lograr una comunidad solidaria. (...)

Comentario: Nuevamente tenemos aquí una repetición de la proposición que una mejor democracia, estabilidad económica y más justicia social están todos estrechamente asociados en la búsqueda y logro de mejorar las condiciones de vida, es decir, del desarrollo.

Texto: 6º Párrafo

La educación constituye el factor decisivo para el desarrollo político, social, cultural y económico de nuestros pueblos.

Comentario: Como expresado en el 2do. Párrafo de la Declaración, la Cumbre de Santiago asignó un énfasis particular sobre la educación “un tema clave y de particular importancia en nuestras deliberaciones”.

Texto: 14º Párrafo

Convencidos que una administración de justicia independiente, eficiente y eficaz, juega un papel esencial en el proceso de consolidación de la democracia; fortalece su institucionalidad; garantiza la igualdad de todos sus ciudadanos; y contribuye al desarrollo económico, reforzaremos nuestras políticas de justicia e impulsaremos aquellas reformas que sean necesarias para promover la cooperación jurídica y judicial.

Comentario: El hecho de asociar una “administración de justicia independiente, eficiente y efectiva” para fomentar la democracia y el desarrollo económico es un tema recurrente en muchos textos hemisféricos oficiales. Por ejemplo, en la Declaración de Principios adoptada en la Primera Cumbre de las Américas en

1994, puede leerse²⁰³ que “... ella [o sea, la democracia representativa] es el único sistema político que garantiza (...) el estado de derecho”.

²⁰³ 1^{er} capítulo, 1^{er} párrafo.

SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

(Santiago, Chile, Abril 18-19, 1998)

Plan de Acción²⁰⁴

DEMOCRACIA

Texto: Capítulo II, 1er. Párrafo

El fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos es una prioridad hemisférica esencial. En este Plan de Acción, respaldamos nuevas iniciativas destinadas a profundizar nuestro compromiso a estos importantes principios. Específicamente, intensificaremos nuestros esfuerzos para promover reformas democráticas a nivel regional y local (...). Asimismo, resolvemos defender la democracia contra las graves amenazas de corrupción, terrorismo y drogas ilícitas, y promover la paz y la seguridad entre nuestras naciones. En conjunto, estas medidas consolidan nuestros logros democráticos, reafirman nuestro compromiso a las instituciones democráticas y nos comprometen a construir un Hemisferio de valores compartidos.

Comentario: Es éste el lenguaje introductorio del capítulo del *Plan de Acción* de Santiago titulado “Preservación y fortalecimiento a la democracia, la justicia y los derechos humanos”. Dicho capítulo tiene una sección completa específicamente dedicada a los vínculos entre “Democracia y Derechos Humanos”.

Texto: Capítulo II, sub-Capítulo 1, 8º Párrafo

Los Gobiernos fortalecerán la cooperación y apoyo a las actividades de la Organización de los Estados Americanos (OEA) a fin de (...) Apoyar los procesos de promoción y consolidación de los valores, prácticas e instituciones democráticas, en los Estados que así lo soliciten, a través del fortalecimiento de los órganos competentes de la Organización, incluyendo la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD).

Comentario: Como se ha visto con frecuencia en documentos previos, los Estados miembros de la OEA son vistos aquí como comprometiéndose ellos mismos a lo que es visto como un esfuerzo cooperativo en apoyo y defensa de la democracia.

Texto: Capítulo II, sub-Capítulo 1, 9º Párrafo

Los Gobiernos fortalecerán la cooperación y apoyo a las actividades de la Organización de los Estados Americanos (OEA) a fin de (...) Fortalecer el

²⁰⁴ Texto completo en <http://www.summit-americas.org/chileplan.htm>

ejercicio y respeto de todos los derechos humanos y la consolidación de la democracia, incluyendo el derecho fundamental a la libertad de expresión y de pensamiento, mediante el apoyo a las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en este campo, en particular a la recién creada Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

Comentario: Nuevamente como se ha visto con frecuencia en documentos previos, encontramos una yuxtaposición inmediata de la “democracia” y de los “derechos humanos”. Dicha yuxtaposición parecería reforzar el concepto que la “democracia” y derechos humanos”. Dicha yuxtaposición parecería reforzar el concepto que la “democracia” puede ser vista como un derecho individual y que su realización supone respeto y observancia de muchos derechos humanos básicos. Como veremos más tarde, la *Carta Democrática Interamericana* adoptada en 2001 proclama en su primer artículo que: “*Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. (...)*”.

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Texto: Cap.III²⁰⁵, Sección A, subsección. 4

Se aseguren que el proceso de negociación sea transparente y tome en consideración las diferencias en cuanto al nivel de desarrollo y el tamaño de las economías de las Américas, con el fin de generar oportunidades para la plena participación de todos los países, incluyendo las economías más pequeñas.

Comentario: Allí donde encontramos el simple reconocimiento del hecho que el estado o nivel de desarrollo económico entre los países de las Américas resulta diferente, y que dichas diferencias deben ser tomadas en cuenta en cualquier proceso que apunte a la promoción de una mayor integración económica.²⁰⁶

DEMOCRACIA Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL INTERRELACIONADO

Texto: Párrafo Introductorio

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas elegidos democráticamente, reconociendo la necesidad de efectuar un esfuerzo colectivo que complemente las acciones que a nivel nacional se desarrollan y ejecutan para mejorar el bienestar económico y la calidad de vida de nuestros pueblos, teniendo en cuenta nuestro compromiso de continuar con la implementación del Plan de Acción de Miami, afirmamos

²⁰⁵ El Capítulo III está dedicado a la “Integración económica y al libre comercio”.

²⁰⁶ Un lenguaje similar aparecería más tarde en el 15° párrafo de la Declaración de la III Cumbre (Ciudad de Québec): “Otorgamos gran importancia a que el diseño del Acuerdo tenga en cuenta las diferencias en tamaño y niveles de desarrollo de las economías participantes.” También puede encontrarse en muchos otros documentos hemisféricos.

nuestra decidida determinación de llevar a la práctica el presente Plan de Acción, el cual constituye un cuerpo de iniciativas concretas destinadas a promover el pleno desarrollo de los países del Hemisferio y asegurar el acceso y mejorar la calidad de la educación, promover y fortalecer la democracia y el respeto a los derechos humanos, profundizar la integración económica y el libre comercio, y erradicar la pobreza y la discriminación. Hemos adoptado este Plan de Acción conscientes de que todas las iniciativas están interrelacionadas y son igualmente importantes para el logro de nuestro empeño común.

Comentario: Resultaría difícil imaginar el lenguaje describiendo de manera más enfática la interrelación entre democracia y desarrollo. Vale también notar que el “compromiso” a que se refiere, que es político más que, en términos estrictos, legal, se presenta como en continuidad directa al *Plan de Acción* de la cumbre anterior, es decir, la de Miami.

Texto: Capítulo IV, Párrafo Introductorio

La extrema pobreza y la discriminación continúan afligiendo las vidas de muchas de nuestras familias e impidiendo su potencial contribución al progreso de nuestras naciones. Para avanzar hacia un futuro próspero para todos (...) Procuraremos mejorar la calidad de vida de todos los pueblos de las Américas mediante esfuerzos que aseguren el acceso a servicios de salud adecuados, a tecnologías mejoradas en el área de salud, al agua potable y una nutrición apropiada. El conjunto de estas medidas facilitará la inclusión de todos los habitantes, sin excepción en la transformación económica y democrática del hemisferio.

Comentario: Este lenguaje, vinculando nuevamente desarrollo económico y democracia, encabeza el capítulo del *Plan de Acción* de Santiago titulado “Erradicación de la pobreza y de la discriminación”.

DECLARACIÓN DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS²⁰⁷

Resolución adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas
8 de Setiembre de 2000

Nota Introdutoria: El “sentido” completo o propósito de esta *Declaración* puede encontrarse en sus dos párrafos iniciales:

«1. Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno, nos hemos reunido en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, en los albores de un nuevo milenio, para reafirmar nuestra fe en la Organización y su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo. 2. Reconocemos que, además de las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. En nuestra calidad de dirigentes, tenemos, pues, un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta, en especial los más vulnerables y, en particular, los niños del mundo, a los que pertenece el futuro».

DEMOCRACIA

Texto:

•*Nil*

Comentario: Muy posiblemente algunas partes o extractos de los párrafos de la *Declaración del Milenio* tratados a seguir bajo «Democracia y Desarrollo Democrático Interrelacionado» podrían haber sido incluidos en la sección arriba. Pero por razones que serán evidentes, se consideró mejor no separar tales referencias a “democracia” y por lo tanto solamente incorporarlas en el contexto inmediato donde ellas fueron encontradas abajo, y que también se refieren al desarrollo.

²⁰⁷ Texto completo en <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> y en <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Texto: Parte 1²⁰⁸, párr. 4

(...) Reafirmamos nuestra determinación de apoyar (...) el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; el respeto de la igualdad de derechos de todos sin distinciones por motivo de raza, sexo, idioma o religión, y la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario.

Texto: Parte 1, párr.5

Creemos que la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos. Reconocemos que los países en desarrollo y los países con economías en transición tienen dificultades especiales para hacer frente a este problema fundamental. Por eso, consideramos que sólo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común, basado en nuestra común humanidad en toda su diversidad, se podrá lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa. Esos esfuerzos deberán incluir la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías.

Comentario: Una descripción sucinta de los retos que la globalización presenta ante el desarrollo²⁰⁹. (Y nuevamente, un llamado a la ‘democracia’ tal como se aplica entre todos los estados).

Texto: Parte I, párr. 6

Consideramos que determinados valores fundamentales son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI. Estos incluyen: (...) la igualdad. No debe negarse a ninguna persona ni a ninguna nación la posibilidad de beneficiarse del desarrollo. Debe garantizarse la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres (...)

Comentario: Este lenguaje lógicamente se refleja más abajo en los párrafos 11 y 24 de la *Declaración del Milenio*, que, tal como lo veremos *infra*, se refiere al

²⁰⁸ Titulado *Valores y principios*.

²⁰⁹ Puede ser leído en conjunción con la parte pertinente del Párr. 6 de la Parte I: “*Solidaridad. Los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas de distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados*”.

desarrollo como un derecho incluido en la noción general de los derechos humanos.

Texto: Parte I, Parr. 6

Consideramos que determinados valores fundamentales son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI: (...) Estos incluyen: (...) Responsabilidad común. La responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales, debe ser compartida por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente. Por ser la organización más universal y más representativa de todo el mundo, las Naciones Unidas deben desempeñar un papel central a ese respecto.

Comentario: La noción de una “responsabilidad compartida” para el desarrollo aparece también con bastante regularidad en los documentos hemisféricos.

Texto: Parte III²¹⁰, Parr. 11

No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos. Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y a poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad.²¹¹

Comentario: Notar la referencia para un “derecho al desarrollo”. Ver también el texto en la Parte V, párr. 24, citado abajo.

Texto: Part III, Párr. 15

Decidimos, asimismo, atender las necesidades especiales de los países menos adelantados (...)

Texto: Part VIII, Párr. 29

No escatimaremos esfuerzos por hacer de las Naciones Unidas un instrumento más eficaz en el logro de todas las prioridades que figuran a continuación: la lucha por el desarrollo de todos los pueblos del mundo; la lucha contra la pobreza, la ignorancia y las enfermedades; la lucha contra la injusticia; la lucha contra la violencia, el terror y el delito; y la lucha contra la degradación y la destrucción de nuestro planeta.

²¹⁰ Titulado *Desarrollo y erradicación de la pobreza*.

²¹¹ Ver párrafos 6 y 24, así como los comentarios pertinentes.

DEMOCRACIA Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL INTERRELACIONADOS

Texto: Parte I²¹², Párrafo 6

Consideramos que determinados valores fundamentales son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI: Estos incluyen: (...) La libertad. Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. La mejor forma de garantizar esos derechos es contar con gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular. (...)

Comentario: Esa relación tan directa entre lo que podríamos denominar ‘derechos sociales’ y desarrollo se ve cada vez más en los documentos de las Naciones Unidas. En un breve comentario de la Declaración del Milenio durante su conferencia de 2004 en la XXI sesión del Curso de Verano del CJI sobre Derecho Internacional en el Sistema Interamericano²¹³, el Dr Jonathan Fried observó que lo que denominaba el énfasis realizado por la *Declaración* sobre la vinculación entre democracia, desarrollo y respeto por los derechos humanos estaba especialmente evidenciado por el compromiso de los líderes mundiales que luego se encontraría en el párrafo 24 de la misma *Declaración*, citada más abajo.²¹⁴ Este texto no completa la idea de que el sistema democrático de gobierno constituye un prerequisite esencial para tales derechos; pero dice que es el “mejor”. Puede ser comparado con el que se encuentra en la *Declaración de Bucarest* adoptada por la Tercera Conferencia Internacional de la ONU de Democracias Nuevas o Restauradas y que asevera la existencia de “(...) un reconocimiento casi universal de que un sistema de gobierno democrático es el mejor modelo para asegurar un marco de libertades para soluciones duraderas para los problemas políticos, económicos y sociales que nuestras sociedades enfrentan”.²¹⁵

Texto: Parte III, párrafos 12 y 13

12. Resolvemos, en consecuencia, crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza. 13. El logro de esos objetivos depende, entre otras cosas, de la buena gestión de los asuntos públicos en cada país. Depende también de la buena gestión de los asuntos públicos en el plano internacional y de la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales. Propugnamos un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

²¹² Titulado *Valores y principios*.

²¹³ Referido más arriba.

²¹⁴ En la página 298.

²¹⁵ Dicha Conferencia tuvo lugar del 2 al 4 de setiembre de 1997; ver UN Doc. A/52/334, 11 Sept 1997; texto completo en

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/238/39/PDF/N9723839.pdf?OpenElement>.

Comentario: Decir que el éxito de crear un ambiente que conduce al desarrollo depende en parte del “buen gobierno” nos lleva nuevamente a la propuesta de que los sistemas democráticos son generalmente reconocidos como los que mejor se avienen al logro de tal buen gobierno: ver párrafo 6 (ver *supra*) de la *Declaración del Milenio*. Y en consecuencia establece nuevamente, aunque de manera tácita, la relación entre democracia y desarrollo que tan frecuentemente se establece en muchos documentos hemisféricos.

Texto: Parte V²¹⁶, Párr. 24

No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.

Comentario: El compromiso para promover la ‘democracia’ y el ‘desarrollo’ no está expresamente propuesto aquí de una manera interrelacionada, sino que, en lugar de ello, y simplemente, aparece como un compromiso paralelo o equivalente. Vale la pena notar que el ‘desarrollo’ es visto no solamente como un ‘derecho’, sino como un derecho que debe considerarse incluido dentro de las nociones de “derechos humanos y libertades fundamentales”. Ver también el texto en la Parte III, Párr. 11, mencionado arriba.

El *Consenso de Monterrey* adoptó más tarde en la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo²¹⁷ (18-22 de marzo de 2002), también referido al desarrollo como un “derecho” que forma parte de los “derechos humanos”; también se considera que ‘desarrollo’ y ‘democracia’ se ‘refuerzan mutuamente’.²¹⁸

En contraste, el Art. 1 de la *Carta Democrática Interamericana*, adoptada por la Asamblea General de la OEA en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001, es

²¹⁶ Titulado *Derechos humanos, democracia y buena gobernabilidad*.

²¹⁷ Realizada en Monterrey, N.L., México.

²¹⁸ El Párr. 11 del *Consenso de Monterrey* dice: “La buena gestión de los asuntos públicos es indispensable para un desarrollo sostenible. La aplicación de políticas económicas racionales, la existencia de instituciones democráticas sólidas que sepan responder a las necesidades de la población y el mejoramiento de la infraestructura constituyen la base de un crecimiento económico sostenido, de la eliminación de la pobreza y la creación de puestos de trabajo. La libertad, la paz y la seguridad, la estabilidad interna, el respeto de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y el estado de derecho, la igualdad entre los géneros, las políticas con orientación de mercado y el compromiso general de crear sociedades justas y democráticas son también condiciones esenciales que se refuerzan mutuamente”.

decir, un año después de que la adopción por parte de la Asamblea General de la OEA de esta *Declaración del Milenio*, se refiriese a “derecho a la democracia”²¹⁹.

En tanto que aquí en la *Declaración del Milenio* solamente encontramos un compromiso para “promover” a la democracia, la *Carta Democrática Interamericana* irá más allá y agregará la noción de “defenderla”.²²⁰ Pero vea el comentario abajo, al artículo siguiente.

Texto: Art. V, Párr. 25

Decidimos por lo tanto:
Respetar y hacer valer plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos
Esforzarnos por lograr la plena protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas en todos nuestros países.

• Aumentar en todos nuestros países la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías. (...)

Trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países.

Comentario: Ya que, conforme indicado anteriormente con relación al párrafo 24, en la *Declaración del Milenio* el “derecho al desarrollo”, se ve como parte de los “derechos humanos”, uno puede decir que el “resolvemos” expresado en este artículo 25 se refiere de manera simultánea más no expresamente relacionada tanto a “más desarrollo” y a “mejor democracia”.

Dado lo que fue dicho en el comentario inmediatamente precedente sobre la *Carta Democrática Interamericana* como yendo más allá que el meramente “promover”, uno podría desear reaquietar tal juicio observando la expresión más arriba como una resolución de «*esforzarse para lograr la plena protección y promoción en todos nuestros países de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales*”.

²¹⁹ El Art.1 de la *Carta Democrática Interamericana* dice: “*Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.* (...)”.

²²⁰ Ver nota al pie de página 72, *supra*. Como puede observarse en la reseña del texto completo de la *Carta Democrática Interamericana*, puede decirse que dicha parte particular del Art. 1 de la referida *Carta* está en el centro mismo de lo que podríamos referir como la ‘arquitectura’ de la Democracia Interamericana. El reconocimiento enfático de la existencia de tal derecho se encuentran en el meollo de toda la instrumentación que la OEA y sus miembros han desarrollado en el transcurso del tiempo a fin de cumplir con la “obligación” de promover y defender la democracia.

Texto: Parte VIII²²¹, Párr. 30

Decidimos, por consiguiente: (...) Seguir fortaleciendo la cooperación entre las Naciones Unidas y los parlamentos nacionales por intermedio de su organización mundial, la Unión Interparlamentaria, en diversos ámbitos, a saber: la paz y seguridad, el desarrollo económico y social, el derecho internacional y los derechos humanos, la democracia y las cuestiones de género.

²²¹ Titulado *Fortalecimiento de las Naciones Unidas*.

TERCERA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Ciudad de Québec, Canadá, Abril 20-22, 2001
Declaración de Principios²²²

DEMOCRACIA

Texto: 5º párrafo

Reconocemos que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para avanzar en el logro de todos nuestros objetivos. El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en futuras Cumbres. (...)

Comentario: Una clara enunciación del principio que la práctica y el respeto por la democracia es una piedra angular de las Américas²²³. Notar que si la ‘democracia’ es una condición de la participación en las cumbres, el ‘desarrollo’ no lo es...

Texto: 6º párrafo

Las amenazas contra la democracia, hoy en día, asumen variadas formas. Para mejorar nuestra capacidad de respuesta a estas amenazas, instruimos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa²²⁴.

Comentario: Dicha *Carta* debería ser adoptada por la Asamblea General en su sesión extraordinaria realizada en Lima, Perú, el 11 de Septiembre de 2001,

²²² El texto completo de la Declaración puede encontrarse en [http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/Declaration%20of%20Quebec%20City%20\(final\).htm](http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/Declaration%20of%20Quebec%20City%20(final).htm)

²²³ *No sorprende, entonces, que el mismo párrafo continúe diciendo: “En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas. Tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales, existentes, acordamos llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres.”*

²²⁴ La Declaración posee una nota al pie de página en este punto, que reza: “La delegación de Venezuela reserva su posición”.

siendo su adopción declarada “de acuerdo con instrucciones expresas de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas en la Ciudad de Quebec”.

Texto: 4º Párrafo

Hemos avanzado en la implementación de los compromisos colectivos asumidos en Miami en 1994 y profundizados en Santiago en 1998. Reconocemos la necesidad de continuar enfrentando las vulnerabilidades de nuestros procesos de desarrollo y de aumentar la seguridad humana. Estamos conscientes de que aún queda mucho por lograr para que el proceso de Cumbres de las Américas sea relevante en la vida cotidiana de nuestros pueblos y contribuya a su bienestar.

Comentario: Un reconocimiento de que mucho resta por hacer en el aspecto relacionado con el “desarrollo económico” de la ecuación entre democracia/desarrollo enunciada en cualquier parte de la *Declaración*.²²⁵

DEMOCRACIA Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
INTERRELACIONADOS

Texto: Párrafo Inicial

Párrafo inicial: Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas elegidos democráticamente, reunidos en la ciudad de Quebec en nuestra Tercera Cumbre, renovamos nuestro compromiso con la integración hemisférica y la responsabilidad nacional y colectiva a fin de mejorar el bienestar económico y la seguridad de nuestros pueblos. Hemos adoptado un Plan de Acción para fortalecer la democracia representativa, promover una eficiente gestión de gobierno y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.²²⁶ Buscamos crear mayor prosperidad e incrementar las oportunidades económicas y, al mismo tiempo, fomentar la justicia social y desarrollar el potencial humano.

Comentario: Tal como se hizo en las cumbres de Miami y Santiago, esta declaración inicial por parte de los Jefes de Estado y Gobierno se vincula las nociones de ‘democracia’ y mayor ‘prosperidad’, siendo la última, de alguna manera, sinónimo de ‘desarrollo económico’.

Texto: 3º párrafo

Nuestras ricas y variadas tradiciones ofrecen oportunidades inigualables para el crecimiento, para compartir experiencias y conocimientos y para crear una familia hemisférica sobre la base de un orden internacional más justo y democrático. Debemos enfrentar los retos inherentes a las

²²⁵ Un lenguaje casi idéntico puede verse en el párrafo 16 de la *Declaración de Principios* de la II Cumbre de las Américas (Santiago, 1998).

²²⁶ La Declaración posee una nota al pie de página que dice: “La delegación de Venezuela reserva su posición”.

diferencias de tamaño y de niveles²²⁷ de desarrollo social, económico e institucional en nuestros países y en nuestra región

Comentario: Constituye otro reconocimiento el hecho de que el orden internacional que está siendo buscado no debe ser solamente “más democrático” sino también “más justo”, si bien es cierto que menos explícito, que la democracia y el desarrollo económico para todos van de la mano.

Texto: 9º párrafo

(...) Reconociendo que la corrupción menoscaba valores democráticos básicos, representa un desafío a la estabilidad política y al crecimiento económico y, por tanto, amenaza los intereses vitales de nuestro hemisferio, reforzaremos nuestra lucha contra la corrupción. Reconocemos (...)

Comentario: Nuevamente vemos las nociones de democracia y crecimiento económico siendo agrupadas como siendo similar y simultáneamente afectadas por el mismo factor (de esta vez, la corrupción).

Texto: 19º párrafo

La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente como condiciones fundamentales para combatir la pobreza y la desigualdad. (...)

Comentario: Una reflexión más, colocada de manera clara e inequívoca, sobre la relación y la interdependencia inmediata que se aprecia entre democracia y desarrollo.

Texto: 23º párrafo

El progreso hacia sociedades más democráticas, economías en crecimiento y la equidad social, depende de una ciudadanía educada (...)

Comentario: Otra indicación de que la búsqueda de la democracia y del desarrollo económico supone el logro de las realizaciones comunes.

Texto: 26º párrafo

Nos comprometemos (...) a lograr la plena participación de todos los individuos en la vida política, económica, social y cultural de nuestros países.

²²⁷ Ver también Párr. 15 de la misma *Declaración* con relación a la proposición de una ALCA: “*Otorgamos gran importancia a que el diseño del Acuerdo tenga en cuenta las diferencias en tamaño y niveles de desarrollo de las economías participantes*”.

Comentario: Este compromiso para lograr la “plena participación” en aquellos aspectos interrelacionados de la vida nacional, reconoce de cierta manera que la democracia continúa siendo una cuestión central en el desarrollo general de un país.

Texto: Párrafo final

(...) Estamos unidos en nuestra determinación de dejar a las generaciones futuras un Hemisferio democrático y próspero, más justo y generoso; un Hemisferio donde nadie sea relegado. (...)

Comentario: Una declaración final de lo que la *Declaración* ha enunciado antes de varias maneras. Vale también la pena subrayar que mejor democracia y mayor prosperidad son vistas en paralelo junto con mayor justicia y solidaridad creciente.

TERCERA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

**Ciudad de Québec, Canadá, Abril 20-22 de 2001
Plan de Acción²²⁸**

Nota Introductoria: Es significativo que las primeras palabras del extenso *Plano de Acción* sean

“Para fortalecer la democracia, crear la prosperidad y desarrollar el potencial humano, nuestros Gobiernos: (...). Por otro lado, el primero de los 18 capítulos del Plan se titula “Hacia una democracia más eficaz”, y comienza con “Conscientes de la interrelación entre la democracia, el desarrollo sostenible”. Mientras que el 12º que se dedica a “Crecimiento con equidad”, comienza con “Reconociendo que el crecimiento económico es fundamental para superar las desigualdades económicas y fortalecer la democracia en el Hemisferio (...)”.

DEMOCRACIA

Texto: Introd. a la 2ª Sección del Capítulo 1

Reconociendo que la buena gestión de los asuntos públicos exige instituciones gubernamentales efectivas, representativas, transparentes y públicamente responsables a todos los niveles, al igual que la participación ciudadana, controles efectivos y el equilibrio y separación de poderes, y teniendo en cuenta la función que desempeñan las tecnologías de información y comunicación para el logro de dichos objetivos: (...)

Comentario: Aquellos requisitos para una “buena gobernabilidad” caen todos dentro de lo que frecuentemente se entiende como partes esenciales o atributos de la democracia.

Texto: Párr. Introductorio a la 5ª Sección²²⁹ del Capítulo 1²³⁰

Reconociendo que la participación ciudadana y la representación política adecuada son las bases de la democracia, y que los gobiernos locales son los que tienen mayor presencia en la vida cotidiana de la ciudadanía.

Texto: 4º Párr. de la 1ª sección²³¹ del Capítulo 2²³²

²²⁸ El texto completo de dicha *Declaración* puede encontrarse en <http://www.summit-americas.org/chileplan.htm>

²²⁹ Tratando de “*Fortalecimiento de los Gobiernos Locales*”.

²³⁰ Ver nota al pie de página 3, *supra*.

(...) recalcando que las plataformas políticas que se basan en el racismo, la xenofobia o en las doctrinas de superioridad racial deben ser condenadas por su incompatibilidad con la democracia y transparentes y de gobernabilidad transparente y responsable.

Comentario: Otra manera de decir que la falta de respeto por los derechos humanos es incompatible con la democracia, o *viceversa*.

Texto: Párrafo Introdutorio: al Capítulo 4²³³

(...) y observando que la subordinación constitucional de las fuerzas armadas y de seguridad a las autoridades legalmente constituidas de nuestros Estados es fundamental para la democracia: (...)

Comentario: Aquí, como en los textos previos, podemos encontrar referencias sobre algunos de los elementos considerados esenciales a la noción de democracia.

Texto: 3^{er} párrafo de la 1^a Sección ²³⁴ del Capítulo 6²³⁵

Asegurarán la plena participación de todos sus países en el ALCA, teniendo en consideración las diferencias en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías del Hemisferio, con el fin de crear oportunidades para la plena participación de las pequeñas economías e incrementar sus niveles de desarrollo;

Comentario: Como ya se ha visto, este reconocimiento sobre la necesidad de tener en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo de los países del hemisferio puede encontrarse en muchas declaraciones hemisféricas, planes de acción, etc.

Texto: 1^{er} Párrafo: de la 2^a sección²³⁶ del Capítulo 6²³⁷

Acogemos y apoyamos el trabajo realizado por los Ministros de Finanzas (...) para fomentar la estabilidad económica y financiera así como el crecimiento sólido y sostenido, como condiciones previas fundamentales para el desarrollo acelerado y la reducción de la pobreza, así como para asegurar que los beneficios de la globalización alcancen de manera amplia y equitativa a toda la población;

²³¹ Tratando de “*Implementación de obligaciones internacionales y respeto de las normas internacionales*”.

²³² Titulado *Derechos Humanos y Libertades Fundamentales*.

²³³ Titulado *Seguridad Hemisférica*.

²³⁴ Tratando de *Comercio e inversión*.

²³⁵ Titulado *Comercio, inversión y estabilidad financiera*.

²³⁶ Tratando de *Estabilidad económica y financiera*.

²³⁷ Titulado *Comercio, inversión y estabilidad financiera*.

Comentario: La inserción abajo en la siguiente subsección, *infra*, de esta referencia a la ‘estabilidad financiera y económica’ como una precondition al desarrollo acelerado, habría garantizado, como puede argumentarse, que la democracia favorece y engendra estabilidad.

Texto: 1^{er} Párrafo: a la 3^a sección²³⁸ del Capítulo 6²³⁹

Reconociendo el papel central que las empresas de todos los tamaños desempeñan en la creación de la prosperidad, así como el flujo y mantenimiento del comercio y las inversiones en el Hemisferio, y tomando nota de que las empresas pueden hacer importantes contribuciones al desarrollo sostenible, incrementando el acceso a las oportunidades, incluyendo la reducción de las desigualdades en sus comunidades, y tomando en consideración las crecientes expectativas de nuestros ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil para que dichas empresas operen de manera coherente con su responsabilidad social y ambiental:

Comentario: Naturalmente que no es nueva la referencia al papel y responsabilidades del mundo de los negocios en la creación de prosperidad, y por consiguiente del desarrollo.

Texto: Párrafo Introdutorio: a la 1^a sección²⁴⁰ del Capítulo 9²⁴¹

Reconocen que la protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales son esenciales para generar prosperidad y para la sostenibilidad de nuestras economías así como para la calidad de vida y salud de las generaciones presentes y futuras; (...)

Comentario: Algunos argumentarían que cuanto más democrático sea un gobierno, más sensible será normalmente frente a la necesidad de proteger el medio ambiente. En dicho contexto, la vinculación realizada aquí entre desarrollo y el medio ambiente podría posiblemente construirse como vinculando de manera indirecta el medio ambiente y la democracia.

Texto: Párrafo Introdutorio a la 3^a sección²⁴² del Capítulo 12²⁴³

Reconociendo los aspectos positivos y los beneficios de la migración ordenada, en los países de origen, tránsito y destino, como un factor que contribuye al crecimiento económico y al desarrollo nacional y regional.

²³⁸ Tratando de *Responsabilidad social corporativa de las empresas*.

²³⁹ Titulado *Comercio, inversión y estabilidad financiera*.

²⁴⁰ Tratando de *Medio ambiente y gestión de los recursos naturales*.

²⁴¹ Titulado *Base ambiental para el desarrollo sostenible*.

²⁴² Tratando de *Inmigración*.

²⁴³ Titulado *Crecimiento con equidad*.

Comentario: Aquí nuevamente podemos ver una vinculación – inmigración ordenada y crecimiento económico – que no carece de relevancia frente al concepto de ‘democracia’, dada la relación ampliamente reconocida entre democracia y desarrollo económico, y la incidencia entre el desarrollo económico o la falta del mismo, por un lado, y por el otro la inmigración, y si la misma se lleva a cabo de manera ordenada o no²⁴⁴.

Texto: 8º Párrafo de la 1ª Sección²⁴⁵ del Capítulo 9²⁴⁶

Consultarán y coordinarán, nacional y regionalmente, según corresponda, con el objetivo de asegurar que las políticas económicas, sociales y ambientales se apoyen mutuamente y contribuyan al desarrollo sostenible, con base en iniciativas ya existentes de las organizaciones regionales e internacionales correspondientes.

Comentario: Consulta y coordinación “nacional” para mejor alcanzar el desarrollo puede ciertamente ser vista como más susceptible de realización dentro de sistemas democráticos.

Texto: Párrafo Introdutorio al Capítulo 11²⁴⁷

(...) tomando nota de la importancia de invertir en el desarrollo de los recursos humanos, de promover la seguridad del empleo de manera concomitante con el crecimiento económico, y de desarrollar mecanismos para asistir a los trabajadores durante los períodos de desempleo y de fortalecer la cooperación y el diálogo social en materia laboral entre los trabajadores, sus organizaciones, los empleadores y los gobiernos.

Comentario: Aquí nuevamente, como en el texto inmediatamente precedente, el logro del diálogo social entre todos los involucrados en un sector – trabajo – tan íntimamente relacionado con el crecimiento y el desarrollo, puede ser visto como más susceptible de realización dentro de los sistemas democráticos.

²⁴⁴ Parece reflejarse directamente en el 4º párrafo de la misma sección, que en su parte pertinente dice: “*Apoyarán programas de cooperación sobre procedimientos de migración para mercados laborales transfronterizos y la migración de trabajadores tanto en los países de origen como en los de destino, como un medio para incrementar el crecimiento económico, con pleno conocimiento del papel que la cooperación en educación y capacitación puede jugar en la mitigación de cualquier consecuencia adversa del movimiento de capital humano de países más pequeños y menos desarrollados*”.

²⁴⁵ Tratando de Medio ambiente y gestión de los recursos naturales.

²⁴⁶ Titulado: *Base ambiental para el desarrollo sostenible*.

²⁴⁷ Titulado *Trabajo y empleo*.

DEMOCRACIA Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL
INTERRELACIONADOS

Texto: Las primeras palabras del Plan de Acción

“Para fortalecer la democracia, crear la prosperidad y desarrollar el potencial humano, nuestros Gobiernos...”.

Comentario: Ver la Nota Introdutoria, *supra*. Dichas palabras anuncian la finalidad total del *Plan de Acción*, resumiendo así la voluntad de los Jefes de Estado y Gobierno de elaborar acciones que apunten de manera simultánea a la promoción de la democracia y el desarrollo como dos conceptos inseparables.

Texto: Párrafo Introd. a la 1ª sección²⁴⁸ del Capítulo 1²⁴⁹

Conscientes de la interrelación entre la democracia, el desarrollo sostenible (...)²⁵⁰

• Párrafo Introdutorio a la 4ª sección²⁵¹ del Capítulo 1:

Reconociendo que la corrupción afecta gravemente las instituciones políticas democráticas y privadas, debilita el crecimiento económico y atenta contra las necesidades y los intereses fundamentales de los grupos más desfavorecidos de un país (...)

Comentario: Este tipo de lenguaje puede ser encontrado en varios documentos hemisféricos previos, inclusive de las Cumbres anteriores. Replantea que algunos males, tales como – aquí – la corrupción²⁵², igual e simultáneamente afectan tanto a la democracia como al desarrollo económico.

Texto: 3er Párrafo de la 5ª sección²⁵³ del Capítulo 1²⁵⁴

²⁴⁸ Tratando de *Procesos y procedimientos Electorales*.

²⁴⁹ Titulado *Hacia una democracia más eficaz*.

²⁵⁰ Ver la Nota Introdutoria, *supra*, al comienzo de la presente sección de este informe.

²⁵¹ Tratando de *Lucha contra la corrupción*”, bajo el capítulo de *Hacia una democracia más eficaz*.

²⁵² Lo mismo se dice sobre “violencia y crimen” en la 6ª sección, sobre *Prevención de la violencia* en el Capítulo 3, *Justicia, Estado de Derecho y Seguridad de las personas*. Mas también de tales áreas como “educación” en el párrafo introductorio del capítulo 13 “*Educación*”); “salud” en el párrafo introductorio del capítulo 14 (*Salud*); “potenciación de las mujeres” en el párrafo introductorio del capítulo 15 (“*Igualdad de Género*”); la diversidad en el párrafo introductorio del capítulo 17 *Diversidad Cultural*.

²⁵³ Tratando de *Fortalecimiento de los gobiernos locales*.

²⁵⁴ Titulado *Hacia una democracia más eficaz*.

Impulsarán el desarrollo, la autonomía y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de sus comunidades (...)

Comentario: Una afirmación interesante de que la democracia se da en todos los niveles, incluyendo los locales, crea condiciones favorables para el desarrollo.

Texto: Párrafo Introdutorio al Capítulo 2²⁵⁵

Reconociendo que la protección universal y la promoción de los derechos humanos – incluyendo los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como el respeto a las normas y principios del derecho internacional humanitario, con base en los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia – son fundamentales para el funcionamiento de las sociedades democráticas, (...)

Comentario: Esta aseveración de que para que funcione la democracia debe existir respeto por los derechos humanos, y que entre ellos deben incluirse ‘*los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales*’, tampoco es nuevo. En caso de que uno llegue a la conclusión de que el “derecho a la democracia” conforme proclamado en la *Carta Democrática Interamericana* posterior y en la *Declaración de Nuevo León* puede considerarse como un derecho ‘político’, y entonces este párrafo proclamaría en efecto que el derecho a la democracia está incluido en la noción de “derechos humanos” en la misma base que los derechos ‘económicos’ y ‘sociales’.

Texto: Párrafo Introdutorio al Capítulo 3²⁵⁶

Reconociendo que el acceso equitativo a una justicia independiente, imparcial y oportuno constituye una base fundamental para la democracia, el desarrollo económico y social, (...)

Comentario: Nuevamente, la democracia y el desarrollo están íntimamente asociados, esta vez ambos estrechamente relacionados a la existencia de un sistema de justicia adecuado.

Texto: Párrafo Introdutorio al Capítulo 4²⁵⁷

Reconociendo que la democracia es esencial para la paz, el desarrollo y la seguridad en el Hemisferio que, a su vez, son las mejores bases para continuar fomentando el bienestar de nuestros pueblos (...)

Comentario: Este lenguaje familiar, una vez más, indica que no puede existir desarrollo sin democracia. Podría ser, y ha sido argumentado por varios autores, que dicha declaración parecería proclamar que la democracia constituye un

²⁵⁵ Titulado *Derechos humanos y libertades fundamentales*.

²⁵⁶ Titulado *Justicia, estado de derecho y seguridad del individuo*.

²⁵⁷ Titulado *Seguridad hemisférica*.

prerrequisito para el desarrollo, o sea, que debe precederlo. Otros han refutado esa interpretación, limitando su ámbito a la afirmación de que el desarrollo no es posible sin democracia, y que uno no puede existir o perdurar y prosperar sin la otra.

Texto: Párrafo Introdutorio al Capítulo 5²⁵⁸

Reconociendo el importante papel de la participación de la sociedad civil en la consolidación de la democracia y que esta participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo (...)

Comentario: Nuevamente, una democracia consolidada y en buena operación se considera fundamental para alcanzar los objetivos del desarrollo.²⁵⁹

Texto: Párrafo Introdutorio al Capítulo 12²⁶⁰

Reconociendo que el crecimiento económico es fundamental para superar las desigualdades económicas y fortalecer la democracia en el Hemisferio, y que para alcanzar un crecimiento económico sostenido, estabilidad política y social, es necesario encarar el desafío más apremiante que enfrenta el Hemisferio –la erradicación de la pobreza y la inequidad– (...)

Comentario: Tenemos aquí una variante interesante: una democracia fuerte requiere crecimiento económico, pero no es posible alcanzarlo mientras persistan la pobreza y la injusticia; *ergo*, alcanzando y la manutención de una democracia fuerte requiere la erradicación de la pobreza y la injusticia.

²⁵⁸ Titulado *Seguridad hemisférica*.

²⁵⁹ Dicha noción se desarrolla aún más en el 2º párrafo de la 1ª sección *Fortalecimiento de la participación en los procesos hemisféricos y nacionales* del mismo capítulo: “*Elaborarán estrategias, a nivel nacional, y a través de la OEA, otras organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales, con el fin de aumentar la capacidad de la sociedad civil para incrementar su participación en el sistema interamericano y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países, fomentando la representatividad y facilitando la participación de todos los sectores de la sociedad*”.

²⁶⁰ Titulado *Crecimiento con equidad*.

ANEXO 12

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA²⁶¹

Aprobada por la Asamblea General
en su sesión extraordinaria celebrada en
Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001

Nota Introductoria: Tal como lo establece el párrafo 18 del preámbulo de esta Declaración, su adopción en Lima se dio

“dando cumplimiento a las instrucciones expresas de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas, en la Ciudad de Québec”.

Además, el párrafo 20 del preámbulo dispone que se está adoptando

“TENIENDO EN CUENTA el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la *Carta de la Organización de los Estados Americanos* e instrumentos básicos concordantes relativos a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida”.

En la *Declaración de Nuevo León* aprobada en la Cumbre Extraordinaria realizada en enero de 2004, se dispone que la *Carta Democrática Interamericana* “constituye un elemento de identidad regional y, proyectada internacionalmente, es una contribución hemisférica para la comunidad de naciones”.

Tales declaraciones pueden ser consideradas como un factor interesante en el debate también sumamente atrayente sobre si, o en qué medida, la evolución del derecho internacional puede albergar una “obligación para con la democracia”.

Democracia

Texto: Preámbulo, 1er párrafo

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención...

²⁶¹ Texto completo en <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=http://www.oas.org/consejo>

Comentario: se repite aquí el lenguaje encontrado en el Art. 2 (b) de la *Carta de la OEA*.

Texto: Preámbulo, 3^{er} Párrafo

RECORDANDO que los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada del 20 al 22 de abril de 2001 en la Ciudad de Québec, adoptaron una cláusula democrática que establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas; (...)

Comentario: Esta referencia sobre la democracia como una precondition para la participación en las Cumbres de las Américas se inspira directamente en el Art. 9 de la *Carta de la OEA*, donde la “democracia representativa” es la norma que se espera de los miembros de la Organización.

Texto: Preámbulo, 14^o Párrafo

TENIENDO EN CUENTA que, en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, los Ministros de Relaciones Exteriores expresaron su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención; y que la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) estableció, consecuentemente, un mecanismo de acción colectiva en caso de que se produjera una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización, materializando así una antigua aspiración del Continente de responder rápida y colectivamente en defensa de la democracia; (...)

Comentario: La mayoría de los estudiosos de la evolución del sistema Interamericano considera al *Compromiso de Santiago para con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano* ²⁶² como el verdadero mojón en la defensa y promoción de la democracia en las Américas, que conduciría más tarde a mayores avances de la OEA y las Cumbres de las Américas (notablemente la Cumbre de la Ciudad de Québec en 2001).²⁶³ La totalidad del Capítulo IV de la *Carta Democrática Interamericana* está enteramente dedicada a dicha “*serie de procedimientos efectivos, oportunos y expeditos a fin de asegurar la promoción y*

²⁶² Ambos aprobados en la Asamblea General de la OEA de 1991.

²⁶³ Ver también, en el mismo sentido, la *Declaración de Nassau* [AG/DEC. 1 (XXII-O/92)], mencionado en siguiente párrafo (15^o) del preámbulo, no citado aquí.

defensa de la democracia representativa, con el debido respeto por el principio de no intervención’,²⁶⁴.

Texto: Capítulo I, Título

La democracia y el sistema interamericano.²⁶⁵

Texto: Art. 1

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia²⁶⁶ y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. (...)

Comentario: Esta clara afirmación de que existe lo que se da en llamar el “derecho a la democracia”, que dicho derecho pertenece a “los pueblos”, y que los gobiernos de las Américas tienen la “obligación” de promover y defender dicho derecho, es naturalmente de primera importancia. En verdad, se ha dicho que esa parte del Art. 1 de la *Carta Democrática Interamericana* se sitúa en el mismo centro de la total instrumentación que la OEA y sus miembros han desarrollado en el transcurso del tiempo a fin de cumplir con la ‘obligación’ de promover y defender la democracia.²⁶⁷

Texto: Art. 2

El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

²⁶⁴ Ver también el artículo 9 de la *Carta de la OEA*.

²⁶⁵ Este Capítulo en la *Carta Democrática Interamericana* comprende sus primeros 6 artículos, todos los cuales podrían ser expandidos en esta parte del estudio de dicha *Carta*. Pero el autor se limitará solamente a aquellos encontrados como siendo de importancia más inmediata para los propósitos de este Informe. Los artículos 3 a 6 son herramientas útiles para llegar a una descripción de lo que podría ser una descripción de ‘democracia’.

²⁶⁶ Este “derecho a la democracia” será reafirmado más tarde en la *Declaración de Nuevo León* aprobada en la Cumbre Especial de las Américas en Monterrey, México, en 2004.

²⁶⁷ Es de hacer notar que – y como algunos podrían argumentar - es de importancia, que el texto arriba citado no es, no obstante, la única declaración básica o afirmación realizada en este importante Artículo inicial de la *Carta*. Verdaderamente, la frase siguiente en este mismo artículo dice: “*La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas*”. Para más información sobre este tema, ver, abajo, “Texto: Art. 1” in “Democracia y desarrollo social y democrático interrelacionados” subcapítulo de este informe.

Comentario: Lo que posee importancia potencial significativa aquí es que la democracia se considera como “la base del estado de derecho”. Desde que el Art. 1 de la misma *Carta* proclama que la democracia es esencial para el desarrollo, de ahí se sigue que el estado de derecho es también un requisito del desarrollo.

Texto: Capítulo IV, Título

Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática

Comentario: Este Capítulo (Art. 17-22) es por supuesto una parte clave de esta *Carta*. El autor no ve necesidad de desarrollarla aún más dentro del ámbito de este Informe. Algunos dirían que son sus “dientes”. Enuncia una acción específica que los propios Estados miembros de la OEA están facultados a realizar e implementar en la promoción, defensa y restauración de la democracia en las Américas. Parecería que es la carencia de cualesquiera avenidas similares o más apropiadamente paralelas en la promoción de dicho ‘desarrollo social y económico’ que de otra manera está tan estrechamente y con tanta frecuencia vinculado a la democracia, que ha llevado al pedido de realización del presente Informe.

En dicho contexto, el artículo 17 levanta una cuestión interesante.

Situado bien al principio del Capítulo IV dice: “*Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática*”. Las cuestiones que levanta son: (a) A la luz de la ampliamente reconocida y frecuentemente proclamada interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social, ¿acaso este artículo abre la puerta para que un Estado miembro que considere que su falta de desarrollo económico y social coloca en riesgo su “proceso democrático político institucional” o “su legítimo ejercicio del poder” para requerir la asistencia del Secretario General o del Consejo Permanente? Y en caso positivo, ¿cuáles serían las medidas que pueden esperarse de los mismos? ¿Y de los Estados miembros? O (b), a la luz del resto de texto del Capítulo IV de la *Carta Democrática Interamericana* ¿se podría argumentar que el artículo 17 no significa ni quiere significar el ofrecimiento del remedio para tal situación, y que la respuesta a dicha situación debe encontrarse en otros instrumentos de la OEA?

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Texto:

- Nil

DEMOCRACIA Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL
INTERRELACIONADOS

Texto: Preámbulo, 1^{er} Párrafo

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región (...)²⁶⁸

Comentario: Dicho lenguaje está directamente tomado del 3er párrafo del preámbulo de la *Carta de la OEA*. El término ‘Democracia’ está colocado aquí como yendo de la mano con ‘desarrollo’.²⁶⁹ Algunos podrían resistir el argumento de que esta formulación significa que una es la precondition del otro en el sentido que la ‘democracia’ debe venir primero si es que va a haber ‘desarrollo’. Un debate que probablemente será considerado como carente de cualquier *raison d’être*

Texto: Preámbulo, 5^o Párrafo

REAFIRMANDO que el carácter participativo de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en el Hemisferio;

Comentario: Con el alcance de que puede argumentarse que el desarrollo en las Américas requiere solidaridad, considerando a la democracia participativa como una fuente de solidaridad es aún otra manera de vincular ambos conceptos. El lenguaje utilizado arriba fluye directamente de la *Carta de la OEA*.²⁷⁰

Texto: Preámbulo, 6^o Párrafo

CONSIDERANDO que la solidaridad y la cooperación de los Estados americanos requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa y que el crecimiento

²⁶⁸ El texto completo de dicho párrafo dice: “*CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención; ...*”. Notar que la *Carta Democrática Interamericana* destina un Capítulo entero al tema de *Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza* (Art. 11-16); más abajo.

²⁶⁹ Utilizando en gran medida el mismo lenguaje, la *Declaración de Principios* aprobada en la Cumbre de Miami a principios de 1994 agrega: “*La democracia y el desarrollo se refuerzan uno al otro*” (ver 1^{er} párrafo del Capítulo inicial sobre “Preservar y fortalece la comunidad de democracias de las Américas”).

²⁷⁰ Especialmente el 3^{er} párrafo del preámbulo de la *Carta* y su Art. 3 (d).

económico y el desarrollo social basados en la justicia y la equidad y la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente;

Comentario: No puede existir declaración más clara de la interdependencia entre democracia y desarrollo.

Texto: Preámbulo, 7º Párrafo

REAFIRMANDO que la lucha contra la pobreza, especialmente la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados americanos;

Comentario: Tomado directamente del Art. 3 (f) de la *Carta de la OEA*.

Texto: Preámbulo, 8º y 9º párrafos

TENIENDO PRESENTE que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia; REAFIRMANDO que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y reconociendo la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia;

Comentario: Dada esta relación entre “justicia social” y derechos humanos, y desde que la justicia social requiere desarrollo, podría argumentarse con facilidad que la obligación de promover y respetar los Derechos Humanos tal como consagrado tanto en la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, se aplica igualmente a la promoción de la democracia.

Texto: Preámbulo, 12º Párrafo

TENIENDO PRESENTE que el Protocolo de San Salvador en materia de derechos económicos, sociales y culturales resalta la importancia de que tales derechos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar el régimen democrático representativo de gobierno;²⁷¹

Comentario: Nuevamente, una vinculación directa entre derechos económicos y sociales y democracia.

Texto: Preámbulo, 16º Párrafo

²⁷¹ Aprobada en 1988.

TENIENDO PRESENTE que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo [AG/DEC.4 (XXIII-O/93)] los Estados miembros expresaron su convencimiento de que la democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión renovada e integral de la solidaridad americana, y que de la puesta en marcha de una estrategia inspirada en la interdependencia y complementariedad de esos valores dependerá la capacidad de la Organización de contribuir a preservar y fortalecer las estructuras democráticas en el Hemisferio;

Comentario: Los mismos principios básicos tal como enunciados en el 6º párrafo del preámbulo arriba.

Texto: Preámbulo, 17º Párrafo

CONSIDERANDO que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, los Estados Miembros expresaron su convicción de que la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno;

Comentario: Existe un reconocimiento aquí, directamente tomado de la *Declaración de Managua* de 1983, de que la ‘misión’ de la OEA de defender a la democracia está acompañada por la de prevenir y anticipar las ‘causas’ que afectan a la democracia. Es generalmente reconocido a través de varios textos, Declaraciones y Resoluciones adoptadas por la OEA, que entre tales causas se encuentra la pobreza, falta de desarrollo, corrupción, etc.

Texto: Art. 1

...La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

Comentario: Esta declaración renovada sobre la interrelación entre democracia y desarrollo²⁷² no es novedad, por supuesto. Pero lo que llama nuestra atención aquí es que está incorporada a un artículo que, en su totalidad, dice: “*Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.*”

Lo que puede ser significativo es que a la noción de un ‘derecho a la democracia’ no corresponde, al menos en el presente lenguaje, a una noción paralela de un ‘derecho al desarrollo’. Algunos podrían así argumentar que lo que este artículo parece limitarse a decir, es que mientras la democracia es un derecho, el

²⁷² Ver también Art. 11, más abajo.

desarrollo no es posible sin ella. El contra argumento, y por supuesto aquí radica la esencia de lo que este Informe se esfuerza en debatir, sería de que, si por un lado, los pueblos de las Américas tienen el ‘derecho a la democracia’ y si, por otro lado, no puede haber democracia sin desarrollo económico, político y social, entonces ellos poseen también un ‘derecho al desarrollo’.

Ello nos retro trae a los comentarios, arriba²⁷³, sobre la interrelación entre democracia y el estado de derecho, siendo el primero de ellos considerado como la base para el segundo. Si, tal como lo proclama esta *Carta*, la democracia constituye ‘la base del estado de derecho’, y si, como está también proclamado en la presente *Carta*, la democracia es esencial para el desarrollo, de allí se sigue que el estado de derecho es también un prerequisite para el desarrollo. E independientemente de si el derecho a la democracia supone un derecho al desarrollo o no.

Texto: Art. 3: Son elementos esenciales de la democracia representativa entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales (...)

Comentario: Al hacer del ‘respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales’ un elemento esencial de la ‘democracia representativa’, este artículo parecería proclamar que cualquier sistema que no respete tales derechos y libertades no podría ser considerado como una verdadera ‘democracia representativa’. Por extrapolación, y con el alcance que los dichos sociales y económicos pueden ser considerados incluidos en la noción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, entonces un sistema que no promueva e implemente los derechos económicos y sociales también no podría ser considerado como una verdadera ‘democracia representativa’.

Texto: Art. 7

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

Comentario: Ver el comentario inmediatamente anterior.

Texto: Capítulo III, Título

Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza²⁷⁴

²⁷³ En el Art. 2 en el subcapítulo sobre Democracia, *supra*.

²⁷⁴ Este Capítulo en la *Carta Democrática Interamericana* incorpora sus artículos 11 a 16, todos los cuales podrían expandirse en esta parte del estudio en dicha *Carta*. Pero el

Texto: Art. 11

La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

Comentario: Una simple repetición de lo que el Preámbulo ya había anunciado. Esta interdependencia entre democracia y desarrollo impregna una vasta cantidad de documentos de la OEA, como se puede apreciar en este Informe.

Esta *Carta Democrática* proclama un “derecho a la democracia”²⁷⁵, mientras que al mismo tiempo establece de manera reiterada que la democracia es esencial para el desarrollo²⁷⁶, y que la democracia y el desarrollo son “interdependientes”, “mutuamente fortalecedores”²⁷⁷. Por otro lado, la lucha contra la extrema pobreza es también considerada como siendo “esencial para la promoción y consolidación de la democracia”.²⁷⁸

De manera que, nuevamente, se establecen vínculos de proximidad²⁷⁹. Pero la cuestión de si existe un elemento “legal” en dichos vínculos resta aún por ser respondida.

Texto: Art. 12

La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Los Estados Miembros de la OEA se comprometen a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para (...) la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del Hemisferio. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia.

Texto: Art. 13

La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio.

autor se limitará solamente a aquellos considerados como de relevancia inmediata para los fines de este Informe.

²⁷⁵ Art. 1.

²⁷⁶ Art. 1.

²⁷⁷ Art. 11.

²⁷⁸ 7º párrafo del preámbulo.

²⁷⁹ Ver también artículos 12 y 13.

Comentario: Más textos vinculando democracia y desarrollo.

Texto: Art 26

La OEA continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el Hemisferio, considerando que la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos. La OEA mantendrá consultas y cooperación continua con los Estados Miembros, tomando en cuenta los aportes de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en esos ámbitos.

Comentario: Tal como viene, junto con el Art. 27 abajo, dentro de un breve capítulo dedicado a la “Promoción de una Cultura Democrática” de la cual la descripción de la democracia como un *“sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos de las Américas”* es aún otra forma, bastante novedosa, de expresar nuevamente la relación entre democracia y desarrollo. Los programas y actividades de la OEA tendientes a promover la democracia son una forma indirecta de promover o aumentar, por la misma dádiva, el desarrollo económico. No hay lugar a dudas de que esto podría, y puede, constituir un “camino de dos manos”

Texto: Art. 27

Los programas y actividades se dirigirán a promover la governabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil. Se prestará atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social²⁸⁰.

²⁸⁰ Ver comentario al artículo 26, supra.

EI “CONSENSO DE MONTERREY”²⁸¹

Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo,
18-22 de marzo de 2002,
Monterrey, N.L., México

Nota Introductoria: El párrafo inicial del *Consenso de Monterrey* describe su contenido y su ámbito de aplicación:

“1. Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Monterrey (México) los días 21 y 22 de marzo de 2002, hemos resuelto hacer frente a los problemas de la financiación para el desarrollo en el mundo, en particular en los países en desarrollo. Nuestra meta es erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenido al tiempo que avanzamos hacia un sistema económico mundial basado en la equidad y que incluya a todos”.

DEMOCRACIA

Texto:

- *Nil*

Comentario: La palabra “democracia” o sus derivados aparece solamente tres veces en este documento de la ONU de 73 párrafos, pero nunca de manera “independiente”: encontramos “democracia” en el párrafo 9 e “instituciones democráticas” y “sociedades democráticas” en el párrafo 11. Como se dijo anteriormente en este informe, la *Carta de la ONU* en sí misma no hace mención directa de la “democracia”, aunque mucho se ha argumentado, de manera convincente, que el propio concepto de la democracia la impregna²⁸².

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Comentario General: Como se declara claramente en el párrafo inicial del *Consenso de Monterrey*, la finalidad de dicho documento era expresa y refleja la “resolución” de los participantes de alto nivel en dicha conferencia de la ONU de *hacer frente a los problemas de la financiación para el desarrollo en el mundo, en particular en los países en desarrollo*” y afirmar que su “meta es erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenido y promover un desarrollo sostenible al tiempo que avanzamos hacia un sistema económico mundial basado

²⁸¹ Aprobado el 22 de marzo de 2002. El texto completo puede encontrarse en <http://www.un.org/esa/ffd/0302finalMonterreyConsensus.pdf> y <http://www.un.org/esa/ffd/aconf198-11.pdf>

²⁸² Ver la revisión de la *Carta de la ONU* anteriormente en este mismo Informe.

en la equidad y que incluya a todos". Su foco claro y completo descansa por consiguiente en el "desarrollo"²⁸³. De ahí sus numerosas referencias a la noción de desarrollo en todas sus formas, que no necesitan ser citadas en su totalidad en esta parte del presente informe. E incluso teniendo como ámbito general de este informe "democracia" y "desarrollo" se mencionan juntos y de una manera interrelacionada solamente dos veces en el documento, como se verá más abajo. Solamente unas pocas de la gran cantidad de menciones al "desarrollo" aparecerán inmediatamente abajo.²⁸⁴

Texto: Parte I, párr. 2

Tomamos nota con preocupación de que, según las estimaciones actuales, disminuirá marcadamente el volumen de recursos disponibles para alcanzar las metas de desarrollo convenidas internacionalmente, incluso las fijadas en la Declaración del Milenio.

Texto: Parte I párrafo 3

La movilización de recursos financieros, el aprovechamiento de esos recursos y el logro a nivel nacional e internacional de las condiciones económicas necesarias para alcanzar las metas de desarrollo convenidas internacionalmente, en particular las consignadas en la Declaración del Milenio, de eliminar la pobreza, mejorar las condiciones sociales, y los niveles de vida y proteger el medio ambiente, será el primer paso que daremos para asegurar que el siglo XXI sea el siglo del desarrollo para todos.

Texto: Parte I párrafo 4

El logro de las metas de desarrollo convenidas internacionalmente, incluso las establecidas en la Declaración del Milenio, requieren una nueva alianza entre los países desarrollados y en desarrollo. Nos comprometemos a adoptar políticas racionales, promover una buena gestión pública en todos los niveles y respetar el estado de derecho. (...)

²⁸³ En su análisis del Consenso de Monterrey realizado en el transcurso de su conferencia anteriormente citada, el Dr. Jonathan Fried dijo: "The Monterrey Consensus is a watershed in policy foundation of globalization: (i) it emphasizes that developing countries are primarily responsible for their own development, (ii) it reconfirms that the path of development must be sustained and coherent, and (iii) it makes clear that mobilizing resources for development is not primarily about ODA, and that resources must come from a wide variety of sources". Y describe a las recomendaciones del Consenso de Monterrey para movilizar los recursos internos esenciales para el desarrollo, que descansan sobre tres pilares, específicamente "Reforzando la base para la democracia", "Buena gobernanza económico", y "Moral y valores jurídicos"; (el subrayado es nuestro; *op. cit.*, páginas 298-299, y 300).

²⁸⁴ Escogido necesariamente, conforme lo admite el autor, sobre una base algo subjetiva.

Comentario: Algunos podrían argumentar que al comprometerse a adoptar “una buena gestión pública” y “el estado de derecho” en el contexto del logro de las metas del documento, los Jefes de Estado y de Gobierno que aprobaron dicho documento estaban, en efecto, comprometiéndose a la regla democrática. En dicho contexto, uno puede referirse al Art. 2 de la *Carta Democrática Interamericana*, que en su parte pertinente dice: “*El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos*”.

Texto: Parte 1, párrafo 6

Cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social, y nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de las políticas y estrategias nacionales de desarrollo. No obstante, las economías nacionales están ahora interrelacionadas con el sistema económico mundial; entre otras cosas, las oportunidades de comercio e inversión pueden ser una ayuda para los países en su lucha contra la pobreza. La labor de desarrollo nacional debe apoyarse en un entorno económico internacional favorable.

Comentario: Vale la pena notar cómo la interdependencia entre las economías nacionales y mundiales y la necesidad resultante de un favorable ambiente internacional económico mitiga de cierta manera el reconocimiento de que cada país permanece primariamente responsable de su propio desarrollo.

Texto: Parte I, párrafo 8

En una economía mundial cada vez más interdependiente, es indispensable adoptar un enfoque integral con respecto a los problemas nacionales, internacionales y sistémicos, relacionados entre sí, de la financiación para el desarrollo: un desarrollo sostenible que promueva la igualdad entre hombres y mujeres y tenga una dimensión humana en todas partes del mundo. Se deben crear oportunidades para todos, generar recursos —que se deben utilizar productivamente— y establecer instituciones sólidas y responsables en todos los niveles. Para ello es necesario adoptar medidas conjuntas y coherentes en cada uno de los ámbitos interrelacionados de nuestro programa, con la activa participación de todos los interesados.

Comentario: Teniendo como meta un “desarrollo centralizado en las personas” y haciendo un llamado para “instituciones responsables” podría interpretarse también como un reconocimiento tácito de que el desarrollo puede mejor florecer en los sistemas democráticos.

Texto: Parte II²⁸⁵, sección (A)²⁸⁶, párrafo 10

(...) Un entorno nacional propicio es fundamental para movilizar los recursos internos, aumentar la productividad, reducir la fuga de capitales, estimular al sector privado y atraer y utilizar productivamente las inversiones y la asistencia internacionales. La comunidad internacional debe apoyar los esfuerzos por crear ese entorno.

Comentario: Uno podría encontrar aquí en este llamado para “permitir un entorno interno” otro argumento a favor de un entorno político gobernado por reglas equitativas, justas y previsibles, en otras palabras, un [entorno] “democrático”.

Texto: Parte II, sección (A), párrafo 13

Una de nuestras prioridades es la lucha contra la corrupción en todos los niveles. La corrupción es un grave obstáculo que entorpece la movilización y asignación eficientes de recursos que deberían destinarse a actividades indispensables para erradicar la pobreza y promover un desarrollo económico sostenible.

Comentario: Como se ha visto antes, varios textos adoptados en reuniones hemisféricas de alto nivel han proclamado que la corrupción afecta igual y simultáneamente a la democracia (no mencionada aquí) y al desarrollo económico.²⁸⁷

Texto: Parte II, sección (B)²⁸⁸, Párrafo 20

(...) Por lo tanto, un gran desafío es crear las condiciones internas e internacionales necesarias para facilitar las corrientes de inversiones directas —que contribuyan al logro de los objetivos prioritarios de desarrollo de los países— hacia los países en desarrollo, (...) así como a los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países con economías en transición (...)²⁸⁹

²⁸⁵ La Parte II se titula *Principales medidas*.

²⁸⁶ Tratando el tema relativo a “*Movilizando los recursos financieros nacionales para el desarrollo*”.

²⁸⁷ Ver por ejemplo Art. 1, sección 4, párrafo Introdutorio del *Plan de Acción* aprobado en la Cumbre de Québec, donde se dice “*que la corrupción afecta gravemente a las instituciones políticas y al sector privado, debilita el crecimiento económico y atenta contra las necesidades básicas e intereses de los grupos menos privilegiados de un país.* (...)”.

²⁸⁸ Tratando de *Movilización recursos internacionales para el desarrollo: la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados*.

²⁸⁹ Ver también el párrafo 21 de la misma sección: “Para atraer corrientes de capital productivo y estimularlas, es necesario que los países perseveren en sus esfuerzos por crear condiciones transparentes, estables y previsibles para la inversión, con disposiciones para hacer cumplir los contratos y hacer valer los derechos de propiedad, en el marco de

Comentario: Lo mismo que bajo el párrafo 10, *supra*.

Texto: Parte II, sección (B), párrafo 23

Si bien los gobiernos son quienes establecen el marco en que se desenvuelven las actividades comerciales, las empresas, por su parte, tienen la responsabilidad de participar en el proceso de desarrollo de manera que inspiren confianza y se pueda contar con ellas. Instamos a las empresas a que tengan en cuenta no sólo las consecuencias económicas y financieras de sus actividades sino también los aspectos sociales, ambientales, de desarrollo y de género. (...) Acogemos con beneplácito todos los esfuerzos que se hagan por promover el espíritu cívico en los círculos empresariales (...)

Comentario: Se puede ver aquí una referencia al concepto de “responsabilidades sociales” del sector corporativo.

Texto: Parte II, sección (C)²⁹⁰, párrafo 26

Un sistema comercial multilateral abierto a la participación de todos basado en normas, no discriminatorio y equitativo, junto con una liberalización real del comercio puede estimular apreciablemente el desarrollo en todo el mundo y beneficiar a los países en todas las etapas de desarrollo.

Comentario: Esto es visto por algunos como un llamado para que la democracia sea también instituida y respetada por las propias organizaciones internacionales, un debate muy actual.²⁹¹

Texto: Parte II, sección (C), párrafo 27

El comercio es en muchos casos la fuente externa más importante de financiación para el desarrollo, pero para que los beneficie verdaderamente, los países en desarrollo y los países con economías en transición deben establecer instituciones y políticas apropiadas o mejorar los existentes. La liberalización efectiva del comercio es un elemento importante de la estrategia de desarrollo sostenible de un país.

políticas macroeconómicas racionales e instituciones que permitan que las empresas, tanto nacionales como internacionales funcionen de manera eficiente y rentable y tengan la máxima repercusión en el desarrollo.

²⁹⁰ Tratando de *El comercio internacional como una máquina para el desarrollo*.

²⁹¹ En el mismo sentido, ver Párr. 30: *También nos comprometemos a facilitar el ingreso de todos los países en desarrollo, en particular de los menos adelantados, y de los países con economías en transición, que soliciten su admisión a la Organización Mundial del Comercio*. Y también el párrafo 38: *“En apoyo del proceso iniciado en Doha, se debería prestar atención inmediata al fomento y fortalecimiento de la participación plena y activa de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales multilaterales, sobretodo la de los países menos adelantados”*.

Comentario: Lo mismo que bajo el párrafo 10, *supra*.

Texto: Parte II, sección (D)²⁹², párrafo 39

La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) desempeña un papel esencial como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo, en particular en los países cuya capacidad de atraer inversiones directas privadas es mínima. La AOD (...) puede contribuir de manera decisiva a mejorar el entorno para las actividades del sector privado, y de este modo, preparar el terreno para un crecimiento vigoroso. Asimismo, es un instrumento de apoyo de importancia crítica para la educación, la salud, el desarrollo de la infraestructura pública, la agricultura, el desarrollo rural y el aumento de la seguridad alimentaria. Para muchos países de África, países menos adelantados, pequeños Estados insulares en desarrollo y países en desarrollo sin litoral, la AOD sigue representando el grueso de la financiación externa y es indispensable para alcanzar las metas y objetivos de desarrollo enunciados en la Declaración del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

Comentario: En la medida en que la AOD promueve el crecimiento y el desarrollo²⁹³, y que el desarrollo y la democracia se reconocen e interrelacionan y son mutuamente coadyuvantes, entonces la AOD puede también ser presentada como apoyando el desarrollo democrático.

Texto: Parte II, sección (D), párrafo 40

Para ser eficaces, las asociaciones entre donantes y receptores debe basarse en el reconocimiento de que los países deben identificarse con los planes de desarrollo y hacerse cargo de su dirección; en ese marco, se necesitan políticas racionales y una buena gestión pública en todos los niveles para garantizar la eficacia de la AOD.

Comentario: Lo mismo que bajo el párrafo 10, *supra*.

Texto: Parte II, sección (D), párrafo 41

Reconocemos que será necesario aumentar sustancialmente la AOD y otros recursos para que los países en desarrollo puedan alcanzar las metas y objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluso los consignados en la Declaración del Milenio. Para incrementar el apoyo a la AOD, colaboraremos para mejorar más las políticas y estrategias de

²⁹² Tratando de *Aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo*.

²⁹³ En dicho contexto, ver también en el párrafo 40: *Las metas, objetivos y compromisos estipulados en la Declaración del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente pueden ayudar a los países las prioridades nacionales a corto y a mediano plazo que sirvan de base para establecer asociaciones de apoyo externo*.

desarrollo, tanto en el plano nacional como internacional, a fin de aumentar la eficacia de esa ayuda.

Comentario: Este reconocimiento de la necesidad de mejorar las estrategias desarrollistas en el orden nacional –y también en el internacional– a fin de hacer más efectiva a la AOD, nos retrotrae al comentario realizado bajo el párrafo 39, *supra*.

Texto: Parte II, sección (D), párrafo 46

Nos aseguraremos de que los recursos con que cuenta a largo plazo el sistema financiero internacional, incluidas las instituciones y fondos regionales y subregionales, sirvan para apoyar adecuadamente el desarrollo económico y social, la asistencia técnica para el desarrollo de la capacidad y los sistemas de protección social y ambiental.

Texto: Parte II, sección (E)²⁹⁴, párrafo 48

El alivio de la deuda externa²⁹⁵ puede ser un factor crítico para liberar recursos que pueden entonces encauzarse hacia actividades que promuevan un crecimiento y un desarrollo sostenibles; por lo tanto, cuando corresponda, se deberían considerar activamente y sin tardanza medidas para el alivio de la deuda, incluso en los Clubes de París y Londres y otros foros pertinentes.

Texto: Parte II, sección (F)²⁹⁶, párrafo 52

Reconocemos la urgente necesidad de aumentar la coherencia, buena gestión y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales a fin de complementar la labor de desarrollo a nivel nacional. Con este fin, subrayamos la importancia de que siga mejorando la gestión de la economía mundial y se siga fortaleciendo el liderazgo de las Naciones Unidas en el fomento del desarrollo. Con ese mismo propósito, se deberían redoblar los esfuerzos en el plano nacional para mejorar la coordinación entre todos los ministerios e instituciones pertinentes.

²⁹⁴ Tratando de *La deuda externa*.

²⁹⁵ Ver también en ese contexto, en el párrafo 51: “(...) *Alentamos a los países donantes a que tomen medidas para asegurarse de que los recursos que suministren para el alivio de la deuda no menoscaben los de AOD destinados a los países en desarrollo.*(...)”

²⁹⁶ Al abordar “*Tratamiento de cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo*”.

Texto: Parte II, sección (F), párrafo 53

Se está llevando una importante labor internacional para reformar la arquitectura financiera internacional. Es necesario que esta labor continúe y se caracterice por una mayor transparencia y por la activa participación de los países en desarrollo y con economías en transición. Uno de los principales objetivos de la reforma es aumentar la financiación para el desarrollo y la erradicación de la pobreza. Reafirmamos nuestro compromiso de mantener sectores financieros sólidos en nuestros respectivos países, que hacen una gran contribución a la labor de desarrollo nacional, como elemento importante de una arquitectura financiera internacional que respalde el desarrollo.

Comentario: Una vez más se observa en los dos párrafos anteriores – así como en el siguiente, *infra*– llamados implícitos para más ‘democracia’ tanto en el ámbito internacional como en el nacional, todo para mejor satisfacer necesidades de desarrollo de una mejor manera y más efectivamente²⁹⁷.

Texto: Parte II, sección (F), párrafo 61

La buena gestión pública a todos los niveles es también fundamental para un crecimiento económico sostenido, la erradicación de la pobreza y un desarrollo sostenible en todo el mundo. A fin de reflejar mejor el aumento de la interdependencia y aumentar la legitimidad, la gestión económica debe desarrollarse en dos ámbitos: se debe ampliar la base para la adopción de decisiones sobre cuestiones relativas al desarrollo y se deben subsanar las deficiencias de organización. (...).

DEMOCRACIA Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL INTERRELACIONADOS

Texto: Parte I²⁹⁸, párrafo 9

Reconociendo que la paz y el desarrollo se refuerzan mutuamente, uniremos nuestras fuerzas en el marco de un multilateralismo dinámico para promover nuestra visión común de un futuro mejor. Resueltos a defender y respetar la Carta de las Naciones Unidas y apoyándonos en los valores de la Declaración del Milenio, nos comprometemos a promover sistemas económicos nacionales y mundiales basados en los principios de justicia, equidad, democracia, participación, transparencia, responsabilidad e inclusión.

²⁹⁷ En el mismo contexto, ver también en el párrafo 57: “*Es indispensable la participación eficaz y equitativa de los países en desarrollo en la formulación de normas y códigos financieros*”. Y en el párrafo 62, “*subrayamos la necesidad de ampliar y fortalecer la participación de los países desarrollados y de los países con economías en transición en el proceso de adopción de decisiones y el establecimiento de normas sobre cuestiones económicas a nivel internacional*”.

²⁹⁸ La Parte I se titula *Cómo hacer frente a los problemas de la financiación para el desarrollo: una respuesta mundial*.

Comentario: Lo que vale la pena notar aquí es que en esta primera mención de la “democracia” en dicho documento consensuado de la ONU, se considera como uno entre una serie de ‘principio’ sobre la base del cual deben promoverse “los sistemas económicos nacionales y mundiales”. Habiendo dicho esto, y observando de cerca los principios arriba enunciados, ¿no podríamos acaso considerar que la “*justicia, equidad, democracia, participación, transparencia, responsabilidad e inclusión*” tomadas en su conjunto contribuyen a formar parte de la ‘democracia’ en su más lata aceptación?

A diferencia de lo que se proclama repetidamente en los documentos hemisféricos, es decir, que la democracia y el desarrollo se fortalecen mutuamente, aquí la “paz” reemplaza a la “democracia”. Pero veamos inmediatamente abajo.

Texto: Parte II²⁹⁹, sección (A), párrafo 11³⁰⁰

La buena gestión de los asuntos públicos es indispensable para un desarrollo sostenible. La aplicación de políticas económicas racionales, la existencia de instituciones democráticas sólidas que sepan responder a las necesidades de la población y el mejoramiento de la infraestructura, constituyen la base de un crecimiento económico sostenido, de la eliminación de la pobreza y la creación de puestos de trabajo. La libertad, la paz y la seguridad, la estabilidad interna, el respeto de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y el estado de derecho, la igualdad entre los géneros, las políticas con orientación de mercado y el compromiso general de crear sociedades justas y democráticas son también condiciones esenciales que se refuerzan mutuamente.

Comentario: Comparado con el lenguaje arriba en el párrafo 9, la noción de lo que se “refuerza mutuamente” se convierte en algo mucho más holístico aquí. Naturalmente que es de interés la mención del “derecho al desarrollo” como parte del “derecho humano”³⁰¹.

Como nota final, vale la pena citar un párrafo más del Consenso de Monterrey, que se encuentra en su última Parte (III)³⁰²: "Para establecer una alianza mundial en pro del desarrollo, será necesario desplegar esfuerzos sin tregua. Por lo tanto nos comprometemos a seguir dedicados de lleno a esta labor, a nivel **nacional, regional e internacional** a asegurar un seguimiento apropiado del cumplimiento de los acuerdos y compromisos contraídos en esta Conferencia y a seguir promoviendo lazos de unión entre las organizaciones de desarrollo, financiación y comercio y las iniciativas que se tomen en estas esferas, en el marco global de la Conferencia”.

²⁹⁹ Titulado *Principales medidas*.

³⁰⁰ Tratando con *Movilización de los recursos financieros nacionales para el desarrollo*.

³⁰¹ La *Declaración del Milenio*, aprobada en 2000, menciona también un “derecho al desarrollo”.

³⁰² Titulado *Mantenimiento del interés*.

DECLARACIÓN DE MARGARITA³⁰³

Aprobada en la Reunión de Alto Nivel
sobre Pobreza, Equidad e Inclusión Social
Isla de Margarita, Venezuela, 8-10 de Octubre de 2003

DEMOCRACIA

Texto:

- *Nil*

Comentario: No existe ninguna referencia “independiente” con relación a la democracia en la *Declaración de Margarita*.

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Texto: Preámbulo, 4º Párrafo

CONSIDERANDO (...) La Declaración del Milenio, por intermedio de la cual los Jefes de Estado y de Gobierno del mundo declararon que no escatimarán esfuerzos para liberar a los hombres, mujeres y niños “de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema”, el Consenso de Monterrey³⁰⁴ sobre financiación para el desarrollo, así como los compromisos sobre desarrollo sostenible y los demás compromisos internacionales sobre desarrollo social asumidos en los ámbitos hemisférico, de Naciones Unidas y otros foros multilaterales;

Comentario: Aquí, conjuntamente con el siguiente trecho, se sitúa al ‘desarrollo’ como el foco general de la *Declaración de Margarita*.

³⁰³ Texto completo en

http://www.oas.org/documents/ConferenciaPobrezaVenezuela/Declaracion_Margarita_spa.pdf Fue endosado por la Asamblea General de la OEA en Quito el 8 de Junio de 2004 , mediante la Resolución AG/RES.1983 (XXXIV-O/04) sobre *Pobreza, equidad e inclusión social*. Dicha Resolución resolvió, entre otras cosas: “1. Instruir al Consejo Permanente y al CIDI que consideren cuidadosamente las recomendaciones aprobadas durante la Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad e Inclusión Social “, y “5. Acoger la propuesta hecha por la Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad e Inclusión Social de considerar la necesidad de profundizar los compromisos asumidos en la Carta de la OEA, la Carta Democrática Interamericana y otros Instrumentos Internacionales relacionados con temas sociales, en lo referido a la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales, y de explorar la posibilidad de contar con un instrumento y mecanismos que respondan a este propósito, y encomendar al Consejo Permanente y al CIDI que procedan en este sentido”.

³⁰⁴ Ver el análisis de estos dos documentos en páginas anteriores de este informe.

Texto: Párrafo 1

DECLARAMOS (...) Nuestra determinación y compromiso de combatir de forma urgente los graves problemas de la pobreza, la exclusión social y la inequidad, que afectan en distinta medida a los países del hemisferio, de enfrentar las causas que los generan y sus consecuencias, y de crear condiciones favorables para el desarrollo socioeconómico con equidad para promover sociedades más justas³⁰⁵.

*

Texto: Párrafo 4

Declaramos (...) Nuestro interés que se avance en el desarrollo de un sistema comercial internacional abierto y transparente a través de negociaciones bilaterales, regionales y globales que promueva el desarrollo económico y social, contribuya a la lucha contra la pobreza, a mejorar los niveles de vida y aumentar las oportunidades comerciales para todos. En ese sentido, instamos a un diálogo constructivo, en los foros apropiados, en temas como el acceso a mercados, subsidios y proteccionismo.

Comentario: Tenemos aquí otra declaración sobre el reconocimiento de que un mejor sistema de comercio incrementaría y promovería el desarrollo.

Texto: Párrafo 5

Declaramos (...) Que entre otros factores mencionados en el Consenso de Monterrey, la asistencia oficial al desarrollo³⁰⁶ y el alivio de la deuda externa, cuando sea apropiado, pueden ayudar a mejorar las capacidades de algunos países para promover el desarrollo social y económico y deberían ir acompañados de políticas macroeconómicas adecuadas. Por lo tanto, es necesario seguir trabajando hacia nuevas políticas financieras y económicas a nivel nacional e internacional, tomando en cuenta su dimensión social y los principios de responsabilidad compartida en este tema.

³⁰⁵ Fue así resumido por el representante del gobierno de Venezuela durante la ceremonia de clausura de la reunión: “*Sin duda alguna, hemos otorgado impulso renovado a los temas sociales de la agenda interamericana, y hemos llegado a un acuerdo sobre acciones concretas y creativas que serán responsables de llevar a cabo, en un ambiente de cooperación y solidaridad continental y sobre todo, con la convicción de que la pobreza y la exclusión social constituyen amenazas que generan una infinita lista de problemas que se entrelazan entre sí*”. (Conforme citado en un Comunicado de Prensa de la OEA del 10 de octubre de 2003:

http://www.oas.org/organización/OASpage/press_release.asp?sCodigo=E-197/03)

³⁰⁶ Ver también el párrafo 8 de la Declaración: *Declaramos (...) Que la ayuda oficial para el desarrollo, juega un papel esencial como complemento a otras fuentes de financiamiento para el desarrollo, especialmente en países con ingresos bajos y medios, que tienen menor capacidad para atraer inversión privada directa.*

Comentario: Es de notar la referencia con relación a la necesidad de “políticas macroeconómicas adecuadas” constituidas por la asistencia para el desarrollo y el alivio de la deuda, y de ahí al *principio de responsabilidad compartida*³⁰⁷. Ha sido argumentado con frecuencia que una verdadera democracia participativa ofrece las mejores posibilidades para la elaboración y aplicación de tales “políticas macroeconómicas adecuadas”.

Texto: Párrafo 7

Declaramos (...) Nuestra disposición a promover y fortalecer iniciativas de cooperación en temas vinculados al combate a la pobreza, la exclusión social y la inequidad, en apoyo a los esfuerzos nacionales, basado en el principio de la cooperación solidaria para el desarrollo. (...)

DEMOCRACIA Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL INTERRELACIONADOS

Texto: Preámbulo, 1º párrafo

Considerando que la Carta de la Organización de los Estados Americanos establece como uno de sus propósitos esenciales la erradicación de la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del Hemisferio, compromiso ratificado por las Resoluciones AG/RES.1854 (XXXII-O/02) y AG/RES.1962 (XXXIII-O/03), prioridad ésta que se inspira en los principios de solidaridad y cooperación interamericana, la búsqueda de la equidad y justicia social y el desarrollo integral de sus pueblos.

Comentario: Ciertamente la referencia más repetida y clave para la interrelación entre democracia y desarrollo tan ampliamente reconocida en los textos hemisféricos.

Texto: Preámbulo, 2º párrafo

Considerando (...) Que la Carta Democrática Interamericana reafirma “que la lucha contra la pobreza, especialmente la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos” (...)

Comentario: Lo mismo que el anterior.

Texto: Preámbulo, 3º párrafo

Considerando (...) Que la Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas, señala que el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática

³⁰⁷ El párrafo 7 de la *Declaración* habla de *cooperación solidaria para el desarrollo*.

requiere la superación de la pobreza y de la exclusión social y la promoción del crecimiento económico con equidad, mediante políticas públicas y prácticas de buen gobierno que fomenten la igualdad de oportunidades, la educación, la salud y el pleno empleo.

Comentario: Los textos encontrados en los dos párrafos que anteceden y extraídos del preámbulo de la Declaración son simples conformaciones de los vínculos entre democracia y desarrollo encontrados en los documentos a que se hizo referencia³⁰⁸.

Texto: Preámbulo, 6º Párrafo

Considerando (...) Que...). Que la Cumbre Extraordinaria de las Américas, a celebrarse en México, abordará los temas de crecimiento económico con equidad, desarrollo social y gobernabilidad democrática.

Texto: Párrafo 2

Declaramos (...) Nuestro compromiso con el fortalecimiento de las políticas y los programas tendientes a facilitar procesos de inclusión social que permitan crear sociedades integradas; así como nuestra obligación especial con las personas, las familias –como núcleo básico de la sociedad– las comunidades, grupos que viven en la pobreza y los que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, desventaja y marginación.

Comentario: El comentario que sigue de inmediato (párrafo 3) se aplica igualmente a este párrafo, en el sentido de que puede decirse que la inclusión social y la creación de sociedades integradas pueden verse facilitadas y logradas bajo un sistema democrático de gobierno.

Texto: Párrafo 3

Declaramos (...) Nuestro compromiso de promover una mayor cooperación y coordinación entre sectores nacionales que tienen un rol en determinar políticas económicas y sociales, las que deben ser mutuamente complementarias.

Comentario: Aunque no existen referencias específicas aquí con relación a la democracia, podría argumentarse posiblemente que tal referencia está implícita, toda vez que en los textos hemisféricos se ha reconocido con frecuencia que un verdadero sistema democrático ofrece las mejores garantías para la anhelada “mayor cooperación y coordinación entre los sectores nacionales”³⁰⁹.

Texto: Párrafo 6

³⁰⁸ Ver el análisis realizado sobre estos dos documentos en páginas anteriores de este informe.

³⁰⁹ Ver también párrafos 2 y 6 de la *Declaración*.

LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

Declaramos (...) Nuestro compromiso de redoblar esfuerzos, a nivel nacional, para trabajar en forma conjunta con administraciones municipales y regionales, el sector privado y demás actores de la sociedad civil, para lograr una distribución más equitativa de los ingresos y aumentar las oportunidades económicas de nuestros pueblos. En este sentido, reconocemos el potencial que tienen las economías locales y regionales como motor de crecimiento.

Comentario: Se aplica igualmente aquí el comentario inmediatamente anterior.

Texto: Párrafo 9

Declaramos (...) Que el buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas son algunos de los elementos esenciales para hacer un uso eficiente de la ayuda oficial al desarrollo y de otros recursos disponibles.

Comentario: Podemos ver aquí otro vínculo que se hace entre desarrollo y democracia, en la medida en que el “buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas” son generalmente reconocidos como los atributos de una democracia efectiva.

Texto: Párrafo 16

Declaramos (...) La necesidad de profundizar los compromisos asumidos en la Carta de la OEA, la Carta Democrática Interamericana y otros instrumentos internacionales relacionados a temas sociales, en lo referido a la promoción y observancia de los derechos, económicos, sociales y culturales. En ese sentido, proponemos que el Consejo Permanente y el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral consideren esta materia y exploren la posibilidad de contar con un instrumento y mecanismos que respondan a este propósito.

Comentario: No resulta sorprendente que los autores de la *Declaración de Margarita* hayan así escogido recordar que los compromisos relativos al desarrollo deben encontrarse entre aquellos asumidos bajo la *Carta Democrática Interamericana*.

DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS ³¹⁰

Conferencia Especial sobre Seguridad
en la Ciudad de México, México
(27-28 de octubre de 2003)

Nota Introdutoria: El párrafo inicial (Preámbulo) de la *Declaración sobre Seguridad* dispone sobre la meta principal de la Conferencia al decir

“Nosotros, los Estados de las Américas representados en la Conferencia Especial sobre Seguridad en la Ciudad de México, comprometidos a promover y fortalecer la paz y la seguridad en el Hemisferio, (...)”

DEMOCRACIA

Texto: *Preámbulo*, 3er párrafo

Teniendo presente que el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, de 1991, decidió iniciar un proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad hemisférica, desde una perspectiva actualizada e integral, a la luz de las nuevas circunstancias mundiales y regionales;

Comentario: Dicho párrafo vincula así a ‘democracia’ y ‘seguridad’; esto es de importancia, especialmente a la luz del concepto en evolución de la seguridad tal como está ampliamente desarrollada en esta *Declaración*³¹¹.

Texto: Párrafo 32, Capítulo III³¹²

Destacamos el papel de la educación para la paz y el fortalecimiento de la democracia en nuestro Hemisferio como una región donde prevalecen la tolerancia, el diálogo y el respeto mutuo como formas pacíficas de convivencia. Recomendamos que tanto en cada Estado como en las instancias interamericanas correspondientes, especialmente la Comisión Interamericana de Educación, se tomen acciones para promover una cultura democrática, conforme a lo dispuesto en la Carta Democrática Interamericana.

³¹⁰ Aprobada el 28 de octubre de 2003:

http://www.oas.org/documents/eng/DeclaracionSecurity_102803.asp

³¹¹ Con el desarrollo considerado, como se verá más abajo, como un elemento importante de la seguridad.

³¹² Titulado *Compromisos y acciones de cooperación*.

Comentario: Notar la referencia a la *Carta Democrática Interamericana*.

Texto: Párr. 4.g), Capítulo II³¹³

La justicia social y el desarrollo humano son necesarios para la estabilidad de cada Estado del Hemisferio. El fomento de las relaciones de amistad y la cooperación interamericana para el desarrollo integral fortalece la seguridad de los Estados del Hemisferio.

Texto: Párr. 35, Capítulo III³¹⁴

Fortaleceremos los mecanismos y acciones de cooperación para enfrentar con urgencia la pobreza extrema, la inequidad y la exclusión social. La solución de esta inaceptable situación es una tarea primordial de los Estados del Hemisferio, que requiere un compromiso y acciones continuas para promover el desarrollo económico y social y la educación, lo que debe ser complementado con la coordinación, cooperación y solidaridad entre los Estados y acciones de las instituciones financieras internacionales, incluyendo cualquier mecanismo financiero innovador que surja en los foros competentes. También reafirmamos nuestro compromiso con la lucha contra la pobreza extrema en nuestros Estados al adoptar y aplicar medidas conforme a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Consenso de Monterrey y la Declaración de Margarita, entre otros, promoviendo el desarrollo mediante la cooperación económica del Hemisferio y utilizando plenamente los organismos de desarrollo nacionales, regionales e internacionales.

Comentario: Notar las referencias a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Consenso de Monterrey y la Declaración de Margarita.

DEMOCRACIA Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL INTERRELACIONADOS

Texto: Párr. 2, Capítulo II³¹⁵

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

³¹³ Titulado *Valores compartidos y enfoques comunes*

³¹⁴ Titulado *Compromisos y acciones de cooperación*.

³¹⁵ Titulado *Valores compartidos y enfoques comunes*.

Comentario: Este párrafo y muchos de aquellos que siguen y que son citados abajo, desarrollan un enfoque sumamente holístico —uno está tentado a agregar “moderno” o “modernizado” – con relación a la paz, democracia, desarrollo, seguridad, etc., siendo todos vistos como estrechamente interrelacionados y que se refuerzan mutuamente.

Texto: Párr. 3, Capítulo II

La paz es un valor y un principio en sí mismo y se basa en la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad, la seguridad y el respeto al derecho internacional. Nuestra arquitectura de seguridad contribuirá a preservarla a través del fortalecimiento de los mecanismos de cooperación entre nuestros Estados para enfrentar las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas, las preocupaciones y otros desafíos que confronta nuestro Hemisferio.

Comentario: Estamos bastante lejos, aquí, de una de las definiciones tradicionales de la paz como “la ausencia de guerra”. Vista tanto como un ‘valor’ y un ‘principio, se presenta como abarcando – algunos dirían que como necesitando o requiriendo – una serie de elementos auto-reforzadores, entre los cuales encontramos a la democracia, justicia y los derechos humanos (¿incluyendo al desarrollo?).

Texto: Párr. 4.b) Capítulo II

Afirmamos que nuestra cooperación para enfrentar las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad también se fundamenta en valores compartidos y enfoques comunes reconocidos en el ámbito hemisférico. Entre ellos destacan los siguientes: (...) La democracia representativa es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los Estados del Hemisferio. En particular, reafirmamos nuestro compromiso con la plena observancia de la Carta Democrática Interamericana, sus valores, principios y mecanismos. (...)

Comentario: Vale notar que la democracia representativa no se presenta solamente aquí como una “condición indispensable” para la paz y el desarrollo (un concepto frecuentemente repetido) mas, y he aquí una formulación algo nueva de declaraciones anteriores que se remontan a la propia *Carta de la OEA*, como uno de los “valores compartidos” y “enfoques comunes” reconocidos en las Américas.

Texto: Párr. 4.c), Capítulo II

El respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la buena gestión gubernamental son esenciales para la estabilidad, la paz y el desarrollo político, económico y social de los Estados del Hemisferio.

Texto: Párr. 4.e), Capítulo II

En nuestro Hemisferio, en nuestra condición de Estados democráticos comprometidos con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA, reafirmamos que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.

Comentario: En otras palabras, la democracia genera seguridad en su nueva y ampliada concepción, y las condiciones necesarias para lograrlo.

Texto: Párr. 4.f), Capítulo II

La educación para la paz y la promoción de la cultura democrática tienen un papel destacado en el desarrollo de los Estados y el fortalecimiento de la estabilidad y la consolidación de nuestro Hemisferio como una región donde prevalecen el entendimiento y el respeto mutuo, el diálogo y la cooperación.

Texto: Párr. 4.k), Capítulo II

Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado.

Comentario: Resulta interesante ver que las normas y los principios democráticos se presentan como una suerte de salvaguardias cuando llega el momento de responder a las “nuevas amenazas” de hoy en día.

Texto: Párr. 4.m), Capítulo II

La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa: (...) la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;

Comentario: Una declaración sumamente clara del efecto que la pobreza extrema (una consecuencia de la falta de ‘desarrollo’) debe considerarse como una de las ‘nuevas amenazas’ que desafían a las sociedades de hoy, y como tales, que minan la democracia.

Texto: Párr. 5, Capítulo III³¹⁶

Reafirmamos que la democracia constituye un derecho y un valor compartido fundamental que contribuye a la estabilidad, la paz y el desarrollo de los Estados del Hemisferio y su plena vigencia es esencial para la consolidación del estado de derecho y el desarrollo político, económico y social de los pueblos. Promoveremos y defenderemos la democracia por medio de la aplicación de la Carta de la OEA, la Carta Democrática Interamericana y el fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Comentario: Una descripción sumamente totalizadora de la ‘democracia’ como un ‘derecho’ y un ‘valor compartido esencial’ y de su estrecha relación con tal amplio campo de objetivos establecidos de larga data en varios instrumentos hemisféricos de diversa jerarquía legal.

Texto: Párr. 33, Capítulo III

Acordamos, en el marco de nuestro compromiso con una cultura democrática, reforzar la participación de la sociedad civil en la consideración, elaboración y aplicación de enfoques multidimensionales de seguridad.

Texto: Párr. 36, Capítulo III

Afirmamos nuestra decisión de colaborar, a solicitud del Estado que lo requiera, en la búsqueda de soluciones urgentes a las crisis financieras que afecten la estabilidad política, económica o social de un Estado Miembro.

³¹⁶ Titulado *Compromisos y acciones de cooperación*.

ANEXO 16

DECLARACIÓN DE NUEVO LEÓN³¹⁷

Cumbre Especial de las Américas
Monterrey, México, 12-13 de enero de 2004

He aquí la meta de esta “Cumbre Especial” conforme enunciado en el párrafo inicial de la *Declaración de Nuevo León*:

“Nuestro propósito es avanzar en la instrumentación de medidas para combatir la pobreza, promover el desarrollo social, lograr un crecimiento económico con equidad y reforzar la gobernabilidad de nuestras democracias. Con una visión renovada y fortalecida de la cooperación, la solidaridad y la integración, haremos frente a los continuos y crecientes retos del Hemisferio».

DEMOCRACIA

Texto: 2º Párrafo del 3º Capítulo³¹⁸

Reiteramos nuestro compromiso con la plena aplicación de la Carta Democrática Interamericana, que constituye un elemento de identidad regional cuya proyección internacional es un aporte de nuestro Hemisferio a la comunidad de naciones. Reafirmamos nuestra decisión de coordinar acciones inmediatas cuando la democracia corra peligro en cualquiera de nuestros países. Asimismo, continuaremos nuestros esfuerzos para fortalecer los mecanismos de defensa de la democracia y para desarrollar y promover una cultura y una educación para la democracia.

Comentario: Como es dable observar en otras páginas en este informe, esta referencia a la *Carta Democrática Interamericana* como un “*elemento de identidad regional*” y, si proyectada internacionalmente, una “*contribución hemisférica para con la comunidad de naciones*” constituye un factor interesante en el debate de si, y hasta qué medida, el derecho internacional en evolución podrá albergar una “obligación para con la democracia”.

Texto: 8º Párrafo del 3º Capítulo

La Carta Democrática Interamericana señala que los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de

³¹⁷ Texto completo en

http://www.summit-americas.org/SpecialSummit/declaration_monterrey-eng.htm

³¹⁸ Titulado *Gobernabilidad democrática*.

promoverla y defenderla y establece que son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública. (...)

Comentario: Tal como comentado anteriormente en la reseña sobre la *Carta Democrática Interamericana*, esta clara reafirmación de un “derecho a la democracia”, que tal derecho pertenece “a los pueblos”, y que sus gobiernos tienen la “obligación” de promoverla y defenderla, es de una importancia singular. Puede decirse que se encuentra en el mismo centro de lo que se podría referir como la ‘arquitectura’ de la democracia interamericana. El enfático reconocimiento de la existencia de tal derecho se encuentra en el corazón de la total instrumentación que la OEA y sus miembros han desarrollado en el transcurso del tiempo a fin de cumplir con la ‘obligación’ de promover y defender a la democracia.

Texto: 14º Párrafo del 3º Capítulo

Reconocemos que el pluralismo político y partidos políticos sólidos son elementos esenciales de la democracia.

Texto: 7º Párrafo del 1º Capítulo³¹⁹

Reconocemos el relevante papel que desempeña el comercio en la promoción del crecimiento y el desarrollo económico sostenidos. Reafirmamos nuestro compromiso de avanzar en la Agenda de Doha para beneficiar a todas nuestras economías, especialmente las economías en desarrollo, promoviendo, entre otras medidas, mejor acceso a los mercados, eliminando los subsidios a la exportación y reduciendo sustancialmente las ayudas internas que distorsionan el comercio.

Comentario: Tal como establecido en su primer párrafo (ver supra) la *Declaración de Nuevo León* es en gran parte volcada al avance en la “implementación de medidas para combatir la pobreza, promover el desarrollo social, lograr el crecimiento económico con equidad”.³²⁰ Gran parte de este contenido relacionado con el desarrollo podría haber sido repetido en esta parte del presente informe. Solamente se ha retenido parte de ello. Por ejemplo, el citado más arriba, estableciendo el vínculo tradicional entre comercio y desarrollo.

Texto: 14º Párrafo del 1º Capítulo

Asimismo, reconocemos la responsabilidad de cada país respecto de su propio desarrollo económico, pero también que existe un vínculo de

³¹⁹ Titulado *Crecimiento económico con equidad para reducir la pobreza*.

³²⁰ Por ejemplo, uno de sus 3 capítulos, con 21 párrafos, está enteramente dedicado al “Desarrollo social”

interdependencia entre las economías nacionales y el sistema económico mundial.

Comentario: Este es el mismo estilo encontrado, por ejemplo, en la *Declaración de Margarita*.

Texto: 1º Párrafo del 2º Capítulo³²¹

Reconocemos que la superación de la pobreza, el hambre y la desigualdad social son grandes retos que enfrentan muchos países del Hemisferio en el siglo XXI. Estamos convencidos de que las políticas económicas y sociales coordinadas e integradas son un requisito para el éxito en el combate a la desigualdad de oportunidades y la marginación.

Comentario: Ver el comentario más arriba.

Texto: 3º Párrafo del 2º Capítulo

Reconocemos la urgencia de que se fortalezcan en la Organización de los Estados Americanos los mecanismos de lucha contra la pobreza, tales como el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, la Comisión Interamericana de Desarrollo Social y el Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y la Discriminación. Reconocemos, asimismo, la importancia de la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales. Urgimos a la Organización de los Estados Americanos a considerar cuidadosamente las recomendaciones aprobadas durante la Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad e Inclusión Social, celebrada en Isla de Margarita, Venezuela, para fortalecer la agenda social hemisférica.

Comentario: Parecería existir un reconocimiento en el estilo utilizado arriba de que la OEA ya dispone de los “mecanismos necesarios” para luchar contra la pobreza, y que todo lo que se requiere es reforzarlos. Lo que resta por ver, por supuesto, es cómo mejor reforzar tales mecanismos existentes conforme identificados arriba, y si son necesarios nuevos textos y/o instrumentos, y qué forma los mismos deberían adoptar.

DEMOCRACIA Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL INTERRELACIONADOS

Texto: Preámbulo, 2º Párrafo

Guiados por la necesidad de trabajar juntos para impulsar la prosperidad, promover la inclusión social y una distribución más equitativa del crecimiento económico, eliminar el hambre, elevar los niveles de vida, generar nuevas oportunidades de empleo y de inversión, promover el trabajo decente, así como enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad,

³²¹ Titulado *Desarrollo social*.

entre otras, el terrorismo, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de armas, reafirmamos nuestro compromiso con la Carta Democrática Interamericana y reiteramos nuestra firme intención de continuar instrumentando los mandatos de las Cumbres de las Américas, así como los compromisos asumidos en la Cumbre del Milenio, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Consenso de Monterrey) y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo.

Comentario: En el contexto general de la presente *Declaración*, debía esperarse esta reafirmación del compromiso enunciado en la *Carta Democrática Interamericana*, dado que proclama en su Art. 1 que “*la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas*”.

Texto: Preámbulo, 3º párrafo

Afirmamos que el bienestar de nuestros pueblos requiere el logro de tres objetivos estrechamente vinculados e interdependientes: crecimiento económico con equidad para reducir la pobreza, desarrollo social y gobernabilidad democrática.

Comentario: Tal como fue visto con relación a otros documentos hemisféricos, y como se verá incluso más tarde, “la gobernabilidad democrática” y el desarrollo aparecen comúnmente asociados. Por ejemplo, ver el comentario que sigue.

Texto: 2º párrafo del 1º Capítulo³²²

Reafirmamos nuestro compromiso con el Consenso de Monterrey, adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en 2002, en el sentido de que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo social y económico a través de políticas racionales, buen gobierno y el estado de derecho. El cumplimiento de esta responsabilidad permite el uso efectivo de recursos internos e internacionales para el desarrollo, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. En este contexto, reafirmamos el imperativo de la comunidad internacional de apoyar los esfuerzos nacionales de desarrollo. De acuerdo con las recomendaciones del Consenso de Monterrey, buscaremos articular esfuerzos internacionales con miras a la movilización de recursos para el desarrollo económico sostenible y el combate a la pobreza y el hambre en todos los países del Hemisferio. En particular, continuaremos nuestros esfuerzos con miras a la identificación de fuentes de financiamiento seguras que atiendan las necesidades de los países en desarrollo y la apertura de mercados para sus productos.

Comentario: En la medida en que se puede reconocer que el “buen gobierno” como máximo implica la democracia participativa³²³, entonces este tipo de lenguaje vincula estrechamente a la democracia y al desarrollo.

³²² Titulado *Crecimiento económico con equidad para reducir la pobreza*.

Texto: 10º párrafo del 1º Capítulo

Continuaremos trabajando en la reforma de la arquitectura financiera internacional con los objetivos de, inter alia, contribuir a la prevención y rápida solución de las crisis financieras, que perjudican particularmente a los países en desarrollo de la región, reforzar el financiamiento para el desarrollo, combatir la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática.
(...)

Comentario: Vale notar que el mejoramiento de la financiación para el desarrollo, la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática se encuentran agrupados como parte de los mismos esfuerzos asumidos por los participantes de la Cumbre.

Texto: 10º párrafo del 2º Capítulo³²⁴

La educación es factor decisivo para el desarrollo humano, al incidir en la vida política, social, cultural, económica y democrática de nuestras sociedades (...)

Texto: 1er párrafo del 3º Capítulo³²⁵

Expresamos nuestro apoyo a la Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana para definir una agenda de gobernabilidad para el Hemisferio que nos permita enfrentar los desafíos políticos, económicos y sociales, para fomentar la credibilidad y la confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

Comentario: Esta noción sobre la necesidad de “confianza pública en las instituciones democráticas” es importante, siendo que implica que una “democracia” en la cual no exista confianza pública se verá condenada a la desintegración y a la desaparición. Aún más cuando la afirmación de que para que se desarrolle la referida confianza deberán enfrentarse “desafíos políticos, económicos y sociales” y que para que dichos desafíos sean enfrentados debe existir “buena gobernabilidad”.

Texto: 4º Párrafo del 3º Capítulo

³²³ En el 16º párrafo del 3º Capítulo de la *Declaración, que se dedica a la “Gobernabilidad Democrática”, encontramos “impulsaremos la modernización del Estado como elemento importante para fortalecer la gobernabilidad democrática y el buen gobierno”*. Y en el 22º párrafo del mismo Capítulo, se encuentra otra asociación entre “buena gobernabilidad “ y desarrollo: *“Los avances en el desarrollo económico y social y el logro de mayores niveles de equidad a través del buen gobierno contribuirá a que se avance en la estabilidad en el Hemisferio y se profundice la dimensión humana de la seguridad”*.

³²⁴ Titulado *Desarrollo social*.

³²⁵ Titulado *Gobernabilidad democrática*.

El fortalecimiento y respeto del estado de derecho, la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el progreso económico, el bienestar y la justicia social, la transparencia y la rendición de cuentas en los asuntos públicos, la promoción de diversas formas de participación ciudadana y la generación de oportunidades para todos son fundamentales para promover y consolidar la democracia representativa.

Comentario: Una vez más, se reitera y subraya la relación estrecha, e incluso como se la califica aquí “fundamental » entre los varios factores inmediatamente referidos a la noción general de desarrollo y democracia representativa.

Texto: 5° párrafo del 3° Capítulo

La gobernabilidad democrática se fortalece a través del diálogo entre todos los sectores de la sociedad. Continuaremos impulsando una cultura democrática y de desarrollo basada en el pluralismo y la aceptación de la diversidad social y cultural.

Comentario: Este impulso conjunto de una “cultura de la democracia” y de una “cultura del desarrollo” es aún otra ilustración de la asociación inmediata entre los dos conceptos.

Texto: 15° Párrafo del 3° Capítulo

Coincidimos en que, a través de la participación ciudadana, la sociedad civil debe contribuir en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas impulsadas por los distintos órdenes o niveles de gobierno. Reconocemos el papel de la sociedad civil y su contribución a la buena gestión pública y reafirmamos la importancia de continuar consolidando nuevas asociaciones que permitan la vinculación constructiva entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y distintos sectores de la sociedad civil para que trabajen a favor del desarrollo y la democracia.

Comentario: Mientras que el papel esencial de la sociedad civil en la democracia participativa se repite con frecuencia, lo que es de particular interés aquí es que dicho papel va de la mano con el avance del desarrollo.

Texto: 19° párrafo del Capítulo 3

Tomamos nota con satisfacción de que los gobiernos del Hemisferio están ejecutando el Consenso de Monterrey, al explorar formas innovadoras para movilizar financiamiento para la inversión privada y pública y reforzar el manejo de la deuda, considerando instrumentos financieros como los bonos indexados al crecimiento y otros, para promover la estabilidad macroeconómica y reducir la vulnerabilidad financiera. La aplicación de estas medidas estaría orientada a acelerar el crecimiento económico, reducir la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Tomamos nota, asimismo, de los esfuerzos de los gobiernos de la región para promover la discusión en esta área.

LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

Comentario: Esto, nuevamente, es como decir: “más crecimiento = menos pobreza = democracia más fuerte”.

Texto: Párrafo 21 del Capítulo 3

La justicia social y la reducción de la pobreza contribuyen a la estabilidad, la democracia y la seguridad de nuestros Estados y de la región. Reiteramos que entre las principales causas de inestabilidad en la región se encuentran la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, que debemos enfrentar en forma integral y urgente.

Comentario: Una nítida declaración de los líderes hemisféricos de que la estabilidad, la democracia y la seguridad, los tres atributos sumamente deseados de las sociedades de las Américas, que encontramos crecientemente entretnejidos en los documentos hemisféricos, no pueden ser alcanzados o tornarse perdurables a menos que se vean acompañados del desarrollo.

**DECLARACIÓN DE FLORIDA
HACER REALIDAD LOS BENEFICIOS DE LA DEMOCRACIA ³²⁶**

(Adoptada en Fort Lauderdale, E.U.A., el 7 de junio de 2005 durante el 35° período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA)

DEMOCRACIA

Texto: Preámbulo. 3° párrafo

DETERMINADOS a promover y defender la democracia a partir de los compromisos emanados de la Carta de la OEA y de la Carta Democrática Interamericana;

Comentario: Un reconocimiento de que tanto la Carta de la OEA y la *Carta Democrática Interamericana* expresan “compromisos” para promover y defender a la democracia.

Texto: Preámbulo, 5° párrafo

CONSIDERANDO que la observancia de la Carta Democrática Interamericana como el criterio que instrumenta la vigencia y defensa de los valores y principios democráticos, fortalece y es un elemento fundamental para la plena participación de los Estados Miembros en el sistema interamericano, en el marco de los principios de la Carta de la OEA;

Comentario: una nueva declaración del lugar central que tanto la *Carta Democrática Interamericana* y los “estándares” que establece con relación a la democracia, ocupan ahora en el sistema hemisférico.

Texto: Preámbulo, párrafo. 17

CONVENCIDOS de que los países deben ser gobernados democráticamente, con el pleno respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el estado de derecho, la separación de los poderes y la independencia del poder judicial, y las instituciones democráticas – y que los gobiernos de las Américas tienen la obligación, de acuerdo con la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana, de promover y defender la democracia y deberán responder ante sus pueblos;

Comentario: A ser visto conjuntamente con el 3^{er} párrafo del Preámbulo, arriba: la democracia es un “deber” y los gobiernos de las Américas tienen la obligación de promoverla y defenderla bajo ambas Cartas. Esto refuerza el argumento que con

³²⁶ Texto completo en <http://www.oas.org/juridico/english/regeneas.html>

relación a la democracia la *Carta Democrática Interamericana* simplemente espeja las obligaciones expresadas en la *Carta de la OEA*.

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Texto:

- *Nil*

Comentario: (Muy escasas referencias al desarrollo que no pudieron ser incorporadas a la siguiente categoría de “Democracia y Desarrollo Económico y Social Interrelacionados”)

Texto: Preámbulo, 2° párrafo

TENIENDO PRESENTE que la Carta Democrática Interamericana establece que los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla y que la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas;

Comentario: Una declaración clara e inequívoca de lo que puede hoy considerarse como fuera de toda posibilidad de reto en las Américas.

Texto: Preámbulo, 7° para

(...) teniendo en cuenta (...) que la eliminación de la extrema pobreza es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos;

Comentario: Además de repetir la conexión entre desarrollo y democracia, siendo el primero “esencial” para la última, esto subraya una vez más que el desarrollo constituye una responsabilidad “compartida”.

Texto: Preámbulo, 11° párrafo

CONSCIENTES de que la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente;

Comentario: Ya se trata aquí de lenguaje consagrado.

Texto: Preámbulo, 12° párrafo

CONSIDERANDO que nuestros ciudadanos ejercen la democracia como la forma de gobierno que debe ofrecer una mejor calidad de vida;

Comentario: Con el alcance de que uno puede ecuacionar una buena calidad de vida al desarrollo, esto reafirma que la democracia se considera como el mejor sistema de gobierno para alcanzar el desarrollo.

Texto: Preámbulo, 13° párrafo

CONSCIENTES de que cada uno de los sectores de la sociedad puede contribuir a alcanzar los beneficios de la democracia a través de un crecimiento económico equitativo que propicie la inclusión social y la movilidad social, el desarrollo integral y la distribución de ingresos;

Comentario: Así, se espera que el crecimiento económico, al facilitar el desarrollo integral, facilite también coger los beneficios plenos de la democracia por parte de toda la sociedad.

Texto: Preámbulo, párrafo 18

DESTACANDO que. Para que la democracia se desarrolle, los gobiernos deben ser receptivos a las legítimas aspiraciones de sus ciudadanos y deben trabajar para ofrecerles las herramientas y oportunidades para mejorar sus vidas;

Comentario: ver el comentario inmediatamente precedente, arriba.

Texto: Preámbulo, párrafo 20

CONVENCIDOS TAMBIÉN de que el multilateralismo y la cooperación entre Estados soberanos juegan un papel fundamental en el apoyo a los esfuerzos nacionales para consolidar la democracia, promover el desarrollo social y luchar contra la corrupción;

Comentario: Con el alcance de que la democracia y el desarrollo están íntimamente ligados, y de que forman parte de “*una responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos*”³²⁷, no es sino natural que dicha responsabilidad requiera de la cooperación entre ellos, de manera multilateral.³²⁸

Texto: Preámbulo, 22° párrafo

RECONOCIENDO que en la Declaración sobre Seguridad en las Américas reafirmamos que la democracia representativa es una condición

³²⁷ Ver Preámbulo 7° párrafo, *supra*.

³²⁸ De ahí el 28° párrafo del Preámbulo, que reza en parte: “*RECONOCIENDO TAMBIÉN la necesidad de trabajar en forma mancomunada para mejorar y hacer realidad los beneficios de la democracia a los ciudadanos del Hemisferio (...)*. Puede realizarse también una referencia a varios otros párrafos del Preámbulo de la *Declaración de Florida* con los cuales se refuerzan los compromisos hemisféricos en lo que hace a la acción cooperativa, entre ellos la mención a la *Declaración del Milenio* de las Naciones Unidas y la *Declaración de Margarita sobre pobreza, equidad e inclusión social*. Y al último párrafo del Preámbulo, que consigna: “*RECONOCIENDO TAMBIÉN la necesidad de trabajar en forma mancomunada para mejorar y hacer realidad los beneficios de la democracia a los ciudadanos del Hemisferio* y, para ese fin”.

indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los Estados del Hemisferio (...)

Comentario: Diciendo de que es la democracia que constituye una “condición indispensable” para el desarrollo, y no al contrario, podría llevar a inferir que la falta de desarrollo no sería excusa para la ausencia (o la restricción) de la democracia.

Texto: Artículo 3

Se encarga al Secretario General, (...) teniendo en cuenta los propósitos y principios de la Carta de la OEA, en especial el de promover y consolidar la democracia representativa, elabore propuestas de iniciativas de cooperación oportunas, eficaces, y equilibradas y graduales, según corresponda, para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, de conformidad con lo establecido en el capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana (...)

Comentario: En el contexto del presente Informe y al texto preciso del mandato, en particular en lo que el mandato se refiere a la aplicación del Capítulo IV de la *Carta Democrática Interamericana*, este lenguaje ofrece perspectivas interesantes.

El Artículo 18 de la Carta dice:

“Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.”

Si se reconoce que la falta de desarrollo puede colocar a la democracia en peligro, tal como se viene reafirmando en numerosos documentos hemisféricos, el Artículo 3 de la *Declaración de Florida* parecería en realidad confirmar inequívocamente que en una situación donde la falta de desarrollo hace correr el riesgo de afectar adversamente a la democracia, el Secretario General tiene en verdad el deber u obligación de tomar medidas³²⁹.

³²⁹ En ese sentido, parecería ser que el Art. 4 de la Declaración de Florida es casi superfluo; dice lo siguiente: “Se reafirma que el Secretario General, en el ejercicio de la autoridad que le confiere la Carta de la OEA y de acuerdo con la Carta Democrática

(Siguiendo la misma “lógica”, se podría también concluir que el Art. 17 de la *Carta Democrática Interamericana* justificaría también que un Estado miembro puede tener que recurrir a dicha Carta para buscar la asistencia de la Organización, en caso de que considere que la falta de desarrollo coloca en peligro su democracia.)³³⁰

Texto: Artículo 6

Se alienta al Grupo de Trabajo encargado de la negociación de la Carta Social de las Américas y de un Plan de Acción, para que su labor contribuya efectivamente a reforzar los instrumentos existentes en la OEA sobre democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza.

Comentario: se establece así un vínculo entre una “Carta Social” futura y la existente *Carta Democrática Interamericana*, en el entendimiento de que uno de los propósitos de dicha carta social sería el de estimular y promover el desarrollo, ayudando así a crear condiciones favorables a la preservación de la democracia.

Texto: Artículo 9

El CIDI convocará una reunión extraordinaria de este órgano para el segundo semestre de 2005 con el propósito de adoptar un Plan Estratégico de Cooperación Solidaria para 2006-2009, de conformidad con el artículo 95 de la Carta de la OEA, teniendo en cuenta la relación de interdependencia entre la democracia y el desarrollo social y económico.

Comentario: A la luz del preciso mandato conferido al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) por la *Carta de la OEA*, así como el inmediatamente precedente Artículo de la *Declaración de Florida* que convoca al CIDI a “formular estrategias para combatir la pobreza, el analfabetismo, los bajos niveles de desarrollo humano, los problemas sociales y la degradación ambiental”³³¹, parecería natural que el Sistema Interamericano, que repetidamente proclama “*la relación interdependiente de la democracia y el desarrollo económico y social*”, debería considerar que se desprende de tal interrelación una serie de derechos y obligaciones.

Interamericana, podrá llevar a la atención del Consejo Permanente aquellas situaciones que puedan requerir acción de conformidad con dichas Cartas”.

³³⁰ El Art. 17 reza: “*Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática*”.

³³¹ Art. 8.

**ALGUNAS OPINIONES RELEVANTES SOBRE
LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA
CON RELACIÓN A LA DEMOCRACIA Y AL DESARROLLO
ECONÓMICO Y SOCIAL**

Mucho de lo que sigue se ha tomado de un volumen titulado *Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones*, en edición a cargo del Embajador Humberto de la Calle, y totalmente disponible en Internet³³². Hemos enfocado (a) las opiniones expresadas principalmente (con muy pocas excepciones) representantes de los Estados Miembros³³³, y (b) con referencia a la interrelación entre democracia y desarrollo económico y social (nuevamente con unas pocas excepciones).

Habiendo revisado los informes completos de las cinco reuniones de la OEA más estrechamente asociadas a las discusiones a nivel de los Estados miembros con relación a la *Carta Democrática Interamericana*, es decir el XXXI Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de junio de 2001³³⁴, la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente del 6 de septiembre de 2001, el XXVIII Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de los días 10-11 de septiembre de 2001³³⁵, el XXXII Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de junio de 2002,³³⁶ y la Sesión Protocolar del Consejo Permanente de

³³² Nuevamente, la referencia completa es: *Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones*. Consejo Permanente, Organización de los Estados Americanos: Columbus Memorial Library, Washington; 2003; 347 p., a ser encontrado en la Internet en http://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf. Notar que las citas que siguen y que no están originalmente en inglés en dicho volumen, fueron traducidas por el relator, en la mejor medida de su capacidad, y en consecuencia podrán dejar de reflejar a la perfección el significado preciso del lenguaje original. Por cuya razón el relator se disculpa de antemano.

³³³ Nuevamente, lo que sigue no es sino una muestra de los puntos de vista expresados, dado que no ha sido posible, sin prolongar indebidamente la extensión de este informe, incorporar todos aquellos que podrían haberse considerado importantes.

³³⁴ Más precisamente, informe sobre la 4ª Sesión plenaria, 5 de junio de 2001, en San José, Costa Rica.

³³⁵ Más precisamente, informes sobre las Sesiones Inaugural, de dos Plenarios, y de Clausura, 10-11 de septiembre de 2001, en Lima, Perú, donde se adoptó la *Carta Democrática Interamericana*.

³³⁶ Más precisamente, informe de transcripción del diálogo Informal de Jefes de Delegaciones sobre el tema “Aplicación y Desarrollo de la Carta Democrática”, 4 de junio de 2002, en Bridgetown, Barbados.

septiembre de 2002³³⁷, de la Calle ofrece el siguiente panorama general de la *Carta*:

La Carta es un hito en la historia democrática del hemisferio. En primer término, en lo político implica un serio compromiso de los gobernantes con la democracia, no ya en su versión minimalista electoral, sino con un concepto amplio que toca todos los aspectos de la dignidad humana como eje central de su concepción. (...). En lo sociológico, la Carta expresa una realidad profunda: los pueblos de América sienten que tienen derecho a la democracia aunque haya quienes piensen que “su” democracia no ha contribuido momentáneamente a resolver los problemas de pan coger.³³⁸

Ahora, algunos puntos de vista importantes conforme expresados en los documentos identificados más arriba y transcritos por de la Calle.

i. Venezuela en la Asamblea General de Costa Rica de 2001³³⁹:

La democracia representativa contiene hoy (...) irrenunciables principios y valores sin cuya observancia la democracia sería una ficción: voto popular, alternabilidad, autonomía de los poderes públicos, pluralismo político y cultural y respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales. (...) Una democracia que (...) no satisfaga las demandas sociales de la población se ve condenada, tarde o temprano, a una crisis de legitimidad irresoluble (...) o lo que sería igualmente lamentable, se vería condenada a desacreditar el propio concepto de democracia representativa”

ii. Costa Rica, en la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente³⁴⁰:

(...) La Carta Democrática Interamericana, que contempla los múltiples y variados aspectos esenciales para el sistema democrático (...) interrelacionando democracia y el sistema Interamericano; democracia y derechos humanos; democracia, desarrollo integral y el combate a la pobreza; (...) ³⁴¹

³³⁷ Realizada en Washington el 16 de septiembre de 2002, para conmemorar el primer aniversario de la adopción de la *Carta Democrática Interamericana*.

³³⁸ DE LA CALLE, p. viii; el subrayado es nuestro.

³³⁹ Min. Luis Alfonso Dávila, Jefe de la delegación venezolana durante las discusiones sobre el proyecto de la *Carta Democrática*; DE LA CALLE, p. 38 y 40; el subrayado es nuestro.

³⁴⁰ Que adoptó la *Carta Democrática Interamericana*, que más tarde sería sometida a la aprobación final del XXVIII período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (Lima) tan sólo unos pocos días después.

³⁴¹ Emb. Hernán R. Castro, entonces Presidente del Consejo Permanente; In: DE LA CALLE, p. 62; el subrayado es nuestro.

- iii. Colombia, en la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de septiembre de 2001:

El proyecto de la Carta Democrática (...) pretende convertirse en una guía de la acción política hemisférica al señalar que el ejercicio efectivo de la democracia representativa (...) es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.³⁴²

- iv. Chile, en la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de septiembre de 2001:

(...) en el ánimo de contribuir a la crónica de esta negociación, es que en nuestras deliberaciones surgió una y otra vez el tema de la pobreza y el subdesarrollo, es decir, de la injusticia en el ámbito nacional e internacional, como verdadero caldo de cultivo de las amenazas que pueden presentarse contra la democracia y los derechos humanos.³⁴³

- v. Panamá, en la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de septiembre de 2001:

En buena hora en la Carta Democrática incluimos el capítulo III, que destaca la interdependencia que existe entre la democracia, el desarrollo y la pobreza. Tenemos allí un magnífico punto de partida. Lo importante es que no estemos satisfechos con la declaración, sino que actuemos sobre ella.³⁴⁴

- vi. Venezuela, en la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de septiembre de 2001:

La democracia, para que sea auténtica, debe garantizar no sólo los derechos civiles y políticos, sino los económicos, los sociales y los culturales. De allí la importancia de la Carta Democrática, que recoge estos principios en su integridad. (...) Democracia sin justicia social y económica no es Democracia. Democracia y pobreza son antípodas.³⁴⁵

- vii. Perú, en la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de septiembre de 2001:

³⁴² Emb. Humberto de la Calle Lombana, quien presidió el Grupo de Trabajo sobre la Carta, y editor de este volumen; en la p. 54; el subrayado es nuestro.

³⁴³ Emb. Esteban Tomic Errázuriz, In: DE LA CALLE, p. 60; el subrayado es nuestro.

³⁴⁴ Emb. Juan Manuel Castulovich, In: DE LA CALLE, p. 62; el subrayado es nuestro.

³⁴⁵ Emb. Jorge Valero Briceño, In: DE LA CALLE, p. 68 y 69; el subrayado es nuestro.

(...) en su versión final [la Carta] ha tenido el acuerdo de recoger ampliamente los vínculos que existen entre democracia y pobreza. La pobreza y la extrema pobreza quitan viabilidad a la democracia.³⁴⁶

- viii. República Dominicana, en la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de septiembre de 2001:

En la Carta Democrática Interamericana (...) la lucha contra la pobreza, el fortalecimiento del sistema de los derechos humanos, la preservación de la institucionalidad democrática y la promoción de una cultura democrática han quedado plasmados como esenciales para la consolidación de la democracia.³⁴⁷

- ix. Secretario General César Gaviria en el XXVIII período extraordinario de sesiones de la Asamblea General del 10-11 de setiembre de 2001:

La Carta Democrática (...) incorpora el Protocolo de Managua sobre la lucha contra la pobreza (...) cuyos artículos resaltan el vínculo estrecho entre democracia y desarrollo económico (...). Sin crecimiento y prosperidad las democracias son incapaces de brindar los bienes que los ciudadanos desean.³⁴⁸

- x. México, en el XXVIII período extraordinario de sesiones de la Asamblea General del 10-11 de setiembre de 2001:

México considera que la adopción de la Carta Democrática Interamericana representa un avance fundamental en la articulación de una nueva arquitectura internacional. (...) La OEA deberá asegurar que dicho documento, se encuentre en consonancia con sus objetivos esenciales, que contribuyan efectivamente a la expansión de la democracia (...) y la promoción del desarrollo integral de nuestras naciones.³⁴⁹

- xi. Venezuela, en el XXVIII período extraordinario de sesiones de la Asamblea General del 10-11 de setiembre de 2001:

La OEA ha ganado un espacio mucho más relevante dentro de la comunidad hemisférica. La Carta Democrática Interamericana (...) establece una clara simbiosis entre democracia y derechos humanos. La lucha contra la pobreza, especialmente la pobreza extrema, se ha

³⁴⁶ Emb. Manuel Rodríguez Cuadros, Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores, In: DE LA CALLE, p. 79; el subrayado es nuestro.

³⁴⁷ Emb. José Elías Ramírez, In: DE LA CALLE, p. 84.

³⁴⁸ DE LA CALLE, p. 107; el subrayado es nuestro.

³⁴⁹ Min. Jorge Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores In: DE LA CALLE, p. 127 y 138; el subrayado es nuestro.

convertido en un objetivo estratégico e irrenunciable de todos los gobiernos del Hemisferio.³⁵⁰

- xii. Colombia, en el XXVIII período extraordinario de sesiones de la Asamblea General del 10-11 de septiembre de 2001:

La Carta (...) enriquece su noción con los principios que deben regir la acción de los gobiernos para lograr desarrollo económico y social equitativo y sostenible, dentro del marco de la lucha contra la pobreza³⁵¹.

- xiii. Costa Rica, en el XXVIII período extraordinario de sesiones de la Asamblea General del 10-11 de septiembre de 2001:

La Carta Democrática Interamericana es un instrumento de la mayor importancia que nos presenta una definición de democracia sumamente completa y que junto con sus elementos tradicionales tales como el estado de derecho y la celebración de elecciones periódicas, incorpora componentes novedosos tales como la lucha contra la pobreza, (...). Por sobre todo, es sumamente trascendental que la Carta dedica capítulos enteros no solamente a los derechos humanos sino también al desarrollo integral y a la lucha contra la pobreza (...).³⁵²

- xiv. Panamá, en el XXVIII período extraordinario de sesiones de la Asamblea General del 10-11 de septiembre de 2001:

(...) Los capítulos dedicados a los derechos humanos y a promover la superación de todas las desigualdades. Particularmente sentimos especial complacencia por la forma en que la Carta destaca la relación que existe entre la democracia, el desarrollo integral y la pobreza. Todos estamos convencidos, que la democracia es el sistema de gobierno que ofrece las mejores posibilidades para alcanzar el desarrollo. Pero si los regímenes democráticos no producen resultados que devuelvan esperanzas a quienes hasta ahora han sido sólo testigos marginales del progreso, su estabilidad y consolidación podrían estar en riesgo.³⁵³

- xv. Ecuador, en el XXVIII período extraordinario de sesiones de la Asamblea General del 10-11 de setiembre de 2001:

(...) debemos (...), complementariamente crear las condiciones indispensables para que los pueblos del hemisferio reciban los beneficios

³⁵⁰ Min. Luis Alfonso Dávila, Ministro de Relaciones Exteriores; In: DE LA CALLE, p. 130; el subrayado es nuestro.

³⁵¹ Min. Guillermo Fernández de Soto, Ministro de Relaciones Exteriores; In: DE LA CALLE, p. 135; el subrayado es nuestro.

³⁵² Min. Roberto Rojas, Ministro de Relaciones Exteriores; In: DE LA CALLE, p. 138; el subrayado es nuestro.

³⁵³ Min. José Miguel Alemán, Ministro de Relaciones Exteriores; In: DE LA CALLE, p. 142; el subrayado es nuestro.

de vivir en democracia, traducidos no sólo en mayores márgenes de libertad política sino en realidades prácticas de progreso y bienestar.³⁵⁴

- xvi. Bahamas, en el XXVIII período extraordinario de sesiones de la Asamblea General del 10-11 de setiembre de 2001:

La Carta trata de temas socioeconómicos cruciales, tales como la pobreza (...). La interconexión entre tales temas y la democracia no pueden y no deben ser ignorados. (...) La prosperidad y la viabilidad de los países del hemisferio requieren que todos nosotros redoblemos nuestros esfuerzos para mantener y fortalecer nuestra democracia existente.³⁵⁵

- xvii. El Salvador, en la XXVIII Sesión Extraordinaria de la Asamblea General del 10-11 de setiembre de 2001:

Debemos dejar claro que se requerirá de acciones concretas que acompañen el desarrollo integral de nuestros pueblos, y que son responsabilidad común y compartida entre nosotros. Por eso la Carta Democrática consagra la democracia y el desarrollo económico y social como interdependientes y reforzándose mutuamente.³⁵⁶

- xviii. Perú en el “Diálogo Informal”, durante el XXXII período ordinario de sesiones de la Asamblea General del 4 de junio de 2002:

La Carta Democrática afirma (...) que democracia y desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente. La pobreza crítica es una amenaza de nuevo cuño a la seguridad hemisférica y mundial, y por ello siembra inestabilidad en las democracias.³⁵⁷

- xix. Argentina en el Diálogo Informal”, durante el XXXII período ordinario de sesiones de la Asamblea General del 4 de junio de 2002:

(...) la Carta Democrática afirma que la democracia es un sistema de vida fundado en el mejoramiento económico y social de los pueblos.³⁵⁸

- xx. Antigua y Barbuda en el Diálogo Informal”, durante el XXXII período ordinario de sesiones de la Asamblea General del 4 de junio de 2002:

³⁵⁴ Min. Heinz Moeller Freile, Ministro de Relaciones Exteriores; In: DE LA CALLE, p. 148; el subrayado es nuestro.

³⁵⁵ Min. Janet G. Bostwick, Ministro de Relaciones Exteriores; In: DE LA CALLE, p. 150; el subrayado es nuestro.

³⁵⁶ Min. María Eugenia Brizuela de Ávila, Ministro de Relaciones Exteriores; In: DE LA CALLE, p. 154; el subrayado es nuestro.

³⁵⁷ Emb. Eduardo Ferrero Costa, Jefe de Delegación, In: DE LA CALLE, p. 190; el subrayado es nuestro.

³⁵⁸ Emb. Domingo Santiago Cullen, Jefe de Delegación, In: DE LA CALLE, p. 198; el subrayado es nuestro.

(...) el alma de la Carta Democrática Interamericana no está contenida en su frecuentemente declarado objetivo de promover y defender la democracia (...) el alma de la Carta yace en el reconocimiento de que la consolidación de la democracia en el hemisferio está intrínsecamente vinculada al desarrollo económico y social de todo hombre, mujer, niño y niña (...).³⁵⁹

- xxi. Saint Kitts y Nevis en el “Diálogo Informal”, durante el XXXII período ordinario de sesiones de la Asamblea General del 4 de junio de 2002:

Nuestro llamado para la consolidación de las democracias por todo el hemisferio debe ser sincronizado con un llamado para la reducción de la pobreza y la erradicación de la extrema pobreza.³⁶⁰

- xxii. Uruguay, “Diálogo Informal”, durante el XXXII período ordinario de sesiones de la Asamblea General del 4 de junio de 2002:

La democracia por sí sola no crea recursos económicos. (...) La democracia es solamente un instrumento, una herramienta (...).³⁶¹

- xxiii. Bolivia en el “Diálogo Informal”, durante el XXXII período ordinario de sesiones de la Asamblea General del 4 de junio de 2002:

Si ello [es decir, defender la democracia] es el primer compromiso de la región, creo que es conveniente decir también que (...) sin legitimidad y sustento interno la democracia no puede sostenerse sólo por el apoyo colectivo (...). Es ahí donde comienza a tomar sentido otro componente de la Carta Democrática (...): el compromiso de los Estados Miembros de adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la reducción y erradicación de la pobreza (...).³⁶²

- xxiv. Costa Rica, en el “Diálogo Informal”, durante el XXXII período ordinario de sesiones de la Asamblea General del 4 de junio de 2002:

(...) para explotar al máximo el potencial de la Carta Democrática Interamericana, pareciera apropiado fijar un eje transversal tanto en el accionar de la OEA como en el de los propios Estados, con tres componentes fundamentales, siendo el primero el fortalecimiento de la democracia y la libertad (...) como pilares fundamentales (...) para alcanzar las transformaciones y cambios estructurales necesarios para

³⁵⁹ Min. Gaston Brown, Jefe de Delegación, In: DE LA CALLE, p. 200-1; el subrayado es nuestro.

³⁶⁰ Dr. Hon. Timothy Harris, Jefe de Delegación, In: DE LA CALLE, p. 206; el subrayado es nuestro.

³⁶¹ Min. Didier Operti Badán, Jefe de Delegación, In: DE LA CALLE, p. 214; el subrayado es nuestro.

³⁶² Min. Gustavo Fernández Saavedra, Jefe de Delegación, In: DE LA CALLE, p. 217; el subrayado es nuestro.

alentar el progreso económico (...); segundo, desarrollo sostenible y ataque a la pobreza, como condición intrínseca al fortalecimiento de la democracia. (...) Tercero, la seguridad hemisférica como un signo del compromiso con la defensa de los valores de la libertad (...).³⁶³

xxv. Perú (Pres. Alejandro Toledo) en la Sesión Protocolar del Consejo Permanente del 16 de septiembre de 2002:

La Carta también nos brinda una concepción moderna e integral de la democracia, consagrada como un derecho. (...) la práctica de un buen gobierno, (...) la lucha frontal contra la pobreza, particularmente la pobreza extrema. Este es el reto que nuestra Carta plantea al Hemisferio (...). La Carta destaca que la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y que se refuerzan mutuamente. Entendemos que este tema debe ser un eje fundamental en el proceso de diálogo y consenso político que se ha generado en la OEA con la adopción de la Carta Democrática (...).³⁶⁴

xxvi. Uruguay en la Sesión Protocolar del Consejo Permanente el 16 de septiembre de 2002:

La democracia no se defenderá sola, (...). La democracia se defenderá si logramos que nuestros ciudadanos la perciban como el modo más apto para dar satisfacción a sus necesidades, como el modo más expresivo de atender sus demandas, (...).³⁶⁵

xxvii. Guyana en la Sesión Protocolar del Consejo Permanente el 16 de septiembre de 2002:

La Carta Democrática Interamericana subraya la esencia de la Organización de los Estados Americanos al incorporar, como lo hace, elementos clave de la naturaleza y con el propósito de la Carta de la OEA con relación a (...): 1. Fortalecimiento de la paz y seguridad en el continente. 2. Promoción y consolidación de la democracia representativa (...); y 3. Erradicación de la pobreza extrema, que constituye un obstáculo para el pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio.³⁶⁶

³⁶³ Emb. Hernán R. Castro H., Jefe de Delegación, In: DE LA CALLE, p. 220-1; el subrayado es nuestro.

³⁶⁴ In: DE LA CALLE, p. 229.

³⁶⁵ Ver DE LA CALLE, p. 234; el subrayado es nuestro. En dicha ocasión, el Ministro Operti, como veremos más tarde, desarrolló extensamente la idea de que la *Carta Democrática Interamericana* debe ser apreciada dentro del contexto general del desarrollo progresivo del derecho internacional.

³⁶⁶ Emb. M. A. Odeen Ishmael, In: DE LA CALLE, p. 238, el subrayado es nuestro.

**ASPECTOS JURÍDICOS DE LA INTERDEPENDENCIA ENTRE
DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL**

RESOLUCIÓN APROBADA POR EL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(2006)

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA INTERDEPENDENCIA ENTRE DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

(Resolución aprobada en la sesión ordinaria, celebrada el 29 de marzo de 2006)¹

CJI/RES.106 (LXVIII-O/06)

EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

CONSIDERANDO:

QUE la Asamblea General de la OEA, durante su 34º período ordinario de sesiones celebrado en Quito, Ecuador, mediante Resolución AG/RES. 2042 (XXXIV-O/04), solicitó al Comité Jurídico Interamericano en el marco de su tema de la agenda “Aplicación de la Carta Democrática Interamericana”, que analice “a la luz de lo establecido en el capítulo III de la Carta Democrática Interamericana, los aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social, teniendo presentes, entre otros, las recomendaciones de la Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad e Inclusión Social contenidas en la Declaración de Margarita, el Consenso de Monterrey, las Declaraciones y Planes de Acción emanados de las Cumbres de las Américas y los objetivos contenidos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas”²;

El documento CJI/doc.190/05 rev.3 del 20 de marzo de 2006, que contiene el Informe sometido por el relator del tema, doctor Jean-Paul Hubert, sobre *Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social*, y reconociendo que dicho Informe constituye un aporte útil y valioso;

El contenido de su resolución CJI/RES. I-3/95 del 23 de marzo de 1995 titulada *Democracia en el Sistema Interamericano*, reiterado en su resolución

¹ Resolución aprobada en la sesión del 29 de marzo de 2006, 68º período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/RES.106 (LXVIII-O/06). En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 2006**. Rio de Janeiro: CJI, 2006 (CJI/doc.237/06 del 25 ag. 2006). p.41-42.

² El texto en inglés de la Resolución AG/RES. 2042 (XXXIV-O/04) tiene una formulación diferente: “To request the Inter-American Juridical Committee, in the context of its agenda item “Application of the Inter-American Democratic Charter,” to analyze legal aspects of the interdependence between democracy and economic and social development...”

CJI/RES. 17 (LVII-O/00) del 19 de agosto de 2000 también titulada *Democracia en el Sistema Interamericano*;

QUE la Carta Democrática Interamericana encuentra principalmente su origen en la Carta de la OEA y ha sido concebida como un instrumento fundamental para interpretarla, reafirmarla y actualizarla;

QUE la Asamblea General estableció, con relación a “*la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social*”, que tal interdependencia existe, y se encuentra amplia y repetidamente enunciada en un elevado número de documentos hemisféricos de naturaleza variada;

QUE la Carta Democrática Interamericana, tal como se establece en su preámbulo, fue expresamente adoptada “*TENIENDO EN CUENTA el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativos a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida*”;

QUE, con relación a la “democracia”, de la Carta Democrática Interamericana se desprende que:

- a) “los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”, de acuerdo con la Carta de la OEA, y que
- b) la observancia de los atributos inherentes a la democracia sustentados en el estado de derecho está indisolublemente vinculada con la vigencia de la democracia representativa;

QUE, con relación a la parte correspondiente al “desarrollo económico y social”, y de conformidad con la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana, se puede deducir que:

- a) tanto el desarrollo “económico” como el desarrollo “social” han venido a ser considerados como componentes inherentes al “desarrollo integral” establecido en el ordenamiento interamericano y que la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo, y que
- b) la responsabilidad primaria para lograr el desarrollo corresponde a cada uno de los Estados miembros los cuales tienen el deber de cooperar entre sí en concordancia con la norma sobre responsabilidad común y solidaria de los Estados miembros;

CONCLUYE QUE:

- a) *“Las regulaciones legales internacionales con relación al ejercicio efectivo de la democracia representativa en los Estados del Sistema Interamericano forman un orden específico y especial, y por lo tanto, aunque complementario, diferentes de otros que conllevan otros propósitos, (...)”* (CJI/RES. 5/LII/98 del 19 de marzo de 1998).
- b) Aunque el desarrollo económico y social consolida y fortalece la democracia, la falta de niveles adecuados de desarrollo no puede constituir una invocación para afectar la democracia, y que, sin perjuicio de lo anterior, la eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa.
- c) Al analizar los posibles aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social, hay diferencias de enfoque, en la medida en que:
 - i. los países del hemisferio, de conformidad con el ordenamiento jurídico interamericano, han asumido que la democracia es una obligación cuya violación motiva acciones legales de parte de la Organización, mientras que
 - ii. el actual ordenamiento interamericano en materia de desarrollo económico y social no prevé sanciones ni consecuencias legales referidas al incumplimiento de compromisos de cooperación para el desarrollo.

En consecuencia, la obligación para con la democracia y la obligación para cooperar con el desarrollo, tienen distinta normatividad, no obstante su interdependencia consagrada en la Carta de la OEA y en la Carta Democrática Interamericana.

- d) El desarrollo tiene un componente de derechos económicos, sociales y culturales que están consagrados en declaraciones e instrumentos jurídicos internacionales e interamericanos en la esfera de los derechos humanos, parte esencial de la democracia, y que su creciente ejecución fortalece el vínculo legal y la interdependencia entre la democracia, el desarrollo integral y el combate a la pobreza, tal como lo consagra la Carta Democrática Interamericana,

RESUELVE:

Agradecer al relator, doctor Jean-Paul Hubert, por su valioso *Informe sobre los Aspectos Jurídicos de la Interdependencia entre Democracia y Desarrollo*

Económico y Social (CJI/doc.190/05 rev.3), acoger dicho informe y adjuntarlo a la presente resolución.

La presente resolución fue aprobada por unanimidad durante la sesión realizada el día 29 marzo de 2006, con la presencia de los siguientes miembros: doctores Mauricio Herdocia Sacasa, Jean-Paul Hubert, Luis Marchand Stens, Ana Elizabeth Villalta Vizcarra, Jaime Aparicio, Galo Leoro Franco, Antonio Fidel Pérez y José Delgado Ocando.

**REPORTE RELATIVO AL INFORME DEL SECRETARIO
GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS
AMERICANOS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

INFORME PRESENTADO POR ANTONIO FIDEL PÉREZ

(2007)

**REPORTE RELATIVO AL INFORME DEL SECRETARIO GENERAL
DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA¹**

(presentado por el doctor Antonio Fidel Pérez)

Cumpliendo con las responsabilidades que le fueron establecidas por la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Carta de la OEA), el Comité Jurídico Interamericano (CJI) ha mantenido en su agenda el tema del “Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana” (CDI). En consonancia con dicha responsabilidad, este relator, en lo que hace a dicho tema de la agenda, somete el siguiente reporte relativo al informe del Secretario General de la OEA (el SG) el día 4 de abril de 2007 (el Informe) (OEA/Ser.G, CP/doc.4184/07). (Se ha agregado copia del Informe del SG al presente documento). El Informe del SG fue emitido a raíz de las resoluciones de la Asamblea General de la OEA AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06), que solicitaban al Secretario General emitir un informe para el Consejo Permanente sobre cómo se había implementado la CDI. Tal como lo indica el Informe, las resoluciones 2154 y 2251 solicitaron también al SG elaborar “propuestas ..., con el fin de identificar iniciativas de cooperación oportunas, eficaces, y equilibradas y graduales, según corresponda, para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder...” (ver Informe, p. 1). El presente informe resumirá el citado informe, incluyendo sus propuestos de reforma para la implementación de la CDI, ofreciendo luego algunos comentarios preliminares sobre dichas propuestas.

I. RESUMEN DEL INFORME

A. Discusión sobre la Naturaleza de la CDI

El Informe comienza con una serie de observaciones fundamentales sobre la naturaleza de la CDI y su implementación. No obstante tratar específicamente de evitar la “reapertura” del “debate” sobre el “contenido de la democracia”, el Informe cita una serie de disposiciones de la CDI que demuestran que la

¹ Informe presentado en la sesión de agosto de 2007, 71 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc.264/07. En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 2007**. Rio de Janeiro: CJI, 2007 (CJI/doc.286/07 del 10 ag. 2007). p.97-100.

concepción de democracia en la CDI posee una serie de atributos de naturaleza cívica y política, otorgando énfasis particular a la naturaleza “republicana” de la concepción de la CDI sobre la democracia (Informe, p. 2, nota 1). El Informe asevera también, sin citar ninguna disposición en particular, que la “CDI proclama una ‘ciudadanía social’” por medio de la cual la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente. El Informe sostiene, entonces, que la concepción de la CDI sobre la democracia “incluye en... su origen democrático, la organización fundamental del Estado y la plena ciudadanía política, civil y social”, aunque la “ciudadanía social” no constituya una característica “esencial” (Informe, p. 2).

Al discutir los antecedentes de la CDI, el Informe marca el contraste entre el contenido de la CDI y el contenido de la Resolución 1080, adoptada en Santiago en 1991, y con el actual Artículo 9 de la Carta, modificado por el Protocolo de Washington. No obstante, no identifica a los Estados miembros que han ratificado tales modificaciones ni discute la visión del SG sobre cualquier cuestión que podría suscitarse en la aplicación de la CDI con relación a los Estados miembros que no han ratificado el Protocolo de Washington. En este sentido, mientras que el Informe describe a la Resolución 1080 como una resolución de la Asamblea General de la OEA que es vinculante tan sólo para los órganos de la OEA, operando meramente como una recomendación a los Estados miembros, no efectúa tal declaración con relación al *status* de la CDI, que es también en su forma una Resolución de la Asamblea General (Informe, p. 3, nota 2). Sin entrar en detalles en la cuestión, la caracterización del informe sobre estos instrumentos legales no entra necesariamente en conflicto con la visión de que la CDI posee un status normativo diferente de una resolución ordinaria de la Asamblea General, mas al mismo tiempo tampoco sostiene dicho punto de vista. Este informe retornará a esta cuestión con relación a su discusión de las propuestas específicas contenidas en el Informe.

B. Discusión sobre la Implementación de la CDI y Propuestas de Reforma

Al discutir la implementación de la CDI, el Informe divide entonces la cuestión de la implementación en tres dimensiones diferenciadas: monitoreo de la situación de las democracias, la promoción de la democracia y la aplicación de la CDI en situaciones de crisis. (Informe, p. 4). Con relación a la primera dimensión, el monitoreo de la democracia, el Informe sostiene que las consultas del Secretario General con los Estados miembros revelan que “numerosos países miembros estiman que una evaluación que no sea realizada por los propios Estados Miembros acerca de las condiciones democráticas en cada país, atentaría contra el principio de no intervención consagrado en la Carta de la OEA.” (Informe, p. 4). El Informe continúa argumentando que una evaluación de los diferentes “rasgos” de la democracia, en lugar que una evaluación global de la misma, puede por otro lado ser realizada mediante varios mecanismos institucionales, tal como a través de la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la

Convención Interamericana contra la Corrupción, la Comisión Interamericana de Mujeres, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, el Departamento para la Promoción de la Democracia, y los informes de conformidad con el Protocolo de San Salvador (Informe, p. 4-5).

Con relación a la segunda dimensión de la implementación, descrita inicialmente como “promoción de la democracia” pero que a esta altura del informe se describe como “cooperación”, el Informe reseña con cierto detalle una serie de actividades de varios órganos de la OEA, específicamente la observación electoral, la prevención de la crisis y las misiones especiales, apoyo y fortalecimiento de los partidos políticos, promoción de la gobernabilidad democrática, promoción de la ciudadanía, derechos humanos, libertad de expresión y de prensa, discriminación, género y probidad (Informe p. 6-11). Particularmente, la única área en la cual la cooperación se describe como presentando “problemas significativos” es en la libertad de expresión (Informe, p. 9).

Con relación a la tercera dimensión, sobre la “CDI en tiempos de crisis”, el Informe deja claro que los mecanismos contemplados en el Capítulo IV de la CDI se refieren a las amenazas contra las “características esenciales” de la democracia descritas en el Artículo 3, específicamente, la democracia representativa, el estado de derecho, y la presencia de un régimen constitucional. Se alude en el informe a las críticas de falta de precisión o vaguedad en estos términos, describiendo luego propuestas específicas realizadas por el ex presidente de los Estados Unidos Jimmy Carter, en enero de 2005, para aclarar el significado de estos términos (Informe, p. 11). Afirmando que la propuesta de Carter “transita en términos generales en la dirección correcta”, el Informe establece que “Si la CDI no define con claridad en qué consiste la alteración o interrupción del orden institucional, sería adecuado que lo hiciera el Consejo Permanente o la Asamblea General por medio de una definición de este tipo, permitiendo así una mucha mayor certeza en la aplicación de la Carta Democrática Interamericana. Si el principal bien a custodiar es la democracia ¿cómo podemos hacerlo si no definimos con claridad cuándo y cómo ella está en peligro?” (Informe, p. 12).

Verdaderamente, contra las críticas de que la CDI mina el principio de no-intervención, el informe realiza la siguiente afirmación de impacto. “Quienes intervienen ilegítimamente son los que amenazan con avasallarlos, no quienes actúan para defenderlos” (Informe, p. 13).

En suma, parecería que el Informe en términos generales comparte las propuestas de Carter en procura de mayor claridad legal. No obstante, a pesar de que no apoya la proposición de que ahora la CDI “no define claramente qué constituye una alteración o interrupción del orden institucional”, concluye que “si” a tal conclusión arribasen el Consejo Permanente o la Asamblea General, sería “apropiado” para ellos adoptar definiciones del tipo de las sugeridas por el Presidente Carter. Mas en cualquier caso, la actual CDI no es incompatible con

las disposiciones sobre la no-intervención de la Carta de la OEA. El Informe, no obstante, no identifica la base legal para brindar tales definiciones nuevas o explicar el estatus legal de la resolución a través de las cuales esas nuevas definiciones serían adoptadas.

Otra crítica de “CDI en épocas de crisis”, de acuerdo con el Informe, es el “acceso restringido que existe para quienes quieren recurrir a la Carta Democrática cuando consideran que la institucionalidad democrática se encuentra amenazada o ha sido vulnerada” (Informe, p. 14). El Informe observa que, mientras que el SG puede actuar, según los artículos 17 y 18 con el consentimiento del Estado miembro involucrado cuando se ha producido una interrupción inconstitucional, un Estado miembro puede requerir la convocación del Consejo Permanente de acuerdo con el artículo 20 solamente después de producida una ruptura del orden institucional. El Informe continúa luego identificando la preocupación que cuando la rama ejecutiva de un gobierno de un Estado miembro amenaza la alteración inconstitucional, debe dejarse claro que otras ramas de dicho gobierno del Estado miembro deberían ser competentes para solicitar la asistencia del SG. Así, el Informe propone lo siguiente: “la expresión ‘gobierno’ debe entenderse como referida a todos los poderes del Estado. Es natural, entonces, que otros poderes que son parte del gobierno de un país, puedan recurrir a la OEA, usando la CDI, para denunciar la alteración o ruptura de la institucionalidad democrática en su país”. (Informe, p. 15). En contraposición a su sugerencia de que “sería apropiado” que el Consejo Permanente o la Asamblea General aclarasen el significado de elementos esenciales de la democracia prescritos en el artículo 3 de la CDI, el informe no contiene sugerencia específica en materia de acción de parte de los órganos políticos de la OEA para establecer esta nueva interpretación que se ha propuesto con relación al término “gobierno” dentro del significado del Capítulo IV de la CDI.

Sin embargo, el Informe trata sobre la cuestión de la “separación de poderes” como una cuestión crítica; para ello continúa observando que “mientras la CDI se encuentra en un cumplimiento cada vez más avanzado en lo que respecta al origen de la democracia, aún existen en nuestro hemisferio carencias importantes en la división, independencia y controles mutuos de los poderes del Estado...”. Pero agrega que existen carencias importantes “en la plena vigencia de las tres esferas de la ciudadanía: la política, la civil y la social” (Informe, p. 16). En vista de estas dos deficiencias, el Informe propone a los Estados miembros “Mantener y fortalecer el papel de la OEA como el principal organismo de observación y promoción electoral en las Américas”; “Ampliar sustantivamente la acción de la OEA en lo relativo a la consolidación de las instituciones democráticas, el respeto al estado de derecho, la independencia de los Tribunales de Justicia”; “Fortalecer la institucionalidad republicana y el estado democrático de derecho”; “Profundizar la aplicación de la CDI en las cuestiones relativas a la ampliación de la ciudadanía civil...”; y “aprobar la Carta Social de las Américas, como una forma de impulsar la ciudadanía social y fortalecer la democracia” (Informe, p.16-17).

II. CUESTIONES JURÍDICAS LEVANTADAS POR LAS PROPUESTAS CONTENIDAS EN EL INFORME

Mientras muchos de los elementos del informe son contribuciones convenientes para la implementación en curso de la CDI, y que levantan importantes cuestiones sobre políticas, por lo menos dos de ellos de manera explícita o implícita requieren una mayor acción de la Asamblea General o del Consejo Permanente de la OEA: uno de ellos se refiere al significado de los “elementos esenciales” de la democracia, a los fines de la aplicación del Capítulo IV; y la otra se refiere al significado de “gobierno”, a fin de determinar quién puede invocar los artículos 17 y 18 para recibir la asistencia de la Secretaría de la OEA.

Como observado más arriba, el Informe no articula la teoría legal de la Secretaría del estatus preciso de la CDI, sea como una resolución ordinaria de un órgano de la OEA, como una resolución especial señalizando una interpretación fidedigna de la Carta de la OEA que vincule a todos los Estados miembros (incluyendo a aquellos que no son parte del Protocolo de Washington), o como una interpretación de la Carta de la OEA modificada siendo solamente vinculante a las partes del Protocolo de Washington, o cualquier otro estatus posible. Si las propuestas del Informe van a ser interpretadas como poseyendo importancia legal, sería de ayuda para la Secretaría articular su lógica legal para estas propuestas en alguna modificación adicional. Con el alcance de que la nueva sustancia de los conceptos propuestos por el Informe son vistos como nuevos conceptos que no están aún incluidos en la CDI, el desacuerdo en lo que concierne al estatus legal de los instrumentos a través de los cuales estos conceptos nuevos se establecen bien puede incrementar el nivel de incerteza legal alrededor de la CDI, en lugar de cumplir con las metas establecidas por el SG de reducir la incerteza legal que se ha levantado en la aplicación de la CDI durante sus primeros cinco años de implementación.

Incluso llegándose a un acuerdo sobre el estatus legal preciso de cualquier nuevo instrumento modificadorio o interpretativo de la CDI, estas ventajas con relación a la certeza legal podrían conseguirse en otras maneras, menos riesgosas. Podría argumentarse que muchos de los elementos descritos en la propuesta del Presidente Carter ya se encuentran imbricados en la definición de la CDI sobre los “elementos esenciales” de la democracia, y podría argumentarse que el concepto de “gobierno” en el mecanismo del Capítulo IV, cuando resulte apropiado en el contexto del gobierno particular en cuestión, ya incluye a otros órganos aparte del Ejecutivo. Verdaderamente, el tenor general del Informe sugiere que el SG considera ser éste el caso. Si así fuera, entonces la Asamblea General, el Consejo Permanente y la Secretaría en casos particulares, deberían ya tener libertad para interpretar la CDI como siendo aplicable, alcanzando por medio de un modelo de decisiones que apliquen a la CDI la certeza legal que podría ser prometida por instrumentos adicionales. Otro problema posible de los instrumentos adicionales es que, aún si la especificación de elementos adicionales concretos fuese a aumentar la certeza legal y la disuasión con relación a una serie de problemas

concretos, el proceso de redactar nuevos instrumentos podría, a raíz de la falta de previsión, excluir implícitamente otros elementos.

Esta descripción y análisis del informe es meramente de naturaleza preliminar y no refleja las conclusiones finales del relator sobre las cuestiones legales discutidas. Se ofrece tan sólo para ampliar la discusión del CJI sobre el informe y la revisión constante que realiza el Comité sobre la implementación de la CDI, en la esperanza de que esta revisión pueda permitir al CJI acrecentar su apoyo con relación a la labor de otros órganos de la OEA.

Adjunto: CP/doc.4184/07, 4 abril 2007 – La Carta Democrática Interamericana: informe del Secretario General en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06)

LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA²

[Informe del Secretario General en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06)]

Revisión de lo Actuado y Reflexiones sobre su Futuro

Este informe responde al mandato de la Asamblea General a través de sus resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06). En ellas se encarga al Secretario General presentar un informe al Consejo Permanente que de cuenta de la manera en que se ha aplicado la Carta Democrática Interamericana desde su entrada en vigencia. Adicionalmente, se le instruye para que elabore propuestas y las presente al Consejo Permanente, con el fin de identificar “iniciativas de cooperación oportunas, eficaces, equilibradas y graduales, según corresponda, para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, de conformidad con lo establecido en el capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana, dentro del principio de no intervención y el derecho a la autodeterminación”.

Ambos mandatos muestran la importancia que otorgan los países miembros de la Organización al cumplimiento de las normas y principios contenidos en la Carta Democrática Interamericana, así como su convicción sobre “la necesidad de dotar a la Organización de procedimientos que faciliten la cooperación para el cumplimiento de las normas y principios contenidos en la Carta Democrática Interamericana (CDI), de modo que contribuya efectivamente a la preservación y consolidación de la democracia en los países del Hemisferio”.

De acuerdo con esta instrucción, la Secretaría General presenta este informe, que elabora sobre las ideas formuladas en la Consulta realizada con el Consejo Permanente el 22 de Septiembre de 2005, en el Informe Anual ante la Asamblea de Santo Domingo en junio de 2006 y en la Sesión Especial del Consejo Permanente de Septiembre de 2006. En esas instancias se plantearon algunos de los conceptos contenidos aquí, especialmente en relación a los límites del seguimiento de la situación de las democracias que se pretendía realizar a partir de la Carta, así como a las reales posibilidades de acción de la Secretaría en situaciones de crisis.

Este informe intenta cumplir con el mandato completo de las dos resoluciones, examinando los principales conceptos incluidos en la definición de democracia que entrega la CDI; los mandatos que emanan de ella para los

² Informe del Secretario General, documento CP/doc. 4184/07 del 4 abril 2007.

distintos órganos de la OEA; la forma en que ellos se han cumplido; y algunas reflexiones sobre el futuro de la CDI.

1. Nuestro Objetivo, un Hemisferio Democrático

La discusión acerca de los contenidos de la democracia es tan antigua como el concepto mismo y aclaro desde el comienzo que no pretendo reiniciarla aquí. Ello es, por lo demás, innecesario, porque en su propio texto los Estados Miembros saldaron la discusión acerca de las exigencias que querían incluir en su definición de democracia. Al margen de los legítimos debates teóricos, su significado para los países americanos está muy claro en el texto de la CDI.

En efecto, tras proclamar, en su primer artículo, el derecho de los pueblos a la democracia, la CDI define (Art. 2) la democracia representativa, el estado de derecho y la existencia de un régimen constitucional como bases de la democracia, agregando luego que este régimen de democracia representativa se refuerza por la plena y responsable participación de la ciudadanía dentro de la legalidad y el orden constitucional.

Luego la CDI incluye como elementos esenciales (Art. 3) el respeto de los derechos humanos y 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; el pluralismo en los partidos y las organizaciones y la separación e independencia de los poderes públicos.

El Art. 4 completa la idea de democracia atribuyéndole como contenidos la transparencia, la probidad, la responsabilidad en la gestión pública, el respeto a los derechos sociales, la libertad de expresión y prensa; al tiempo que demanda la subordinación de todos a la autoridad civil y al estado de derecho.

El concepto de democracia en la CDI es entonces exigente y amplio, e incluye requisitos de origen en la formación misma de un gobierno democrático, así como un conjunto de atributos, que se califican como “esenciales” o “fundamentales” para el ejercicio democrático, que se refieren a la organización “republicana” del gobierno,^{3/} caracterizada por la vigencia del estado democrático de derecho, la independencia de los poderes públicos, un régimen plural de partidos; la existencia de un gobierno transparente y responsable (*accountable*); y la subordinación a la autoridad legítima); y, también incluyen el respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía (sufragio universal y secreto, derechos humanos, libertad de expresión y participación ciudadana. La importancia del tema de la ciudadanía política y civil en la CD se pone de relieve por la insistencia en temas como la participación (Art. 6), derechos humanos (Art. 7 y 8)

³ Uso la palabra “republicana” de acuerdo a la definición de la Enciclopedia Británica, “a government in which supreme power resides in a body of citizens entitled to vote and is exercised by elected officers and representatives responsible to them and governing according to law”.

eliminación de la discriminación (Art. 9), y la plena e igualitaria participación de la mujer.

Pero también la CDI proclama una “ciudadanía social” cuando la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente; y luego sostiene que la pobreza y el analfabetismo, entre otros temas sociales, son factores negativos para la consolidación de la democracia, comprometiendo a los gobiernos a promover y observar los derechos económicos, sociales y culturales, así como a respetar los derechos de los trabajadores.

Esta proclamación de una "ciudadanía social" es un aspecto especialmente relevante de la CDI, formulada en un continente en que la pobreza aún alcanza a cerca del 40% de la población y la indigencia ronda en torno al 20%, con un alto grado de inequidad en la distribución de la riqueza; un hemisferio donde muchos ciudadanos son discriminados por razón de raza, género u otros factores; donde existen altos niveles de analfabetismo y falta de acceso a los servicios sociales. Construir democracia es entonces, también, construir ciudadanía social en una región donde los derechos de los trabajadores están en los libros, hasta en algunas Constituciones, pero donde con frecuencia no son respetados en la realidad.

En la visión de la CDI la ciudadanía social no es un requisito esencial, definitorio, de la democracia, pero sin su desarrollo la democracia pierde fuerza, credibilidad y sustento en nuestras poblaciones. Desarrollo social y económico no son parte de la democracia, pero si la democracia no los promueve puede agotarse, convertirse en una forma de organización que se aleja de la realidad cotidiana de nuestros pueblos. Y, en última instancia, también del objetivo que nos planteábamos al iniciar este capítulo: la construcción de un continente democrático.

En suma, la CDI incluye en su definición de democracia, su origen democrático, la organización fundamental del Estado y la plena ciudadanía política, civil y social. Por eso hemos dicho numerosas veces que para ser considerado democrático un gobierno no sólo debe ser elegido democráticamente; también debe gobernar democráticamente.⁴

⁴ Las primeras referencias a la democracia en la OEA, están en la Carta fundacional de 1948, que en su artículo 3 d) dice 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*”. En 1959, la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile, enumera los elementos necesarios para identificar a una democracia representativa, entre ellos la protección de los derechos humanos. Pasado el período de dictaduras y con la incorporación de los países del Caribe anglosajón y Canadá, los Estados americanos reunidos nuevamente en Santiago, en 1991, en la XXI Asamblea General, aprueban la resolución 1080, que autoriza a la Asamblea General o a una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores a adoptar medidas cuando se produce una “*interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del*

2. La CDI en Acción

La Carta Democrática Interamericana ha sido reconocida como el instrumento interamericano más completo promulgado hasta hoy para promover las prácticas democráticas en los Estados del continente y llevar adelante las actividades de cooperación que sean necesarias allí donde existan déficits manifiestos de desempeño.

Es también el instrumento al que los gobiernos de los países miembros de la Organización pueden recurrir en caso de enfrentar situaciones de riesgo en su proceso institucional democrático o en el ejercicio legítimo del poder; para utilizar la gestión diplomática y los buenos oficios, en todas las etapas del proceso de resolución de una situación de riesgo o ruptura de la institucionalidad democrática.

Sin embargo, a pesar de haberse convertido en el referente hemisférico obligado para la preservación de la democracia, la eficacia de la Carta se ha puesto a prueba en situaciones de crisis existentes o potenciales, en las que se han evidenciado limitaciones en cuanto a sus alcances jurídicos, operativos y preventivos.

Después de definir los rasgos principales de la democracia, es lógico que la Carta se preocupe de definir sus principales mecanismos de aplicación. Para ello hay que ir, sin embargo, más allá de la Carta: el capítulo 4 de la CDI sólo se aplica en casos de crisis o amenaza de crisis de la democracia. No contiene ninguna indicación acerca de cómo dar seguimiento a la marcha del proceso democrático en los países miembros a la luz de la Carta, ni entrega lineamientos en lo relativo al seguimiento y la promoción de los valores de la Carta.

La CDI no debe ser sólo concebida para actuar en situaciones de crisis. Al contrario, ella fue pensada también como un instrumento para seguir y evaluar

poder por un gobierno democráticamente electo". Poco después, el "Protocolo de Washington" de 1992, incorporó a la Carta de la OEA el actual artículo 9 de acuerdo con el cual "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...". El primero de estos instrumentos es una resolución, obligatoria para los órganos de la Organización y recomendatoria para los Estados miembros; el segundo es un tratado, sólo obligatorio para los Estados ratificantes. Ambos tenían como presupuesto una situación de golpe militar, que en los años siguientes sólo en Haití, cuando una junta militar destituyó al Presidente Aristide, electo democráticamente. Los auto-golpes en Perú y Guatemala no enmarcaban exactamente con las situaciones previstas, ya que allí quienes violaban el orden constitucional eran autoridades que, a su vez, habían sido democráticamente elegidas. Las nuevas formas de quebrantamiento o de amenazas a la legalidad democrática llevaron a los Estados miembros a dotarse de nuevos instrumentos jurídicos interamericanos para hacer frente a estos nuevos riesgos. Y es así como en 2001, la Asamblea General, reunida extraordinariamente en Lima, aprobó la Carta Democrática Interamericana. V. Jean Michel Arrighi, *Intervención en Seminario de la UNAM, México, 2006*.

objetivamente la marcha del proceso democrático en el hemisferio, así como para promover a través de la cooperación el fortalecimiento de los gobiernos democráticos. Lo que ocurre es que, tanto el seguimiento como la promoción de la democracia, están entregados a las acciones de la Secretaría General, que debe informar acerca de ellas al Consejo Permanente y la Asamblea acerca de su desarrollo. En cambio, en casos de crisis es el Consejo Permanente el que, por su propia iniciativa, o a pedido de un país, o del Secretario General, debe adoptar las principales decisiones que corresponden.

A la luz de lo dicho, conviene entonces que examinemos a la CDI en las dimensiones siguientes: a) el seguimiento de la situación de las democracias; b) la promoción de la democracia y; c) la aplicación de la Carta en las situaciones de crisis.

2.1. Seguimiento

Distintos países miembros han planteado, especialmente en vísperas de la Asamblea General de Fort Lauderdale (2005) y con ocasión del V Aniversario de la suscripción de la CDI (2006), la necesidad de crear mecanismos que permitan evaluar, con cierta periodicidad, la situación y calidad de las democracias en el hemisferio. En la segunda ocasión, el Gobierno del Perú propuso formalmente, por ejemplo, la creación por parte de la Secretaría, de un mecanismo de evaluación voluntaria, por medio del cual los países que así lo quisieran podrían someterse a una evaluación de sus pares en relación al cumplimiento de los preceptos de la CDI.

No obstante, ninguna resolución se ha adoptado sobre el seguimiento de la marcha de la democracia a la luz de la Carta, salvo la de solicitarle al Secretario General que presente un Informe sobre el tema.

Los miembros tienen en esta materia la última palabra y, si se considera posible poner en marcha un mecanismo de auto evaluación, la Secretaría General adoptará las medidas para implementar esa decisión. No obstante, debo informar al Consejo que, de acuerdo a las consultas que he efectuado, de las cuales informo ahora al Consejo, numerosos países miembros estiman que una evaluación que no sea realizada por los propios Estados Miembros acerca de las condiciones democráticas en cada país, atentaría contra el principio de no intervención consagrado en la Carta de la OEA.

Existe, en cambio, otra alternativa de evaluación, que hemos estado empleando en algunas áreas. Se trata de evaluar de manera periódica el comportamiento de los distintos países respecto de cada uno de los elementos constitutivos de la democracia que la CDI identifica.

Ejemplos de esta forma de seguimiento son:

- a. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos entrega anualmente informes de distintos países, así como un Informe Anual a la Asamblea General acerca de la situación de los derechos humanos en la región;

- b. La misma CIDH evalúa a través de relatorías especiales otros aspectos de la CDI vinculados a los derechos humanos, como la libertad de expresión, los derechos de la mujer, de los pueblos indígenas; los de los afro descendientes; y la condición de las personas privadas de libertad;
- c. El Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción examina el cumplimiento de sus normas en cada uno de los 28 países adherentes, les entrega sus evaluaciones y busca cooperar con ellos en la solución de sus problemas más graves;
- d. La Comisión Interamericana de Mujeres realiza el seguimiento de la Convención sobre Violencia contra la Mujer;
- e. La Primera reunión del Comité creado por la Convención para Evitar la Discriminación contra las Personas con Discapacidad acordó realizar también un seguimiento del cumplimiento por los países miembros de las obligaciones de la Convención.
- f. La Subsecretaría de Asuntos Políticos realiza, a través de sus Misiones de Observación Electoral, efectuadas de conformidad con las normas de la CDI (Cap.V), evaluaciones a posteriori de los procesos y sistemas electorales de los países miembros. En los próximos meses, la misma Subsecretaría entregará un informe sobre el conjunto de procesos electorales ocurridos en la región en el último año.
- g. El Departamento para la Promoción de la Democracia, actualmente en la Subsecretaría de Asuntos Políticos, realizó en 2005 Informes sobre Financiamiento Electoral en los países de América Latina y del Caribe.
- h. El Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dispone que los Estados Parte tienen que presentar informes sobre las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto a esos derechos. Estos informes no se han podido presentar aún ya que los Estados Miembros no se han puesto de acuerdo con el mecanismo para hacerlo, a pesar de existir mandato de la Asamblea para ello.

Parece entonces que, como alternativa a la idea de tener mecanismos de evaluación global de la democracia en los países, es mucho más viable y práctico evaluar los distintos rasgos democráticos que enumera la CDI. En esa línea de acción sería posible realizar evaluaciones multilaterales o aplicar otros mecanismos acordados entre los Estados a áreas hasta ahora no consideradas, como partidos políticos o sistemas judiciales, completando esta malla de evaluaciones.

Un procedimiento de este tipo tendría tres ventajas claras:

Primero, eliminaría las suspicacias de intervención que acarrea la pretensión de “evaluar la democracia” de manera general; y

Segundo, está en la línea de lo que pensamos debe ser la acción de la OEA para mejorar la condición de la democracia: privilegiar la cooperación internacional por sobre la imposición, la denuncia o las sanciones. La evaluación multilateral permitiría trabajar luego con los países en cada una de las áreas deficitarias, con programas de cooperación destinados a corregir las fallas y hacer progresar la democracia en sus aspectos concretos.

Tercero, permite contar con la participación de la sociedad civil, algunas de cuyas organizaciones más importantes se mueven precisamente en los planos a los cuales se refieren estas evaluaciones. De hecho en las cuestiones de derechos humanos, en los temas de género y discriminación, en el proceso del MESICIC, la participación de la sociedad civil ha sido muy valiosa.

2.2. Cooperación

En este aspecto, la Secretaría General ha cumplido una importante labor, en torno a los rasgos fundamentales de la Carta. La mayor parte de nuestra actividad de cooperación en el área política está destinada a fortalecer los aspectos de promoción y prevención que surgen de la CDI. Son, por lo tanto, una contribución importante en el proceso de consolidación de la solidaridad democrática, y la Carta Democrática Interamericana actúa como una herramienta fundamental en su definición.

a. Observación Electoral

La CDI no sólo considera las elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como una de los elementos esenciales de la democracia, sino que además dedica su Cap. V a las Misiones de Observación Electoral.

La cantidad de elecciones democráticas que ha 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. En especial se destacan:

- Las iniciativas dirigidas a incrementar la transparencia, eficiencia y credibilidad de los procesos y organismos electorales, mediante programas de asistencia técnica a las autoridades electorales de varios países miembros.
- Las Misiones de Observación Electoral: durante los cinco años transcurridos desde la adopción de la Carta Democrática Interamericana, la OEA ha desplazado más de 40 misiones de observación electoral a 19 de sus Estados Miembros:

Solamente en el año 2006 hemos movilizado más de 900 observadores, para cubrir las siguientes elecciones: Bolivia

(Constituyente); Costa Rica (Misión Especial, Presidenciales y Legislativas); Nicaragua (Presidenciales y Regionales/Costa Atlántica); Colombia (Presidenciales y Legislativas); El Salvador (Municipales y legislativas); Perú (Presidenciales y Municipales/Regionales); República Dominicana (Legislativas); México (Misión Especial, Presidenciales); Guyana (Parlamentarias); Santa Lucía (Parlamentarias); Ecuador (Presidenciales); Panamá (Referéndum); y Venezuela (Presidenciales)

b. Prevención de Crisis y Misiones Especiales

En este aspecto, es importante recordar las tareas de resolución de conflictos y negociación en las que hemos participado y 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 del 2005. Si bien en algunos de estos casos se llegó a invocar la CDI para resolver los problemas, en realidad fue la acción de cooperación y diálogo promovida por la Secretaría General lo que primó, en todos los casos, para evitar confrontaciones y rupturas del orden institucional,

A esta labor se sumaron los esfuerzos para:

- El fortalecimiento de la capacidad institucional de la Organización en la identificación y análisis de situaciones que pudieren afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático en la región, mediante:
 - El desarrollo de una metodología de análisis de múltiples escenarios que tome en cuenta las características de la región para aumentar nuestra capacidad preventiva de crisis.
 - El entrenamiento al personal de la Subsecretaría de Asuntos Políticos para fortalecer la capacidad de análisis y las técnicas que se utilizarán para la implementación de dicha metodología.
- La organización de seminarios regionales cuyos objetivos son fortalecer y promover el rol institucional de la OEA para preservar la gobernabilidad democrática en la región.

c. Apoyo y Fortalecimiento de los Partidos Políticos

En este aspecto vale la pena señalar:

- La creación, en el año 2001, del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (FIAPP).

- Durante el 2005 el FIAPP desarrolló proyectos nacionales de asistencia técnica, así como de promoción de la perspectiva de género y participación política de la mujer, e impulsó una agenda de reforma e institucionalización de los partidos políticos y generación de conocimiento. Se destacan:
 - Apoyo al proceso de Asamblea Nacional Constituyente en Bolivia;
 - Veeduría internacional para la integración de una Corte Suprema de Justicia en Ecuador;
 - Acciones en pro del diálogo y la reforma política adelantadas por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política en Guatemala.
 - El FIAPP cooperó con los Ministerios de la Mujer en Centroamérica para discutir las medidas de acción afirmativa, la adopción de cuotas dentro de los partidos y la capacitación política.

d. Promoción de la Gobernabilidad Democrática

La Subsecretaría de Asuntos Políticos diseña programas y actividades de apoyo a los Estados Miembros en la implementación de políticas públicas que fortalecen la modernización del Estado, los estudios sobre los principales desafíos hemisféricos para la sustentabilidad democrática y el ejercicio de la ciudadanía democrática.

Asimismo, para asegurar el cumplimiento del artículo 27 de la Carta Democrática, que señala la necesidad de promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política, la SAP busca fortalecer el compromiso de los Estados Miembros de la OEA con la descentralización y la gobernabilidad local como facetas esenciales de la consolidación democrática. Esta actividad contempla:

- El diálogo político y concertación entre los actores nacionales de las políticas de descentralización;
- El diálogo entre los Estados Miembros de la Red Interamericana de Alto Nivel sobre la Descentralización (RIAD)
- El estudio de las políticas públicas de descentralización.

Por su parte, en aplicación del Art. 4 de la CDI y con el ánimo de promover la modernización de las instituciones públicas y hacerlas más eficientes, más transparentes y más participativas mediante el uso de las nuevas tecnologías, la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) ha realizado, a través de sus Departamentos, las siguientes actividades principales:

- Capacitación de 2.000 funcionarios públicos en gobierno electrónico desde el año 2002 y consolidación de la Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe.
- Apoyo a la modernización municipal a través del programa Municipios Eficientes y Transparentes.
- Financiamiento de un total de 92 proyectos de cooperación para el desarrollo.
- Fortalecimiento de la cooperación interparlamentaria en el MERCOSUR
- La creación y puesta en marcha de una Escuela de Capacitación Política para Mujeres en la República Dominicana.
- Proyecto diseñado para analizar los componentes educativos y sociales que intervienen en la socialización política de jóvenes y niños, que culminó con la publicación del informe “Fortalecimiento de la Democracia en las Américas a través de la Educación Cívica” y la realización de varias actividades de difusión.
- Programa Interamericano sobre Educación en Valores y Prácticas Democráticas que proporciona oportunidades dentro de las áreas de (1) Investigación, (2) desarrollo profesional y de recursos educativos, e (3) intercambio de información.
- Desarrollo y adaptación de un curso en línea en inglés sobre la enseñanza de valores y prácticas democráticas, para maestros en el Caribe.

e. Promoción de la Ciudadanía

Los programas relacionados con la identidad civil han alcanzado una gran importancia para la Organización, a partir de las exitosas experiencias en la materia en Haití, Honduras y Paraguay. A partir de ellas es posible desarrollar un programa aún más ambicioso que permita resolver en su integridad las carencias de numerosos países en materia de Registros de Nacimiento y Registro Civil, a fin de garantizar a todos los ciudadanos de la Américas su derecho a la identidad.

f. Derechos Humanos

Las actividades que realiza la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su totalidad, se relacionan directamente con la gobernabilidad democrática en las Américas en los términos previstos en la Carta Democrática Interamericana en sus Art. 4 y 5, sobre los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia. En tanto y en cuanto la plena vigencia de los derechos humanos es indispensable para la existencia del estado democrático de derecho y la democracia, la

promoción y protección que de estos derechos realiza la Comisión Interamericana es una contribución directa a la gobernabilidad democrática en las Américas.

Para cumplir su rol, el sistema tiene a su disposición distintos instrumentos, como son:

- Visitas *in loco* a los Estados Miembros de la Organización,
- Audiencias sobre situación general o temática de derechos humanos,
- Sistema de casos individuales y de medidas cautelares,
- Publicidad de Asuntos que requieran la atención de la comunidad internacional.
- Realización de Informes temáticos.
- Recomendaciones a los Estados respecto de asuntos que digan relación su obligación de respetar y garantizar los derechos humanos.

La Comisión ha creado Relatorías temáticas y unidades especializadas, entre las que se incluyen las relativas a Mujeres, Pueblos Indígenas, Trabajadores Migratorios y sus Familias, Derechos de los Niños, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y la Unidad de Defensores de Derechos Humanos. Dichas Relatorías y Unidades realizan a través de estudios, actividades de promoción, preparación de informes y visitas a países, importantes contribuciones a la gobernabilidad democrática en las Américas.

La Carta Democrática Interamericana recuerda que la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana. Desde esta perspectiva, las Relatorías temáticas propician la plena integración social de sectores tradicionalmente marginalizados como elemento esencial para la consolidación de la gobernabilidad democrática.

g. Libertad de Prensa y Expresión

La libertad de expresión y de prensa es considerada por la Carta Democrática como uno de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia. Es sin duda esencial para garantizar una adecuada participación política, una efectiva inclusión de los distintos sectores de la población, y un control democrático de las actuaciones de los poderes públicos. La libertad de expresión permite que las personas puedan formar su propia opinión política, compararla con la de otras personas, evaluar libremente su adhesión a una u otra postura dentro del espectro político y tomar decisiones informadas en los asuntos que les conciernen.

La situación actual de la libertad de expresión en la región continúa presentando problemas significativos. Sin duda ha habido avances muy

importantes durante los últimos años, pero aún subsisten problemas y obstáculos al pleno ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión en nuestra región que debemos enfrentar. Es fundamental que los Estados impulsen reformas en sus legislaciones e implementen políticas que garanticen a todos los ciudadanos un amplio y efectivo ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión como asimismo garanticen el amplio acceso a la información pública. Estas medidas incluyen la prohibición estricta de la censura previa, la eliminación de las leyes de desacato y la distinción entre personas públicas y privadas al momento de establecer posibles responsabilidades por difusión de información de interés público. También es necesaria la investigación acuciosa y condena de los culpables de los asesinatos, agresiones y amenazas a periodistas. Sin duda, el trabajo de la Relatoría de Libertad de Expresión es muy importante en esta materia y debemos reforzar y apoyar su labor.

El camino hacia una mejor democracia sólo se puede alcanzar con una mayor participación de la sociedad en los problemas comunes a todos los ciudadanos, a través de mecanismos que incluyan el pleno ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión.

h. Discriminación

La CDI afirma que la democracia y la participación ciudadana se promueven cuando se elimina toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia. Para ello establece la necesaria promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas.

Hoy en el seno de la Organización estamos trabajando para establecer distintos instrumentos internacionales que establezcan una regulación muy clara en materia de no discriminación y que además sirvan para que los países miembros de la Organización adopten también legislaciones internas en contra de la discriminación y de la intolerancia.

Es así como tenemos un Grupo de Trabajo para establecer una Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. También existe un Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar un Programa de Acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (2006-2016). Hemos creado recientemente el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Hay un Plan de Trabajo para los derechos de los trabajadores migrantes en el cual las distintas áreas de la Organización se han comprometido a adoptar medidas en este sentido.

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA estableció un relator especial sobre los derechos de los afro descendientes, y sobre la discriminación racial, lo cual es una iniciativa relevante ya que muy pocos casos de discriminación racial son llevados ante la Comisión. En este sentido, conviene señalar que la formulación de la mayor parte de nuestros

documentos no se refiere de manera explícita a los pueblos afro descendientes, que constituyen la minoría más grande de los discriminados. Por lo tanto, éste es un énfasis muy importante que debe hacerse en la elaboración de la Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, que también está en proceso de discusión en otro Grupo de Trabajo.

Este es un tema que debemos tratar de abordar con la mayor seriedad y altura de miras posible. Sin duda, la mayoría de las personas en nuestro continente algún día ha sufrido la discriminación. El problema sólo puede crecer -más allá de los esfuerzos que hagamos- si no nos concentramos directamente en formas claves sobre cómo evitarlo. Si tenemos éxito en la elaboración y aprobación de estos instrumentos y en la recepción de sus normas en los derechos internos de los Estados, contribuiremos a crear sociedades más justas y solidarias en nuestra América. Esto tiene estrecha relación con la gobernabilidad democrática y la consolidación del estado de derecho, porque ella supone propiciar una cultura de inclusión, de igualdad y de tolerancia en nuestros pueblos, la promoción de la igualdad y la eliminación de todas las formas de racismo, discriminación o xenofobia.

i. Género

La OEA, a través del Art. 28 de la Carta Democrática Interamericana, recoge el tema de la participación plena e igualitaria de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países, como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática. Dando cumplimiento a este mandato y al “Programa Interamericano Sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de género” (PIA), la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), promueve la participación de la mujer en las distintas estructuras políticas de los Estados Miembros a través de sus múltiples iniciativas detalladas en el anexo a este informe.

j. Probidad

En consonancia con el Art. 4 de la Carta Democrática Interamericana, que destacan como componentes esenciales del ejercicio de la democracia “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, [y] la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública,” la Oficina de Cooperación Jurídica del Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales ha venido desempeñando las tareas de Secretaría Técnica del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). Este mecanismo fue adoptado por los Estados Parte el 4 de junio de 2001, en ocasión de la Asamblea General de la OEA. Las labores de la Secretaría Técnica del MESICIC han contribuido a facilitar los avances de los órganos que componen el Mecanismo, a saber, la Conferencia de Estados Parte y el Comité de Expertos. El primero celebró su segunda reunión en noviembre de 2006 y el segundo, ha llevado a cabo, de manera exitosa, sus primeras 8 reuniones.

2.3. La CDI en las Crisis

Los mecanismos contemplados en el Cap. 4 de la CDI se refieren a los rasgos esenciales del Art. 3: la democracia representativa, el estado de derecho y la existencia de un régimen constitucional. Es razonable también entender que los casos de violación abierta y reiterada de los derechos humanos u otras garantías fundamentales deberían incluirse dentro de estos conceptos.

Las críticas más frecuentes sobre las limitaciones del Cap. 4 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; y finalmente mencionan las dificultades de acceso que la CDI plantea a quienes quieren recurrir a sus mecanismos.

El primer punto ha sido el origen de varias iniciativas externas a la Organización, tendientes a definir con mayor precisión aquellas situaciones que afectan gravemente la institucionalidad democrática. Encontramos un ejemplo de estas iniciativas en el discurso del ex presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, quien en la inauguración de la Cátedra de las Américas, en enero de 2005, retoma los criterios básicos presentados por el politólogo Robert Dahl al desarrollar la noción de poliarquía, para proponer una definición del concepto de “alteración inconstitucional o interrupción” del ordenamiento democrático, que a su juicio debería incluir:

1. La violación de la integridad de las instituciones centrales del Estado, incluyendo el debilitamiento o inacción de los sistemas de controles recíprocos que regulan la separación de poderes;
2. Elecciones que no cumplen con los estándares internacionales mínimos;
3. No realización de elecciones periódicas o no acatamientos de sus resultados.
4. Violación sistemática de libertades básicas, incluyendo la libertad de expresión, la libertad de asociación, o el respeto por los derechos de las minorías;
5. Terminación ilegal del período de un oficial electo democráticamente por otro, electo o no;
6. Nombramiento, remoción o interferencia arbitraria o ilegal en la ejecución del mandato o el debate de miembros de los cuerpos judiciales o electorales;
7. Interferencia, por oficiales no electos, militares por ejemplo, en la jurisdicción de oficiales electos;

8. Uso del cargo público para silenciar, perseguir o interrumpir las actividades legales normales de miembros de la oposición política, la prensa o la sociedad civil.^{5/}

Sin entrar ahora a discutir el detalle de esta propuesta, debo señalar que a mi juicio ella va, globalmente, en la dirección correcta. Si la CDI no define con claridad en qué consiste la alteración o interrupción del orden institucional, sería adecuado que lo hiciera el Consejo Permanente o la Asamblea General por medio de una definición de este tipo, permitiendo así una mucha mayor certeza en la aplicación de la Carta. Si el principal bien a custodiar es la democracia ¿cómo podemos hacerlo si no definimos con claridad cuándo y cómo ella está en peligro?

En cuanto al segundo punto, sobre 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 a la esencia de la Organización.

La propia Carta 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 Cap. 4 de la

⁵ Estas definiciones siguen muy de cerca el enunciado de la Declaración de Santiago de 1959, citada más arriba, sobre los atributos de la democracia representativa:

"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 efectivo de la democracia.

4. Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.

5. Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces.

6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.

7. La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.

8. Los Estados Americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos.."

CDI, que prevé formas de acción colectiva cuando un asunto claramente “interno” amenaza o interrumpe el proceso democrático”?

La respuesta está, a nuestro entender, en el Art. 1 de la CDI, que consagra la democracia como un derecho de los pueblos y una obligación de los gobiernos. La OEA actúa en defensa de esos derechos. Quienes intervienen ilegítimamente son los que amenazan con avasallarlos, no quienes actúan para defenderlos.

Es precisamente la necesidad de buscar esa compatibilidad lo que hace que la CDI se refiera a estos mecanismos solamente en casos de interrupción o alteración grave de la democracia. Pero además, ni siquiera ese proceso de sanción autoriza a la OEA a actuar en contra del Estado infractor, sino solamente a realizar gestiones diplomáticas y, en el caso extremo, a suspenderlo de su participación en el organismo, sanción por lo demás ya prevista en el Art. 9 de la Carta de la OEA.

Al aprobarse la Carta Democrática Interamericana, los Estados Miembros no introducen un nuevo principio o propósito a la Carta de la OEA, sino que, por el contrario, reafirman algo que ya estaba vigente. Es el reconocimiento de que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región; y que es posible promover y consolidar la democracia representativa sin violar el principio de no intervención.

El componente de la "gradualidad" presente en estas formas de actuación es fundamental en la acción de la OEA. A través de él es posible diseñar formas de actuación de la Secretaría y del Consejo Permanente que permitan prevenir las crisis e, incluso cuando ellas se desaten, actuar paso a paso para evitar que ellas culminen de manera aún más negativas.

A través de este componente se han introducido mecanismos o procesos que permiten valorar y analizar políticamente la gravedad de la situación y desarrollar, en forma progresiva, gestiones acordes con el nivel de la crisis, con el objeto de restablecer la integridad de la institucionalidad democrática o prevenir su resquebrajamiento.

Dentro de ese contexto, cobra especial significado la contribución de la Secretaría General de la OEA como recurso del que dispone la Organización para proveer soporte técnico y analítico a los países miembros en sus esfuerzos por mantener la paz y la estabilidad de los sistemas democráticos; así como la labor política que el Secretario General de la OEA cumple en apoyo a los Estados Miembros y su función como conducto político idóneo para informar y brindar soporte al Consejo Permanente en la generación de iniciativas conducentes a enfrentar una eventual crisis. De allí la importancia de fortalecer la capacidad de la Secretaría General para asistir a los Estados Miembros en los procesos de pre y post crisis que abarcan el seguimiento, la negociación, el diálogo y los acuerdos políticos, además de la reconciliación nacional y el fortalecimiento de las instituciones, los partidos y organizaciones políticas y la sociedad civil.

Como instrumento de prevención, nuestra acción debe incluir la realización de análisis y apreciaciones colectivas en el marco de los órganos competentes de

la OEA sobre la situación sociopolítica de un país; la gestión diplomática y la cooperación internacional en las etapas previas y tempranas de una crisis.

La herramienta sancionatoria sólo se utiliza una vez que se han agotado los medios diplomáticos y el resquebrajamiento de la institucionalidad democrática en un Estado Miembro sea inminente; y aún en este caso está precedida de pasos diplomáticos emprendidos por el Secretario General por su propia iniciativa (Art. 18) o por el Consejo Permanente (Art. 20), llegando hasta la convocatoria a una Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores.

El tercer punto de crítica es tal vez el más evidente en el contenido de la CDI: 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.

En efecto, las vías de acceso a la Carta son sólo tres: i) 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); ii) 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 iii) 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).

Pero es de notar que estas tres vías desembocan todas 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.

En la práctica, por consiguiente, la CDI no entrega una vía clara de acción, salvo que lo solicite o consienta en ello el Estado afectado por la conmoción, resguardando al máximo el principio de no intervención. Un caso reciente de uso de la CDI en este sentido, fue el de Nicaragua en Junio del 2005, cuando el Presidente de la República solicitó al Secretario General que encabezara una misión ante lo que veía como una inminente amenaza por partes de las fuerzas opositoras a su legítimo ejercicio del poder. El Secretario General concurrió a Nicaragua, luego informó al Consejo Permanente y llevó a cabo una mediación en la situación interna, que resultó exitosa.

Pero en la práctica, hasta ahora ningún poder del Estado que no sea el Ejecutivo, puede invocar realmente la Carta Democrática Interamericana para impedir una ruptura de la democracia. Mucho menos podrían hacerlo, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil. Naturalmente si es el Ejecutivo mismo el que, a juicio de otros poderes, amenaza la institucionalidad, ello sólo podría ser impedido por el Consejo Permanente una vez producida la ruptura.

También ha existido un caso reciente en esta materia, en Ecuador en Diciembre de 2004, cuando el Presidente de la República decidió la disolución de la Corte Suprema de Justicia. A pesar de los llamados desde ese país para que la OEA hiciera ver al gobierno la gravedad de la supresión de un poder del Estado, ello no ocurrió. Cuando el Congreso ecuatoriano destituyó al Presidente Lucio Gutiérrez, tampoco la OEA realizó ninguna actividad especial. Sólo en abril de 2005, a pedido del nuevo Presidente de Ecuador, Dr. Alfredo Palacio, la OEA envió una misión para examinar el problema de acefalía del Poder Judicial ecuatoriano. Ninguna de las vías pareció abierta para que la OEA conociera el caso de manera preventiva; el tema tampoco fue llevado al Consejo Permanente.

Igualmente inefectiva fue la CDI en Venezuela en abril de 2002, cuando la OEA no pudo prevenir el golpe en contra del Presidente constitucional, ni alcanzó a tomar resolución sobre la ruptura de la democracia antes de que el país volviera a la normalidad. Hubo una resolución que invocó genéricamente la CDI, decidió el viaje de una Misión Especial y convocó a una Asamblea General Extraordinaria, pero ella fue sólo aprobada después del retorno del Presidente. El 18 de abril la AG aprobó la una Declaración de apoyo a la democracia en Venezuela.

No obstante en este caso la Carta tenía plena aplicación, a la luz del Art. 20, ya que se había producido de manera evidente una interrupción del proceso constitucional. Más que una falla de la Carta fue más bien la demora del Consejo en tomar una decisión lo que impidió que el hecho pasara a la historia como la primera aplicación efectiva de la CDI.

Sin embargo, parece obvio que es necesario ampliar las formas de acceso a los mecanismos de la CDI. En esta línea quiero proponer la que parece más sencilla. Si bien es cierto que la expresión “gobierno” usada en la CDI ha sido interpretada como “poder Ejecutivo”, la verdad es que la expresión “gobierno” debe entenderse como referida a todos los poderes del Estado. Es natural, entonces, que otros poderes que son parte del gobierno de un país, puedan recurrir a la OEA, usando la CDI, para denunciar la alteración o ruptura de la institucionalidad democrática en su país. Por cierto, como siempre, será el Consejo Permanente el que determine si tal denuncia tiene o no validez. Pero parece una limitante seria a la vigencia de la CDI que sólo el Poder Ejecutivo pueda usar la CDI para defender una democracia.

3. El Futuro de la CDI

A lo largo de esta exposición he ido proponiendo diversas opciones a través de las cuales es posible fortalecer la efectividad de la Carta Democrática Interamericana. En resumen, las principales son las siguientes:

3.1 Fortalecer los mecanismos de seguimiento con que cuenta la Secretaría General, extendiendo las formas de evaluación multilateral a

cada uno de los caracteres que la CDI considera esenciales para la existencia y sustentabilidad de la democracia.

3.2 Expandir la capacidad de la Secretaría General para prever y prevenir las crisis que amenacen con alterar gravemente o interrumpir el proceso democrático en los Estados Miembros.

3.3 Alcanzar un consenso político formal, a través de una resolución de Asamblea General, acerca de las situaciones que pueden ser identificadas como alteraciones graves o interrupciones del proceso democrático.

3.4 Realizar informes periódicos, en lo posible anuales, sobre los principales temas definidos como esenciales para la democracia en la CDI.

3.5 Fortalecer la capacidad de la Secretaría General para asistir a los Estados Miembros en los procesos previos o posteriores a las crisis que abarcan el seguimiento, la negociación, el diálogo y los acuerdos políticos, además de la reconciliación nacional, el fortalecimiento de las instituciones, los partidos y organizaciones políticas, la sociedad civil y la supremacía del poder civil frente al militar.

3.6 Ampliar el acceso a la OEA, para solicitar la acción del Consejo, a todos los poderes de los Gobiernos miembros.

No obstante, el futuro de la democracia en el hemisferio y el papel que puede jugar en él la Carta Democrática Interamericana, depende de manera crucial de la forma en que se desarrollen algunas áreas, especialmente aquellas que nuestra acción ha tocado sólo de manera muy incompleta hasta ahora.

Hemos aumentado nuestra capacidad para evitar rupturas institucionales; en la celebración de elecciones limpias y libres; hemos sido efectivos en la solución de crisis; tenemos un bien ganado prestigio en derechos humanos y hemos dado grandes pasos en los temas relacionados con la transparencia y la probidad. Pero, aún tenemos mucho que avanzar para enfrentar el desafío principal de asegurar de manera permanente la gobernabilidad y sustentabilidad democrática, razón de ser de la CDI.

La democracia es a la vez que un valor que debe ser preservado, un conjunto de procedimientos e instituciones que siempre pueden ser perfeccionados y de derechos humanos y ciudadanos que deben ser extendidos y protegidos.

De los 14 casos de interrupción del mandato presidencial que se produjeron en la última década, ninguno fue como resultado directo de objeciones al procedimiento electoral. Nuestra meta no es sólo que los gobiernos sean bien elegidos y se mantengan; es, que también, los ciudadanos sientan que viven en una democracia que se hace cargo de los problemas públicos y mejora sus vidas y que la forma de gobierno democrático sea un proceso permanente en las Américas, sea la única forma de procesar y resolver los conflictos en la sociedad.

En los términos del primer capítulo de este Informe, podemos decir que mientras la CDI se encuentra en un cumplimiento cada vez más avanzado en lo que respecta al origen de la democracia, aún existen en nuestro hemisferio carencias importantes en la división, independencia y controles mutuos de los poderes del Estado y en la plena vigencia de las tres esferas de la ciudadanía: la política, la civil y la social.

Nuestra tarea futura es profundizar la vigencia de la Carta Democrática Interamericana, extendiendo su seguimiento y la cooperación en torno a ella, abarcando especialmente aquellas áreas más débiles, pero sin abandonar aquellas en que tenemos ya ganadas posiciones y fortalezas importantes.

De allí que a las cinco propuestas anteriores, quiero agregar las siguientes:

3.7 Mantener y fortalecer el papel de la OEA como el principal organismo de observación y promoción electoral en las Américas.

3.8 Ampliar sustantivamente la acción de la OEA en lo relativo a la consolidación de las instituciones democráticas, el respeto al estado de derecho, la independencia de los Tribunales de Justicia y

3.9 Fortalecer la institucionalidad republicana y el estado democrático de derecho. Si bien las carencias democráticas son más agudas en las esferas civiles y sociales, tenemos aún serios déficits políticos. Uno de ellos resulta prioritario resolver: la debilidad de nuestras formas republicanas, ya sea que estas se desarrollen en regímenes presidencialistas, parlamentarios o de monarquías constitucionales. República y democracia se alimentan recíprocamente. La primera crea las condiciones para que la segunda se desarrolle. Sin República la democracia carece de puntos de apoyo. Y todos conocemos que en muchos casos la división, independencia y control mutuo de los poderes –bases de la organización republicana- presenta serias fallas.

Por tanto, cuando pienso en la ampliación y desarrollo de la Carta Democrática Interamericana también pienso en la ampliación y consolidación de la organización republicana. Separación y balance de poderes, poder legislativo dotado de capacidad política y técnica propia, justicia profesional y plenamente independiente; límites claros al ejercicio del poder; normas claras y estables en el proceso democrático, fortalecimiento de los partidos políticos, son algunos elementos del Estado democrático de derecho que queremos fortalecer.

Especial significación adquiere también en la forma republicana el desarrollo de los mecanismos de control ciudadano. Una democracia sin rendición de cuentas se torna poco confiable y de esa desconfianza, nace en gran parte la crisis de representación que vivimos.

Es importante relevar el papel que en este plano, como en otros aspectos de la ampliación y fortalecimiento de la democracia, puede desempeñar la sociedad civil, para poner de relieve aquellas áreas de la acción pública que siguen siendo opacas o formular denuncias fundadas de faltas a la probidad.

3.10 Profundizar la aplicación de la CDI en las cuestiones relativas a la ampliación de la ciudadanía civil, que no han sido tratadas suficientemente y que a todas luces están en el origen de la inestabilidad institucional de los últimos años. El sujeto de la Carta Democrática son los pueblos, que además de ejercer de manera irrestricta su derecho a elegir gobernantes, se realizan como personas humanas y como ciudadanos, a través del ejercicio pleno de los derechos reconocidos.

Alcanzar la estabilidad democrática significa hacer efectivo el principio enunciado en el artículo 1 de la Carta Democrática. *“Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”*.

El Informe sobre el Estado de la Democracia en América Latina, presentado por el PNUD en 2004 lo decía de otra manera, igualmente sintética pero poderosa: “El sujeto de la democracia no es el elector, sino el ciudadano”.

Esto nos dice que la democracia es esencial para que los derechos políticos, civiles y sociales puedan pasar de lo nominal a lo real. Y también reafirma la obligación de nuestros gobiernos de promover y defender la democracia. Aquí se encuentra la médula, el desafío central hacia el que debe orientarse la ampliación de la Carta Democrática: cómo hacemos efectivo ese derecho a la democracia y cómo se concreta la obligación de los gobiernos.

3.11 Aprobar la Carta Social de las Américas, como una forma de impulsar la ciudadanía social y fortalecer la democracia.

Esto implica que la ampliación de la Carta Democrática debe guardar coherencia con dos principios que ella misma enuncia:

“Art. 12.- La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia”.

“Art. 13.- La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia”.

Para asegurar el futuro de la democracia y el papel de la Carta Democrática Interamericana, nuestros países requieren cambios estructurales en beneficio de la sustentabilidad democrática, los cuales deben incluir un ataque frontal a las condiciones sociales de inequidad que predominan en nuestras sociedades.

En ese marco, reitero la importancia de avanzar en las materias sustantivas mencionadas ya en el discurso con ocasión de la celebración del V Aniversario de la CDI, a saber, la pronta aprobación de la Carta Social, destinada a hacer realidad el capítulo III de la Carta Democrática; la pronta terminación de nuestra Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la negociación de la Convención Interamericana Contra todas las Formas de Discriminación y el fortalecimiento sustantivo del trabajo de la Comisión Interamericana de Mujeres.

Algunos programas en marcha en la Secretaría General, como los de identidad civil, protección de los consumidores y acceso a la justicia, forman parte de la misma tarea de cooperar a la generación de ciudadanía social que debemos abordar prioritariamente.

Estas acciones encaminadas a fortalecer, sobre todo, el aspecto preventivo del documento hemisférico, serán una contribución importante en el proceso de consolidación de la solidaridad democrática, con la Carta Democrática Interamericana como una herramienta fundamental.

Quiero terminar reiterando el principal criterio instrumental que orienta nuestra acción: el gradualismo en la aplicación e interpretación de la CDI. La construcción paso a paso, en una materia tan compleja y sensible, es condición para el éxito. En un sistema multilateral basado en el consenso no se ve otra manera de actuar. Por cierto, el gradualismo no excluye la necesaria dosis de audacia que requiere introducir los cambios necesarios, sino que, regula los tiempos de esa audacia.

Se deberá practicar también el gradualismo en la ampliación de los ámbitos de la Carta. Los sistemas multilaterales tienen su fuerza y su debilidad en su dimensión, en su complejidad. La decisión de 34 Estados tiene un peso enorme en el hemisferio, pero, precisamente, la importancia está en que se sabe lo difícil que es la tarea de construir esa decisión entre tantos. Esa dificultad debe estar presente a la hora de introducir novedades. La ampliación de ámbitos de aplicación de la Carta requiere conocer esta restricción y acomodar su ritmo a ella.

Finalmente, existe un gradualismo institucional. Ampliar nuestros desafíos tiene necesariamente el correlato de ampliar nuestra capacidad institucional, mejorar y modernizar nuestra organización. No se debe en ningún caso exigirle a un sistema administrativo más de lo que este puede dar en cada etapa de su evolución. Por tanto, cada nueva iniciativa deberá contar, para ser puesta en marcha, con las condiciones institucionales para ser ejecutada, tanto desde el punto de vista de los recursos financieros como humanos y organizacionales de la OEA.

**SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA CARTA
DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

RESOLUCIÓN APROBADA POR EL
COMITÉ JURIDICO INTERAMERICANO

(2007)

SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA ¹

(Resolución aprobada en la sesión ordinaria, celebrada el 9 de agosto de 2007)

CJI/RES.132 (LXXI-O/07)

EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

VISTO el Informe del Secretario General “La Carta Democrática Interamericana” (OEA/Ser. G, CP/doc.4184/07), de 4 de abril 2007, presentado al Consejo Permanente en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06) que le solicitaba emitir un informe sobre cómo se había implementado dicha Carta;

HABIENDO SOSTENIDO con el Secretario General en el curso del presente período ordinario de sesiones una amplia sesión de trabajo durante la cual se realizó un provechoso intercambio de opiniones sobre dicho Informe;

CONSIDERANDO que el Comité Jurídico, desde hace varios años, ha realizado estudios y ha adoptado resoluciones con relación a la Democracia y a la Carta Democrática Interamericana, entre estas últimas:

CJI/RES. I-3/95, CJI/RES. I-2/96, CJI/RES. 17 (LVII-O/00), CJI/RES. 23 (LVIII-O/01), CJI/RES. 32 (LIX-O/01), CJI/RES. 41 (LX-O/02) y CJI/RES 64 (LXIII-O/03);

VISTO el artículo 100 de la Carta de la OEA que establece que el Comité Jurídico Interamericano puede realizar, a iniciativa propia, los estudios y trabajos que considere conveniente,

¹ Resolución aprobada en la sesión del 9 de agosto de 2007, 71 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/RES.132 (LXXI-O/07). En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 2007**. Rio de Janeiro: CJI, 2007 (CJI/doc.286/07 del 10 ag. 2007). p.95-97.

RESUELVE:

1. Retomar entre los temas en consideración de su agenda, el de “Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana”.

2. Realizar una interpretación sobre las condiciones y vías de acceso para la aplicabilidad de la Carta Democrática Interamericana, a la luz de la Carta de la OEA, y otros instrumentos jurídicos básicos referidos a la defensa y promoción de la democracia en las Américas.

3. Nombrar como co-relatores a los doctores Ana Elizabeth Villalta Vizcarra, Jaime Aparicio, Mauricio Herdocia Sacasa, Ricardo Seitenfus, Eduardo Vio Grossi, Freddy Castillo Castellanos y Jean-Paul Hubert.

La presente resolución fue aprobada en la sesión del 9 de agosto de 2007, estando presentes los siguientes miembros: doctores Jean-Paul Hubert, Hyacinth Evadne Lindsay, Eduardo Vio Grossi, Ricardo Seitenfus, Freddy Castillo Castellanos, Jorge Palacios Treviño, Mauricio Herdocia Sacasa, Jaime Aparicio y Ana Elizabeth Villalta Vizcarra.

El doctor Eduardo Vio Grossi presentó un voto razonado, y el doctor Antonio Fidel Pérez presentó voto en disidencia.

Anexos:

- CJI/doc.281/07 - Voto razonado. Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana (CJI/doc.274/07 rev.2) (presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)
- CJI/doc.284/07 - Explicación de voto en disidencia relativo a la resolución sobre el seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana (presentado por el doctor Antonio Fidel Pérez)

* * *

VOTO RAZONADO

CJI/doc.281/07

**SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA
CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

(CJI/doc.274/07 rev.2)

(presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi)

Voto a favor del Proyecto de resolución “Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana” (CJI/doc.274/07 rev.2), estimando que el Comité Jurídico Interamericano, como órgano consultivo de la OEA en asuntos jurídicos y atendido lo expuesto por el Secretario General en su Informe sobre la Carta Democrática Interamericana (CP/doc.4184/07), debería abocarse, al menos en una primera etapa del estudio que emprenda en esta materia, específicamente a determinar el sentido y alcance, esto es, a interpretar los siguientes términos y/o conceptos empleados por dicho texto:

- a) Gobierno (arts. 1, 17, 18, 19, 21 y 24);
- b) Situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder (art. 18), y
- c) Alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático (art.20).

* * *

**EXPLICACIÓN DE VOTO EN DISIDENCIA
RELATIVO A LA RESOLUCIÓN SOBRE EL
SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA
CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

CJI/doc.284/07

(presentado por el doctor Antonio Fidel Pérez)

Formulo mi voto en disidencia porque considero que el párrafo 2 de esta resolución del Comité Jurídico Interamericano (CJI), que requiere de un estudio de las “rutas de acceso” a la aplicabilidad de la Carta Democrática Interamericana (la Carta Democrática), implica necesariamente que el CJI tratará de desarrollar una interpretación del término “gobierno” dentro del significado de los Artículos 17 y 18 de la Carta Democrática. La explicación del doctor Vio Grossi sobre el voto en apoyo de la resolución torna esta implicación explícita. Para así hacerlo, sin un pedido explícito del Secretario General e incluso del Consejo Permanente o de la Asamblea General, sería, a mi parecer, injustificado en este momento, estando en conflicto con el respeto que el CJI debe acordar a estos órganos de la OEA.

Esta cuestión se ha levantado en virtud del Informe del Secretario General, titulado “La Carta Democrática Interamericana: Informe al Secretario General en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06)” - (OEA/Ser.G, CP/doc.4184/07), 4 de abril de 2007). Aquí el Secretario General expresó al Consejo Permanente, entre otras cosas, su preocupación sobre casos en los cuales la democracia ha sido amenazada en un estado miembro a través de la acción de la rama ejecutiva contra las ramas legislativa o judicial, y levantó la cuestión sobre si el consentimiento de un “gobierno” con relación a la participación del Secretario General puede ser efectuado, en virtud de los artículos 17 y 18 de la Carta Democrática, por medio de un pedido de las ramas legislativa o judicial, en lugar de tan sólo a través de un pedido de la rama ejecutiva. Estas disposiciones autorizan en efecto al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (el Secretario General) a actuar bajo la Carta Democrática, a pedido del “gobierno” de un Estado miembro, sin una decisión previa de la Asamblea General o del Consejo Permanente de la OEA, en contraposición con los artículos 20 y 21, que explícitamente disponen sobre la participación del Secretario General sobre la base de una aprobación previa del Consejo Permanente o de la Asamblea General.

Como lo he detallado en la reseña del Informe del Secretario General, sometida en la presente sesión del Comité Jurídico Interamericano, el Informe del Secretario General, levantó la cuestión de manera clara y contundente sobre el significado del término “gobierno” como una cuestión que debería ser resuelta a fin de fortalecer la implementación de la Carta Democrática, mas el Informe del Secretario General es dirigido al Consejo Permanente para consideración adicional sobre este tema, y no al CJI. Tanto la resolución como la explicación del voto del doctor Vio Grossi, en este sentido, se refieren al informe del Secretario

General, pero no declaran que el Secretario General ha solicitado al CJI para responder a alguna cuestión interpretativa levantada por el Informe del Secretario General. Tampoco tengo conocimiento de que el Consejo Permanente o la Asamblea General hayan expresa o implícitamente solicitado al CJI para que interpreten cualquier cuestión relativa a la implementación de la Carta Democrática. En consecuencia, la única cuestión por ante el CJI, es si debería ahora ejercitar la única discreción otorgada al mismo bajo el Artículo 100 de la Carta de la OEA, para “por iniciativa propia, emprender tales estudios y trabajos preparatorios que considere conveniente” a fin de responder al deseo general expresado por el Secretario General para dotar de mayor claridad legal con relación a la Carta Democrática.

Mientras no dudo sobre la competencia del CJI para realizar la función de interpretar cuestiones legales que se levantan bajo la Carta Democrática, considero la cuestión de buscarse una opinión legal que resuelve un conflicto potencial entre la Secretaría y el Consejo Permanente de la OEA, particularmente en un asunto que está sujeto a discusión en curso entre estos dos órganos, esencialmente como una cuestión política. Esta cuestión, sea para invitar al CJI para intervenir, que es un órgano jurídico en vez de político, es una cuestión que, a mi juicio, mejor se resuelve mediante una decisión conjunta de la Secretaría y del Consejo Permanente o de la Asamblea General. Además de la posible falta de deseo de tratar de resolver lo que es en efecto una cuestión que determina la adjudicación de autoridad entre la Secretaría y el Consejo Permanente, o la Asamblea General en la implementación de la Carta Democrática, así como la Carta de la OEA, el asunto de la Carta Democrática es particularmente sensitivo. La opinión legal en lo tocante a la tensión entre la sed de democracia como un derecho común de todas las personas en las Américas y el principio de no intervención, tal como ambos están inscriptos en la Carta de la OEA, sería más generalmente aceptable si fuera en respuesta de un pedido de todos los formuladores de decisiones políticas relevantes. No hesitaría en asumir tal tarea, pero no considero que sea compatible con el lugar de la CJI en el sistema legal de la OEA que aparezca extendiéndose a fin de tratar de responder a cuestión tan delicada.

**SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA CARTA
DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

INFORME PRESENTADO POR
JEAN-PAUL HUBERT

(2009)

SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA ¹

(presentado por el doctor Jean-Paul Hubert)

Sumario

Introducción. 1. El Mandato. 2. Antecedentes Inmediatos del Mandato: i. Resolución AG/RES. 2154 (XXXV-O/05), “Promoción de la cooperación regional para la aplicación de la Carta Democrática Interamericana” (AG/DEC. 41 (XXXV-O/05); ii. “La Carta Democrática Interamericana – Informe del Secretario General al Consejo Permanente, del 4 de abril de 2007; iii. Conferencia del Secretario General de la OEA durante el XXXIV Curso de Derecho Internacional del Comité Jurídico Interamericano, del 3 de agosto de 2007. 3. La “Democracia” en instrumentos del Sistema Interamericano; de la Carta de la OEA de 1948 a la Carta Democrática Interamericana de 2001 – un breve repaso: i. La Carta de la OEA de 1948; ii. Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago, Chile, 12–18 de agosto de 1959; iii. Artículo 2(d) agregado a la Carta de la OEA, 1985; iv. El *Compromiso de Santiago con la Democracia* y la resolución sobre *Democracia Representativa* (“Resolución 1080”), 1991; v. El *Protocolo de Washington*, 1992. 4. ... y entonces vino la Carta Democrática Interamericana. 5. La Carta Democrática Interamericana – qué dice y algunas interpretaciones y observaciones preliminares. i. Algunos principios generales; ii. ¿Qué es “Democracia” en el Sistema Interamericano?; iii. Capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana: fortalecimiento y preservación de las instituciones democráticas. 6. Sobre la naturaleza y significado de la Carta Democrática Interamericana. 7. Democracia y el Comité Jurídico Interamericano. 8. Las tres principales ‘limitaciones’ de la Carta Democrática Interamericana – perspectiva general: i. Carencia de precisión en los criterios para definir cuándo y en qué medida se han alterado las instituciones democráticas de un país, cuando la OEA se enfrenta a una situación de alteración o de interrupción inconstitucional del orden democrático y cuando hay una crisis; ii. La tensión obvia entre el principio de no intervención y la posibilidad de proteger la Democracia a través de mecanismos colectivos; iii. Problemas de acceso para aquellos que intentan beneficiarse de los mecanismos de la Carta. 9. Algunas consideraciones generales basadas en un análisis preliminar realizado por el Comité Jurídico Interamericano.

Anexo. Un repaso limitado por alguna de la más reciente literatura especializada dedicada a la Carta Democrática Interamericana.

* * *

¹ Informe presentado en la sesión del 19 de marzo de 2009, 74 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc.317/09 corr.1. En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 2009**. Rio de Janeiro: CJI, 2009 (CJI/doc.338/09 del 14 ag. 2009). p.49-85.

INTRODUCCIÓN

“El efectivo ejercicio de la democracia representativa es la base del estado de derecho y de los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos.” (Art. 2, CDI)

El carácter jurídico de la Carta Democrática Interamericana está bien establecido. El Secretario General José Miguel Insulza en forma acertada se ha referido a ella como *“el instrumento más importante dentro del ámbito **jurídico** de las Américas con el objeto de atender a la democracia, (...) la piedra angular sobre la cual queremos avanzar en relación con el proceso democrático al interior de nuestro continente”*. Al mismo tiempo, como veremos más adelante, se ha denominado *“el instrumento hemisférico que reviste el carácter **político** más trascendental desde el surgimiento de la Carta de la OEA”*.

Al asumir la interpretación de las condiciones y de las rutas de acceso para su aplicabilidad, el Comité Jurídico Interamericano estaba, y aún está, plenamente consciente de las dificultades que resultan de la combinación de esos dos elementos, es decir, el jurídico y el político, como se evidenció en discusiones recientes entre los miembros de la OEA.

El propósito inicial del Comité era considerar si podría haber maneras de permitir a la Carta Democrática Interamericana alcanzar mejor sus propósitos en vista de las amenazas cambiantes para el orden democrático en las Américas. Una tarea que uno de sus miembros anotó puntualmente que no era susceptible de producir resultados inmediatos y concluyentes, y que precisaría de una mayor reflexión.

El actual informe por lo tanto no pretende sugerir respuestas a todas las preguntas subyacentes planteadas por el asunto estudiado. Tal como indicado en la conclusión del informe, el relator intentó reunir tantos elementos como le fuera posible identificar en el tiempo y con los medios a su disposición y que considerara relevantes para el tema. Con la esperanza de que éstos pudieran ser una contribución útil para los objetivos del análisis posterior requerido.²

* * *

1. El mandato

El 9 de agosto de 2007, con ocasión de su 71º período ordinario de sesiones llevado a cabo en Rio de Janeiro, el Comité Jurídico Interamericano adoptó la

² El relator ha elegido no atribuir nada de lo que sigue, con muy pocas excepciones, a cualquier miembro del Comité en particular, aunque sigue estando en deuda con sus colegas, cuyo análisis preliminar fue realizado precisamente con el fin de brindarle una cierta guía para la preparación de este informe.

resolución “Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana³, mediante la cual resolvió:

1. Retomar entre los temas en consideración de su agenda, el de “Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana”.
2. Realizar una interpretación sobre las condiciones y vías de acceso para la aplicabilidad de la Carta Democrática Interamericana, a la luz de la Carta de la OEA, y otros instrumentos jurídicos básicos referidos a la defensa y promoción de la democracia en las Américas.

El Comité basó su decisión en el artículo 100 de la Carta de la OEA, que estipula que el Comité Jurídico Interamericano puede, por iniciativa propia, asumir los estudios y trabajos que considere recomendable.

* * *

2. Antecedentes inmediatos del mandato

La Democracia, incluyendo su defensa y promoción, ha sido de tiempo atrás un tema de cuidadoso estudio y atención por parte del Comité Jurídico. Para utilizar solamente ejemplos bastante recientes, la “Democracia en el Sistema Interamericano” ya era uno de los asuntos objeto de estudio a principios de la década de los 90s, cuando le fue expresamente ordenado, según mandato del Consejo Permanente, que procediera con su trabajo sobre el asunto “...en la medida en que se refiere a uno de los pilares básicos del Sistema Interamericano” (CP/doc.2479/94). En el mismo año, fue la Asamblea General quien solicitó al Comité continuar sus estudios “... *teniendo en cuenta que se trata de uno de los temas fundamentales en la agenda de la Organización*” [AG/RES. 1266 (XXIV-O/94)].⁴

La “instrucción” dada por la Tercera Cumbre de las Américas de 2001 a los Ministros de Relaciones Exteriores del Hemisferio “*que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa*” y su posterior adopción durante el mismo año, ha dado lugar naturalmente a la permanente consideración por parte del Comité Jurídico del tema general de la Democracia en el sistema interamericano. El Comité hizo importantes aportes a la elaboración de la Carta Democrática Interamericana, principalmente mediante la adopción de la resolución CJI/RES.32 (LIX-O/01) del 16 de agosto de 2001, “Observaciones y Comentarios del Comité

³ CJI/RES. 132 (LXXI-O/07).

⁴ En cumplimiento de esos mandatos, el Comité adoptaría más adelante la resolución CJI/RES.I-3/95, “La Democracia en el Sistema Interamericano”, que será discutida más adelante en el presente informe.

Jurídico Interamericano sobre el proyecto de Carta Democrática Interamericana”. Luego agregó el “Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana” a su agenda, una expresión temprana de su parte sobre la necesidad de observar su implementación.

Ante la falta de un mandato expreso proveniente de otros órganos de la OEA para considerar cualquier asunto específico relacionado con dicha implementación, el Comité mantuvo el asunto “en suspenso” en su agenda, entre 2003 y 2007. Durante ese período, discutió varios informes de índole general preparados sobre el tema por algunos de sus miembros. Vale el recordar aquí, sin embargo, que la Asamblea General de 2004 solicitó al Comité Jurídico Interamericano, mediante su resolución AG/RES. 2042 (XXXIV-O/04), que analizara, “a la luz de lo establecido en el capítulo III de la Carta Democrática Interamericana, los aspectos jurídicos de la interdependencia entre la Democracia y el desarrollo social”.⁵

En forma más inmediata, lo que condujo al Comité Jurídico a decidir a enfocar su atención a la “*conducta de una interpretación sobre las condiciones y las rutas de acceso a la aplicabilidad de la Carta Democrática Interamericana*” puede remontarse a:

- i. **Resolución AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) “Promoción de la cooperación regional para la aplicación de la Carta Democrática Interamericana”**, aprobada por la OEA el 7 de junio de 2005 en el trigésimo quinto período ordinario de sesiones de su Asamblea General. Por esa resolución, los Estados miembros:

*“CONSCIENTE ASIMISMO de la necesidad de dotar a la Organización de procedimientos que faciliten la cooperación para el cumplimiento de las normas y principios contenidos en la Carta Democrática Interamericana, de modo que contribuya efectivamente a la preservación y consolidación de la democracia en los países del Hemisferio; (...)*⁶

- encargaron al Secretario General que, “*en breve plazo, presente al Consejo Permanente, para su análisis y consideración, un informe que dé cuenta de la manera en que se ha aplicado la Carta*

⁵ Ese mandato específico llevó el Comité a discutir y a considerar a profundidad un informe llamado “Aspectos jurídicos de la interdependencia entre la democracia y el desarrollo económico y social” preparado por el autor del presente informe (CJI/doc.190/05 rev. 3, 20 de marzo de 2006), y a adoptar la resolución CJI/RES. 106 (LXVIII-O/06) del 29 de marzo de 2006 sobre ese mismo tema. Más información sobre el tema más adelante.

⁶ Del preámbulo.

*Democrática Interamericana desde su entrada en vigencia en 2001*⁷; y

- dieron instrucciones al Secretario General que, “*luego de consultas con el Consejo Permanente, y teniendo en cuenta los propósitos y principios de la Carta de la OEA, en especial el de promover y consolidar la democracia representativa, elabore propuestas de iniciativas de cooperación oportunas, eficaces, y equilibradas y graduales, según corresponda, para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, de conformidad con lo establecido en el capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana, dentro del principio de no intervención y el derecho a la autodeterminación, y las presente al Consejo Permanente.*”⁸

[Ese mandato también aparece exactamente igual en los párrafos 2 y 3 de la “Declaración de Florida”]: Hacer realidad los beneficios de la democracia⁹, adoptada en la misma fecha; también fue reiterado por la Asamblea General de la OEA en la resolución “Promoción de la cooperación regional para la aplicación de la Carta Democrática Interamericana en ocasión de su quinto aniversario”, adoptada el 6 de junio de 2006 en su trigésimo sexto período ordinario de sesiones.¹⁰

- ii. “**La Carta Democrática Interamericana - informe del Secretario General conforme a las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06)**”, con fecha del 4 de abril de 2007, presentado al Consejo Permanente.¹¹
- iii. Una **Conferencia del Secretario General de la OEA** del 3 de agosto de 2007 ante los asistentes al XXXIV Curso de Derecho Internacional del Comité Jurídico Interamericano, en Rio de Janeiro, durante el cual revisó y elaboró aún más el alcance de su informe ya mencionado.¹²

Tanto el **Informe** como la **Conferencia** mencionados serán discutidos más adelante en el presente informe.

⁷ Párrafo operativo 1.

⁸ Párrafo operativo 2.

⁹ AG/DEC. 41 (XXXV-O/05).

¹⁰ AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06), Santo Domingo, República Dominicana.

¹¹ OEA/Ser.G, CP/doc.4184/07, original español.

¹² INSULZA, José Miguel. Palabras de inauguración del XXXIV Curso de Derecho Internacional (2008). **XXXIV Curso de Derecho Internacional**, v. 27, p. i-xiv. En esa misma ocasión el Comité recibió al Secretario General para una discusión general sobre los desafíos actuales relacionados con la implementación de la Carta Democrática.

* * *

3. La “Democracia” en instrumentos del Sistema Interamericano; de la Carta de la OEA de 1948 a la Carta Democrática Interamericana de 2001 - un breve repaso

Puede considerarse sin duda, que la Carta Democrática Interamericana de 2001 encuentra sus verdaderas raíces en la Carta de la OEA original, de 1948. Pero más inmediatamente, surgió al término – indudablemente provisional - de un camino evolutivo que comenzó a tomar forma con el *Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*, de 1991, y la Resolución 1080 sobre *Democracia Representativa*, y el subsiguiente *Protocolo de Washington* de 1992, que modificó la Carta de la OEA. Y según se mencionó anteriormente, era el resultado directo del deseo expreso de las más altas autoridades de los Estados miembros de la OEA reunidos en la 3ª Cumbre de las Américas en abril de 2001 de dotar a la región de un instrumento formal, una “Carta”, que “*reforzaría los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa*”.¹³ La instrucción específica que emitieron en la Ciudad de Quebec estaba orientada hacia la preservación de lo que entonces era un nivel sin precedente de Democracia en la región. Es la ‘traducción’ de su voluntad en realidad, que algunos meses después llevaría a la adopción de una Carta Democrática Interamericana que fue rápidamente reconocida como la pieza central de la arquitectura de la Democracia interamericana.

Uno puede por lo tanto decir con confianza que la Carta Democrática Interamericana es total y principalmente relacionada con la defensa activa de la Democracia en las Américas, y, por consiguiente, que interpretar “*las condiciones y rutas de acceso para [su] aplicabilidad*”¹⁴ es total y principalmente relacionado con la exploración de las vías para lograr los fines de la misma.

Tal como acertadamente recordara Didier Operti, entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, durante una Sesión Protocolaria del Consejo Permanente de la OEA realizada el 16 de septiembre de 2002 para conmemorar el primer aniversario de su adopción, la Carta Democrática Interamericana no era un fenómeno mágico e instantáneo que acababa de suceder repentinamente. No menos acertado, señaló además, su surgimiento debía ser visto no sólo como inscrito dentro del contexto de la evolución de la OEA, sino también como parte de un proceso que es a la vez político, normativo e histórico.¹⁵ Podría ser útil hacer una breve revisión de lo que puede verse como los ‘antecedentes’ del

¹³ Énfasis agregado.

¹⁴ Según el mandato por iniciativa propia del Comité Jurídico.

¹⁵ Véase DE LA CALLE, Humberto. **Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones**. Washington: Organización de los Estados Americanos; Consejo Permanente; Columbus Memorial Library, 2003, p. 231. El texto completo de ese documento se encuentra en línea en http://www.OEA.org/OEApage/esp/Publicaciones/CartaDemocráticaa_spa.pdf

tratamiento de la Democracia en algunos documentos del sistema interamericano que preceden a la Carta Democrática Interamericana, no sólo para entender mejor su contexto, sino también para analizar lo que, con el paso del tiempo y el advenimiento de nuevas formas de amenazas para la Democracia, ahora se ven como sus deficiencias.¹⁶

i. La Carta de la OEA de 1948

En el texto original de la Carta de la OEA, que data de 1948, uno encuentra una reafirmación hecha por los Estados americanos, del principio según el cual *“la solidaridad de los Estados americanos y los elevados objetivos que se buscan con ella requieren la organización política de esos estados sobre la base del ejercicio eficaz de la democracia representativa; (...)”*.¹⁷ Un lenguaje que aún está presente en la Carta actual, en el artículo 3(d). En palabras del Secretario General José Miguel Insulza, la consagración de tal principio en la Carta de 1948 reconoció y reflejó el hecho de que la obligación de Estados miembros de ser democráticos existía por lo menos una década, si no dos, antes de la creación de la OEA moderna.¹⁸

Vale la pena anotar que la OEA fue la primera organización internacional que incluyó el concepto de democracia representativa en su documento constitutivo. No se menciona la Democracia en la Carta de Naciones Unidas, firmada el 25 de junio de 1945.¹⁹

ii. Quinta Reunión de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago, Chile, 12-18 de agosto de 1959

Los años siguientes fueron difíciles para la Democracia en la región, por muchas razones, entre ellas la guerra fría, la multiplicidad de dictaduras (en ocasiones muy duras), dictaduras, los golpes militares, etc. Sin embargo, esos días sombríos no impidieron totalmente que los Estados miembros de la OEA se ocuparan del tema de la Democracia. Sólo para dar un ejemplo, se puede mencionar la Quinta Reunión de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores

¹⁶ En su libro **OEA** (São Paulo: Manole, 2004), Jean-Miguel ARRIGHI, Secretario de Asuntos Jurídicos de la OEA, lleva a cabo tal revisión en el capítulo VI, titulado **“La defensa del sistema democrático”**. Su revisión comienza en épocas anteriores a la Carta de la OEA de 1948, con la Conferencia Interamericana de 1936 para la consolidación de la paz (Buenos Aires). Estoy en deuda con él por una parte de lo que sigue en esta parte de mi informe. [Nota: las referencias a su libro citadas en el presente informe pertenecen a una versión original en español del texto que luego fuera traducido en portugués por la casa editora; ese texto en español no ha sido publicado. En portugués, el Capítulo VI se intitula “A defesa do sistema interamericano”].

¹⁷ Énfasis agregado.

¹⁸ En su conferencia del 3 de agosto de 2007 mencionada anteriormente.

¹⁹ Tampoco se menciona en el Acuerdo de la Liga de las Naciones, firmado el 28 de junio de 1919.

realizada en Santiago, Chile, del 12-18 de agosto de 1959.²⁰ Uno de los dos ítems en su agenda fue *“II. El ejercicio efectivo de la democracia representativa y respeto a los derechos humanos, incluyendo: (a) Estudio doctrinario, teniendo en cuenta el mantenimiento estricto del principio de no intervención, de la posible relación jurídica entre el respeto efectivo de los derechos humanos y el ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos previstos por el derecho internacional positivo americano; (b) Procedimiento que permita apreciar el cumplimiento de dos principios fundamentales del derecho internacional americano: ejercicio efectivo de la democracia representativa y el respeto de los derechos humanos; y medidas que deben tomarse en los casos de incumplimiento de esos principios”*.

La Declaración de Santiago de Chile adoptada en esa ocasión fue, sin lugar a dudas, inspirada en buena parte por los acontecimientos políticos que ocurrían en otras partes de la región.²¹ Sin embargo, contenía un lenguaje que perduraría y resurgiría años más tarde. Por ejemplo, se refirió *“al anhelo general de los pueblos americanos de vivir en al amparo de instituciones democráticas”*, y a su *“fe en el ejercicio efectivo de la democracia representativa como el mejor medio de promover su progreso político y social”*. Afirmó que *“la existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios en que se funda la Organización de Estados Americanos”*.

También procedió a enunciar algunos de los atributos de la Democracia, para permitir a la *“opinión pública, nacional e internacional, determinar el grado de identificación de los regímenes políticos y de los gobiernos”* con democracia representativa. Entre éstos mencionó: *“(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 representativa; (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 prescripción política es contrario al orden democrático americano; (7) La libertad de prensa, radio y televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático; (...)”*.

²⁰ El texto de su Acta Final se puede encontrar (en español) en: <http://www.OEA.org/CONSEJO/SP/RC/Actas/Acta%205.pdf>.

Las citas que siguen se toman del *“Acta Final”*.

²¹ Por ejemplo con sus referencias explícitas al *“comunismo”* y al *“totalitarismo”*.

Resulta interesante que la misma Quinta Reunión de Consulta haya aprobado una resolución sobre el Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa²² que *encomendó “al Consejo de la Organización de Estados Americanos la preparación, con la cooperación de los órganos técnicos de la Organización y oídos los Gobiernos de los Estados Americanos, de un proyecto de Convención sobre el ejercicio efectivo de la democracia representativa, y que establezca el procedimiento y las medidas aplicables a ese respecto”*. Esto tiene una llamativa semejanza con la instrucción dada más de 41 años después por los jefes de Estado y de Gobierno de la región reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas de 2001 cuando pidieron que sus Ministros de Relaciones Exteriores *“preparen, en el marco de la siguiente Asamblea General de la OEA, una Carta Democrática Interamericana para reforzar los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa”*.

iii. Artículo 2 (d) adicional a la Carta de la OEA, 1985

Pero las realidades políticas no eran propicias en ese entonces para posibilitar que tan nobles aspiraciones se tradujeran en instrumentos regionales. No fue hasta 1985 que fuera agregada una dimensión notable a la Carta de la OEA, cuando se introdujo el artículo 2 (b); que en una parte establece que: *“La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales: (...) (b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención.”*²³ La referencia “a los principios en que se funda” como una fuente del “propósito esencial” identificado como la promoción y la consolidación de la Democracia representativa, merece atención.

La observancia de este nuevo artículo 2 (b) y el artículo original 3 (d) ha llevado al Secretario de Asuntos Jurídicos de la OEA a concluir que si se toman juntos, éstos pueden ciertamente ser interpretados como una consagración por parte de la Carta de la OEA “del compromiso de los Estados americanos con el ejercicio de la democracia representativa, y la intención, si no la obligación, de la Organización de trabajar para asegurar dicho ejercicio”.²⁴

iv. El Compromiso de Santiago con la Democracia y la resolución sobre Democracia Representativa, (“Resolución 1080”), 1991²⁵

Durante los años 80, el escenario político en la región experimentó una rápida transformación, con gobiernos democráticamente elegidos llegando al

²² Resolución IX, **Acta Final**, p. 12.

²³ Este mismo lenguaje se repitió en el primer párrafo del preámbulo de la Carta Democrática Interamericana. Énfasis agregado.

²⁴ ARRIGHI, Jean-Michel. *Op. cit.*, p. 109.

²⁵ AG/RES. 1080 (XXI-O/91).

poder casi en todas partes. La puerta estaba abierta para que la Organización de los Estados Americanos instrumentalizara aún más la aplicación de los principios proclamados en su Carta. Eso llevó a la adopción por parte del 21º período ordinario de sesiones de su Asamblea General, llevada a cabo en Santiago, Chile, en junio de 1991, del *Compromiso de Santiago con la Democracia* y resolución sobre *Democracia Representativa*, conocida como “Resolución 1080”.

En su “Compromiso con la Democracia” los Estados miembros de la OEA reconocieron que “*los cambios dirigidos hacia un sistema internacional más abierto y democrático no están plenamente asegurados*” y que esas “*tendencias positivas*” tenían que continuar²⁶. Enfáticamente indicaron que la “*democracia representativa es la forma de gobierno de la región y que su ejercicio efectivo, consolidación, y perfeccionamiento son prioridades compartidas*”.²⁷ Una declaración fuerte e inequívoca, es: la “*democracia es LA forma de gobierno*”. Declararon su “*compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región*”.²⁸ Indicaron su “*determinación de continuar en la elaboración y desarrollo de una agenda relevante de la Organización para dar adecuada respuesta a los nuevos desafíos y requerimientos en el contexto mundial y regional*”, y decidieron “*conceder especial prioridad*” en esa agenda a una serie de acciones específicas, entre ellas “*Fortalecer la democracia representativa como expresión de la legítima y libre manifestación de la voluntad popular, dentro del respeto invariable a la soberanía y a la independencia de los Estados miembros*”.²⁹ Se comprometieron a “*adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa, de conformidad con la Carta de la Organización de los Estados Americanos*”.³⁰

Haciendo esto una realidad, procedieron inmediatamente a adoptar la Resolución 1080, en gran medida un paso ‘revolucionario’, aunque limitado en su alcance. Entre las premisas para su decisión se refirieron “*a la existencia generalizada de gobiernos democráticos en el hemisferio*”, reconociendo explícitamente que la existencia general de la Democracia genuina abría la puerta a la acción regional para mantenerla y defenderla. Además consideraron que el “*principio consignado en la Carta de que la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa*”.³¹ Así pues, procedieron “*a instruir al Secretario General que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político*

²⁶ *Compromiso*, preámbulo, 3º párrafo.

²⁷ *Compromiso*, preámbulo, 35º párrafo.

²⁸ *Compromiso*, primer párrafo declarativo.

²⁹ *Compromiso*, tercer párrafo declarativo.

³⁰ *Compromiso*, quinto párrafo declarativo.

³¹ Resolución 1080, preámbulo, 2º párrafo.

*institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General todo ello dentro de un plazo de 10 días”, indicando además “que la reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores o del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General tenga por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y al derecho internacional”.*³²

Por primera vez, la Resolución 1080 proveía a la OEA de un mecanismo automático, de respuesta rápida frente a golpes de estado. En palabras de Hawkins y Shaw, tales instrucciones dadas a su Secretario General “aumentó ligeramente los niveles de obligación, de precisión y de delegación dentro de la OEA”.³³ Al evaluar el significado de la Resolución 1080, Pastor escribe que al adoptarla “los gobiernos de las Américas eludieron el artículo 18³⁴ de la Carta de la OEA y emprendieron una jornada para imprimir sustancia a las muy expresivas declaraciones sobre la solidaridad democrática”, una jornada “hacia una defensa colectiva de la Democracia [que más adelante] viviría un momento importante con la aprobación unánime de la Carta Democrática Interamericana el 11 de septiembre de 2001”³⁵. En su opinión, y nosotros podríamos ciertamente estar de

³² Resolución 1030, párrafo operativo 1. Puede observarse que no se prevén medidas o sanciones específicas.

³³ HAWKINS, Darren; SHAW, Carolyn M. **The OAS and Legalizing Norms of Democracy** [La OEA y la legalización de normas de la Democracia]. En: **Promoting Democracy in the Americas [Promoción de la Democracia en las Américas]**. Ed. por Dexter B. Boniface, Sharon L. Lean y Thomas Legler; John Hopkins University Press, 2007, p. 25. El Profesor Hawkins está con el Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Brigham Young, E.U.A.; el Profesor Shaw está con el Departamento de Ciencia Política en Wichita State University, E.U.A.

³⁴ El cual hoy se ha convertido en el artículo 19. Éste reza así: “Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.”. Es decir la Resolución 1080 dio al principio de no-intervención un significado calificado.

³⁵ PASTOR, Robert. **A Community of Democracies in the Americas – Instilling Substance Into a Wondrous Phrase** [Una comunidad de Democracias en las Américas – inculcando sustancia en una frase maravillosa]. En: **The Inter-American Democratic Charter: Challenge and Opportunities for the Collective Defence and Promotion of Democracy in the Americas** [La Carta Democrática Interamericana: Desafío y oportunidades para la defensa colectiva y la promoción de la Democracia en las Américas], **Canadian Foreign Policy**, v. 10, n. 3 (primavera de 2003), p. 14. El documento de Pastor fue uno de varios publicados en esa edición temática de **Canadian Foreign Policy** que resultó de una conferencia de dos días convocada en la University of British Columbia en noviembre de 2002 por el ex-Ministro de Asuntos Exteriores

acuerdo con él, al autorizar al Secretario General a convocar una reunión de emergencia del Consejo Permanente en caso de interrupción del proceso democrático, la resolución 1080 realmente “redefinió la soberanía”³⁶. Graham escribió: “Para una región donde las altas paredes de la soberanía, entronizadas en la Carta de la OEA, habían protegido de tiempos atrás gobiernos ilegales y dictatoriales de la censura exterior, la resolución 1080 de Santiago representó un cambio extraordinario: una determinación no sólo para condenar colectivamente el derrocamiento violento de gobiernos constitucionalmente elegidos, sino también para investir a la OEA con el poder de expulsión y de aplicar sanciones para defender y mantener los avances democráticos de los quince años anteriores. Ninguna organización regional fuera de Europa occidental, ni siquiera las Naciones Unidas habían apostado tan vehementemente a los valores de la gobernabilidad democrática”.³⁷

v. El Protocolo de Washington, 1992

La Resolución 1080 tenía limitaciones obvias. Su articulado no iba más allá de la noción tradicional de los golpes de estado; no especificó cuáles eran las posibles sanciones para “una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del ejercicio legítimo del poder por un gobierno democráticamente electo” y simplemente pidió que fueran “apropiados, conforme a la Carta y al derecho internacional”. Más aún, como mera resolución de la Asamblea General, tenía poca, o ninguna, obligatoriedad. Como escribe Arrighi³⁸, las medidas para evitar por lo menos en parte tales falencias fueron discutidas pronto y llevaron a la adopción en 1992 del Protocolo de Washington que modificó la Carta de la OEA agregándole lo que es hoy su artículo 9.

El artículo 9 de la Carta de la OEA estipula que

canadiense, Lloyd Axworthy y el Liu Institute de la UBC para buscar una mejor comprensión “del dilema y las opciones para los esfuerzos multilaterales fortalecer la Democracia en las Américas”. En aquella época, Pastor, un ex-secretario ejecutivo del Consejo de presidentes y primeros ministros de las Américas, era vicepresidente de asuntos internacionales, profesor, y director del Centro para la Democracia y el manejo de las elecciones de la American University en Washington.

³⁶ PASTOR, *op. cit.*, p. 15; ese, señala, “fue el momento en que la OEA cruzó el Rubicón”.

³⁷ GRAHAM, John. **A Magna Carta For the Americas: The Inter-American Democratic Charter: Genesis, Challenges and Canadian Connections** [Una Carta Magna para las Américas: La Carta Democrática Interamericana: Génesis, desafíos y conexiones canadienses], documento de política. FPP-02-09, p. 3; FOCAL (Fundación Canadiense para las Américas), Ottawa, 2002. John Graham, ex-embajador canadiense en Venezuela, fue el primer director de la Unidad de Promoción de la Democracia de la OEA, cuya creación, anotan Hawkins y Shaw (*op. cit.*, p. 25) constituyó un paso importante para lo que se conoce como “la legalización de la democracia”; ellos definen “legalización” como un “aumento en el nivel de obligación, precisión y delegación a terceras partes acerca de las reglas internacionales”; más sobre esto, posteriormente.

³⁸ *Ibid.*, p. 113-114.

“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.” Entre otras cosas, agrega que "a) La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado; y que d) La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado”.

Con esto, anotan Hawkins y Shaw, los Estados miembros “dieron su paso más dramático para legalizar la Democracia. (...) Como modificación a la Carta, la medida impone el nivel más alto posible de obligación de los estados ratificantes,”³⁹ agregando que el protocolo también “aumentó el nivel de precisión ausente en la resolución 1080, especialmente indicando los procedimientos específicos a seguir cuando los gobiernos democráticos sean derrocados por la fuerza.”⁴⁰ Para el Secretario General Inzulza, el Protocolo de Washington finalmente hizo realidad lo que había sido simplemente proclamado en la Carta de 1948, puesto que volvió la Democracia una obligación, y una condición para la calidad de miembro de la Organización.⁴¹

Es decir, el artículo 9 reafirmó que la democracia representativa es la norma que se espera de los miembros; que puede haber sanciones a raíz interferir con ella; y que deben buscarse su restauración y reestablecimiento en dichos casos.⁴²

³⁹ HAWKINS y SHAW. *op. cit.* p. 26. ARRIGHI, Jean-Michel, *op.cit.*, y muchos otros, se han ocupado extensivamente de los diversos niveles de personalidad jurídica de los varios instrumentos de la OEA que se relacionan con la promoción y la defensa de la Democracia en las Américas, incluyendo por supuesto la Carta Democrática Interamericana, y de las dificultades que presenta. Por ejemplo, Arrighi se pregunta si así como la Resolución 1080, aplicable a todos, pero no obligatoria, condujo a la adopción del obligatorio pero sólo aplicable a los signatarios, Protocolo de Washington, algún día no podamos tener un nuevo protocolo que modifique la Carta de la OEA como resultado de lo cual hubiera de darse una mayor jerarquía legal a la Carta Democrática Interamericana. Hay un acuerdo general sobre que las condiciones políticas requeridas para el consenso necesario para que esto sea posible no están dadas.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ En su conferencia anteriormente mencionada del 3 de agosto de 2007.

⁴² Varios otros documentos se podrían agregar a éstos considerados hasta el momento, especialmente la Declaración de Managua para la promoción de la Democracia y desarrollo de 1990 [AG/DEC 4 (XXIII-O/93)], por la que, como el decimoséptimo párrafo del preámbulo de la Carta Democrática interamericana recordara más adelante, “los Estados Miembros expresaron su convicción que la misión de la Organización no se

4. ... y entonces vino la Carta Democrática Interamericana

Cuando observan el escenario político en constante desarrollo de las Américas en los años inmediatamente siguientes a haber emprendido los pasos (osados desde todo punto de vista, aunque limitados en su alcance) para la defensa de la Democracia incorporada en el *Compromiso de Santiago* y la *Resolución 1080*, los observadores, los eruditos y los políticos, casi todos señalan el surgimiento de nuevos y preocupantes eventos. La región presenció la aparición de nuevas formas, más ‘sofisticadas’ de interrupción del orden constitucional que el golpe de estado tradicional. Por ejemplo cuando tales interrupciones provienen de un poder ejecutivo elegido democráticamente, de otros sectores sociales organizados distintos de los militares.⁴³ De hecho hubo casos que fueron denominados *autogolpes*, con un presidente elegido que cierra el congreso, suspendiendo la constitución, rigiendo por decreto; o un poder ejecutivo que purga las cortes y/o que reorganiza el poder judicial para garantizar su propia impunidad.⁴⁴ Según lo expresado por Legler, Lean y Boniface, “para el final de la década (...) la práctica autoritaria de los líderes democráticamente elegidos se había sumado a los golpes y autogolpes en la lista de amenazas contra la Democracia.⁴⁵

Se desarrolló entonces, entre los líderes del hemisferio, una voluntad para dotar a la OEA de nuevos medios para intentar y evitar que “líderes democráticamente elegidos actúen de forma inconstitucional para alterar o interrumpir el orden democrático”, a través de autogolpes u otras formas de

limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno”.

⁴³ ARRIGHI, Jean-Michel, *op. cit.*, p. 114.

⁴⁴ Véase CAMERON, Maxwell; HECHT, Catherine. Compromiso Canadiense con las Democracias en las Américas. *Canadian Foreign Policy*, v. 14, n. 3 (2008); la edición entera fue dedicada a los documentos presentados en una conferencia sobre “Canadá y las Américas: Definiendo la nueva participación” llevada a cabo en Ottawa el 13-14 de marzo de 2008. Cameron era entonces profesor en el Departamento de Ciencia Política en la Universidad de la Columbia Británica (UBC), en Canadá, y Hecht era candidata doctoral en el mismo departamento.

⁴⁵ LEGLER, Thomas (ed); LEAN, Sharon L. (ed); BONIFACE, Dexter B.(ed). *Las dimensiones internacionales y transnacionales de la Democracia en las Américas*. En: **Promoción de la Democracia en las Américas**. John Hopkins University Press, 2007. Thomas Legler es profesor de relaciones internacionales en la Universidad Iberoamericana en Ciudad de México y un fellow en el Centro para el Estudio de la Democracia en Queen’s University en Toronto; Sharon L. Lean es profesora de política comparativa, de América Latina y democratización en el Departamento de Ciencia Política, Wane State University, Detroit; Dexter Boniface es profesor adjunto de Ciencia Política y director del American & Caribbean Studies Program at Rollins College in Winter Park, FL.

violación a las constituciones democráticas.⁴⁶ Un deseo que expresaron firmemente en términos inequívocos en la Declaración de Principios que adoptaron en su Tercera Cumbre (Quebec, Canadá, 20-22 de abril de 2001), en los siguientes términos:⁴⁷

“Reconocemos que **los valores y prácticas de la democracia son fundamentales** para avanzar en el logro de todos nuestros objetivos. **El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático** son, al mismo tiempo, **un propósito y un compromiso compartido**, así como una **condición esencial** de nuestra presencia en esta y en futuras cumbres. En consecuencia, **cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable** para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas.⁴⁸ Tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales, existentes, acordamos llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres.”⁴⁹

“**Las amenazas contra la democracia, hoy en día, asumen variadas formas.** Para mejorar nuestra capacidad de respuesta a estas amenazas, **instruimos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que**, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, **preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa.**”⁵⁰

“Reafirmamos que la subordinación constitucional de las fuerzas armadas y de seguridad a las autoridades civiles legalmente constituidas de nuestros países, y **el respeto al Estado de Derecho por parte de todas las instituciones nacionales y sectores de la sociedad, son fundamentales para la democracia.**”⁵¹

⁴⁶ Véase CAMERON y HECHT, *op. cit.*

⁴⁷ Algunos de los cuales se han citado anteriormente en el presente informe.

⁴⁸ Se conoce como la “cláusula de la Democracia” de la Declaración de Quebec.

⁴⁹ 5º párrafo de la Declaración; énfasis añadido.

⁵⁰ 6º párrafo de la Declaración; énfasis añadido.

La delegación venezolana en la cumbre presentó reservas respecto a este párrafo (así como el párrafo 1, por la misma razón) de la Declaración de Quebec, “por cuanto a juicio de nuestro Gobierno la Democracia debe ser entendida en su sentido más amplio y no únicamente en su carácter representativo. Entendemos que el ejercicio democrático abarca además la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la gestión de gobierno, con miras a la construcción diaria de un proceso dirigido al desarrollo integral de la sociedad. Por ello, el Gobierno de Venezuela hubiese preferido, y así se solicitó en esta Cumbre, que el texto de la Declaración quedase reflejado expresamente el carácter participativo de la democracia”.

⁵¹ 8º párrafo de la Declaración; el subrayado es mío.

Es de particular interés dentro del contexto del actual Informe que los líderes del hemisferio, al expresar su apoyo a la Democracia y pedir un nuevo instrumento⁵² específicamente con el objeto de reforzar los instrumentos regionales para la defensa activa de la democracia representativa frente a las nuevas amenazas⁵³, reafirmaran que el respeto por el Estado de Derecho de parte de todas las instituciones nacionales y los sectores de la sociedad es fundamental para la Democracia. Tan es así que en el *Plan de Acción*⁵⁴ adoptado en la misma Cumbre reconocieron que “*la buena gestión de los asuntos públicos exige instituciones gubernamentales efectivas, representativas, transparentes y públicamente responsables a todos los niveles, al igual que la participación ciudadana, controles efectivos y el equilibrio y la separación de poderes, (...)*”. No puede haber ninguna duda que esos requisitos para un “buen gobierno” reposan todos dentro de lo que usualmente se entiende como partes esenciales o cualidades de la Democracia.

Menos de cuatro meses después, tras intensas consultas y negociaciones, la Carta Democrática Interamericana fue adoptada el 11 de septiembre de 2001 en una sesión extraordinaria de la Asamblea General de la OEA celebrada en Lima, Perú.⁵⁵

5. La Carta Democrática Interamericana - qué dice, y algunas interpretaciones y observaciones preliminares

i. Algunos principios generales

Los políticos, politólogos, funcionarios de la OEA y... el Comité Jurídico Interamericano han discutido y polemizado en gran detalle sobre la naturaleza y el articulado de la Carta Jurídica Interamericana. Y más recientemente, sobre sus falencias. Antes de abordar tales discusiones, parecerían estar en orden una revisión de algunas partes de su contenido particularmente relevantes al presente informe, así como algún comentario inicial sobre las mismas. Pero antes de proceder sobre esa base, vale el repetir, con el Embajador Humberto de la Calle, el redactor coordinador de la *Carta Democrática Interamericana: documentos e*

⁵² El cual ya llamaron Carta Democrática Interamericana.

⁵³ Como aquellos ya identificados.

⁵⁴ En el 1º párrafo de su declaración, los jefes de Estado y de Gobierno escribieron: “Hemos adoptado un Plan de Acción para fortalecer la democracia representativa, para promover una eficiente gestión de gobierno y para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

⁵⁵ LEGLER et al. *Op. cit.*, p. 115-116, refiere a la tentativa presidencial de aparejar elecciones en 2000 y a la determinación del gobierno peruano provisional del presidente Valentín Paniaga y la resistencia democrática peruana a Fujimori para ver “que la OEA tendría los medios necesarios para prevenir y/o responder a la subida de futuros dictadores democráticos, y atribuir el diseño del bosquejo inicial de la convención Democrática interamericana a los anteriores opositores de Fujimori, (...) y luego del gobierno de Alejandro Toledo”.

interpretaciones,⁵⁶ que la Carta Democrática Interamericana “(...) fue concebida como una herramienta para actualizar e interpretar la fundamental Carta de la OEA, (...)”⁵⁷. En el mismo sentido, el doctor Mauricio Herdocia Sacasa, en su libro *Soberanía clásica, un principio desafiado: ¿hasta dónde?*, escribió que “la Carta Democrática Interamericana constituye, sin ninguna duda, la reafirmación y la interpretación, por un lado, y el desarrollo normativo, de otro lado, de los principios ya incluidos en un tratado anterior como la Carta de la OEA, que, desde sus inicios en 1948, consagra el ejercicio eficaz de la democracia representativa entre sus principios”.⁵⁸ Tales observaciones son claves para la interpretación y aplicación de la Carta Democrática Interamericana.

El preámbulo a la Carta Democrática Interamericana, como todos los preámbulos, establece importantes ‘marcadores contextuales’ para las cláusulas operativas que le suceden. Los Estados miembros, reunidos en Asamblea General, decidieron recordar “*que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención;*”⁵⁹ una repetición del texto encontrado en el artículo 2 (b) de la Carta de la OEA. También recordaron la adopción en la Tercera Cumbre de las Américas de “*una cláusula democrática que establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas*”⁶⁰. (Esta referencia tan repetida sobre la Democracia como condición previa para la participación en las cumbres de las Américas coincide totalmente con el artículo 9 de la Carta de la OEA, agregado, como hemos visto anteriormente, por el Protocolo de Washington de 1992, que establece que la democracia representativa es la norma que se espera de los miembros de la Organización). Además se refirieron a la determinación de sus Ministros de Relaciones Exteriores expresada en el *Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano* “*de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa, con el debido respeto por el principio de no intervención*”, antes de proceder a crear, mediante la adopción de la resolución 1080 “*un mecanismo de acción colectiva en caso de que se produjera una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización, materializando así una antigua aspiración del Continente de responder rápida y*

⁵⁶ DE LA CALLE, Humberto, Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones. Consejo Permanente, Organización de los Estados Americanos. Columbus Memorial Library: Washington; 2003; p. viii el texto completo de ese documento clave se puede encontrar en línea en:

<http://www.OEA.org/OEApage/esp/Publicaciones/CartaDemocráticaa_spa.pdf>.

⁵⁷ *Ibid.* Introducción, p. viii. Una conclusión compartida por muchos otros analistas.

⁵⁸ HERDOCIA SACASA, Mauricio. 1. ed. Managua: 2005.

⁵⁹ 1º párrafo del preámbulo.

⁶⁰ 3º párrafo del preámbulo.

colectivamente en defensa de la democracia”⁶¹. Finalmente, reconocieron la necesidad, o la “conveniencia” como escribieron, “*de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la OEA e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y la defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida.*”⁶²

El artículo 1 de la Carta Democrática Interamericana proclama que: “*Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. (...)*”. Esta clara afirmación de (a) que existe algo llamado “derecho a la Democracia”, (b) que dicho derecho pertenece “a los pueblos”, y (c) que los gobiernos de las Américas tienen una “obligación” de promover y de defender ese derecho, es por supuesto de primordial importancia para el presente estudio. De hecho, el reconocimiento enfático de la existencia de un “derecho a la Democracia” está en el corazón de toda la instrumentación que la OEA y sus miembros han desarrollado a lo largo del tiempo a fin de cumplir con la ‘obligación’ de promover y defender la Democracia. Por ejemplo, la declaración sobre la Seguridad de las Américas de 2003 (Ciudad de México) determinó que: “*Reafirmamos que la democracia es un derecho (...)*”⁶³ En 2004, los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en una cumbre especial en Monterrey, México, adoptaron la Declaración de Nuevo León en la que la misma frase recién citada del artículo 1 de la Carta Democrática Interamericana se repite textualmente⁶⁴. La Declaración de Florida de 2005 también hizo referencia específica a la Carta Democrática Interamericana al “establecer que los pueblos de las Américas tienen derecho a la Democracia”.⁶⁵

Tal presencia, en lo que podría llamarse el derecho internacional de las Américas, de un derecho a la Democracia, inicialmente enfrentó alguna resistencia. Sin embargo, como anota un analista, “(...) cuando el polvo se reposó, se halló que el (...) Art. 1 eleva el concepto a un contrato recíproco significativamente avanzado entre los pueblos y los gobiernos. (...). El que un instrumento que es una declaración política se vuelva parte del tejido del derecho internacional consuetudinario es una función de precedentes. En el caso de la Carta, como con la Resolución 1080, los precedentes ya están brindando validación”.⁶⁶

⁶¹ 14º párrafo del preámbulo. Como veremos más adelante, todo el capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana se dedica a una “*serie de procedimientos eficaces, oportunos, y expeditos para asegurar la promoción y la defensa de la Democracia representativa, con el respecto debido por el principio de no intervención*”.

⁶² 16º párrafo del preámbulo.

⁶³ Cap.III, párrafo 5 de la *Declaración sobre Seguridad*.

⁶⁴ 3º Cap., 8º párrafo de la *Declaración de Nuevo León*.

⁶⁵ Preámbulo, 2º párrafo. La *Declaración de Florida* fue adoptada en el 35º período ordinario de sesiones de la Asamblea General (junio de 2005) en Fort Lauderdale.

⁶⁶ GRAHAM, John, *op. cit.*, p. 7.

No es menos importante el hecho de que al “derecho a la Democracia” que asiste a los pueblos, corresponde la “obligación” de su gobierno de “promoverlo y defenderlo”. En su libro antes mencionado, el doctor Mauricio Herdocia Sacasa escribió que “esta obligación colectiva (...) extrae las circunstancias relativas a la afectación grave de los procesos políticos institucionales democráticos y el ejercicio legítimo del poder del fuero interno, y lo catapulta al ámbito el interamericano”.⁶⁷ Lo que lo lleva a concluir más adelante concluye que: “Hoy se debe aceptar que también existe una acción colectiva y una respuesta legítima de parte de la Organización [OEA] en relación con la defensa de la Democracia y los derechos humanos”.⁶⁸

El artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana, una vez más en lo que debe verse como la reafirmación de los principios básicos que se desprenden de la misma Carta de la OEA, proclama que “*El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales*”⁶⁹ de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”. El reconocimiento en el ámbito del sistema interamericano de un vínculo tan inmediato entre la democracia representativa y el Estado de Derecho debe resaltarse en el contexto del presente estudio. Algunos politólogos han expresado que la “Democracia sin el Estado de Derecho es un oxímoron”.⁷⁰ El Secretario General Insulza expresó lo mismo cuando manifestó, acerca de la Carta Democrática Interamericana, que de lo que trata es de una democracia de leyes, “una república regida por leyes; por lo tanto, Estado de Derecho y la Democracia son, en el concepo de la Carta, absolutamente equivalentes”.⁷¹

ii. ¿Qué es “Democracia” en el sistema interamericano?

Algunos de los problemas con las interpretaciones que se dan al contenido, al alcance y a la aplicación de la Carta Democrática Interamericana son atribuibles al significado que se da a conceptos tales como “Democracia”, “interrupción inconstitucional” del orden democrático, la “alteración inconstitucional” de un régimen constitucional, etc. Únicamente para democracia,

⁶⁷ *Op.cit.*, p. 133 de un capítulo (p.133-152) dedicado por completo a “la Carta Democrática Interamericana, un nuevo instrumento para la acción colectiva”.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 134.

⁶⁹ Énfasis añadido.

⁷⁰ CAMERON y HECHT, *op. cit.*, p. 10.

⁷¹ Durante su conferencia de agosto de 2007; *op. cit.* Anteriormente, en su ya mencionado Informe al Consejo Permanente, explicó que: “Uso la palabra “republicana” en el sentido definido por la Enciclopedia Británica: “un gobierno en el que el poder supremo reposa en un cuerpo de ciudadanos con derecho al voto y es ejercido por funcionarios elegidos y representantes responsables frente a ellos y que gobiernan de acuerdo con la ley.”

una investigación hecha sobre varios escritos de politólogos y los eruditos jurídicos identificó no menos de 311 definiciones.⁷²

Los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana dieron nuevas bases en las Américas al ir más allá que nunca en el intento de definir o describir la noción de qué implica exactamente ese “derecho a la Democracia” al momento de ejercerlo, protegerlo y defenderlo. El artículo 3º da una lista no exhaustiva de lo que considera como “elementos esenciales de la democracia representativa”. Todos pueden ser considerados igualmente importantes; pero algunos - fácilmente identificables - son más relevantes para el presente estudio, porque podría decirse que han sido pisoteados en el pasado reciente por sucesos relativos a lo que se han llamado “recaídas” (del inglés “backsliding”) en manos de líderes democráticamente elegidos. Estos han sido identificados claramente por el Secretario General Insulza en su informe al Consejo Permanente de 2007 y su posterior conferencia de ese mismo año en el XXXIV Curso de Derecho Internacional del CJI. Esos elementos esenciales mencionados en el artículo 3 son: “*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*”.⁷³

Pastor⁷⁴, refiriéndose al artículo 3, escribe que éste cubre lo que se ha descrito como los “dos ejes de la responsabilidad” en una democracia, es decir el vertical (elecciones) y el horizontal (poderes separados).⁷⁵

En cuanto al artículo 4, éste enumera como “componentes esenciales” del ejercicio de la Democracia: “*la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa*”, así como “*la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad*”.⁷⁶

Reflexionando sobre el significado de esos dos artículos, Legler comenta que hasta el año 2000 el consenso que prevalecía en las Américas sobre “Democracia” no iba mucho más allá del criterio de elecciones libres, justas y

⁷² Véase LEGLER, *op. cit.*, p. 21. Y eso no considera los varios casos conocidos sobre el uso erróneo del término: ¿algunos de los peores regímenes autoritarios y antidemocráticos de la historia no han sido llamados “repúblicas populares y democráticas” por sus líderes autoritarios?

⁷³ Énfasis añadido.

⁷⁴ *Op. cit.*, p. 17.

⁷⁵ Más en la parte 8, i, y el anexo, (a) y (c), *infra*.

⁷⁶ Énfasis añadido.

transparentes, y que “lo que pasara entre las elecciones seguía siendo del dominio de los líderes soberanos y elegidos democráticamente”⁷⁷. A juicio suyo, la carencia de un consenso sobre un significado más amplio hizo “verdaderamente difícil medir hasta qué punto un dirigente estatal podría considerarse que socava la Democracia”.⁷⁸ Como recordamos, la necesidad de la OEA de poder ocuparse eficazmente de las nuevas amenazas a la Democracia como los autogolpes, entre otros, es lo que inspiró a los líderes de las Américas para buscar un nuevo instrumento, la futura Carta Democrática Interamericana. Así, sin duda alguna, el acuerdo subsiguiente de los Estados Miembros sobre el lenguaje de los artículos 3 y 4, como resultado de los cuales, nuevamente en palabras de Legler, “*finalmente se aclaró mucho más qué estaban defendiendo y promocionando exactamente los Estados Miembros (...)*”.⁷⁹ Pero eso puede ser un juicio precipitado, dado el debate actual sobre cómo la Carta debe ser más eficaz si ha de responder a sus propósitos, especialmente frente a lo que parece ser un número creciente no sólo de nuevas amenazas, sino de casos reales de “reincidencia”.

iii. Capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana: fortalecimiento y preservación de instituciones democráticas

El Capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana, dedicado al “Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática” (arts. 17-22), está en el pleno centro del debate mencionado. Un debate que el Secretario General Insulza ha resumido claramente y ha abordado tanto en su informe de 2007 y en su conferencia. Un debate que se centra, en gran parte, en las formas de acceso a la Carta.

A continuación se hace una revisión de ese Capítulo, teniendo en mente lo anterior.

*Artículo 17: “Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.”*⁸⁰

- a) Esto explica el primer canal del acceso a la Carta.

⁷⁷ LEGLER, Thomas. La Carta Democrática Interamericana: retórica o realidad. En: **Promoting Democracy in the Americas** (véase *supra*), p. 113-130, en p. 114.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*, p. 116.

⁸⁰ En este artículo 17 y siguientes, énfasis agregado.

- b) Junto con el artículo 18, sus provisiones son preventivas por naturaleza, e intentan evitar la escalada de problemas políticos hacia una crisis más grave.⁸¹
- c) La iniciativa para la acción - bajo la forma de “ayuda ” no especificada – de parte del Secretario General o, colectivamente, del Consejo Permanente - reposa en las manos del gobierno del estado involucrado; es decir el artículo 17 es una disposición de “auto-ayuda”⁸²; quien debe poner en movimiento el artículo 17 es el país en cuestión.

Artículo 18: “Cuando en un Estado Miembro se produzcan *situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento*”.

- a) Esto explica el segundo canal de acceso a la Carta.
- b) Sus provisiones son igualmente preventivas por naturaleza, y también pretenden evitar la escalada de problemas políticos hacia una crisis más grave.
- c) Nuevamente aquí, la acción la pueden emprender el Secretario General y el Consejo Permanente, pero solamente con el consentimiento previo del gobierno del país en cuestión.

Legler⁸³ se refiere al artículo 18 como “una medida de ‘vigilancia comunitaria’”, porque abre la puerta para una valoración de la situación en un país bajo amenaza, siempre que por supuesto haya consentimiento previo del gobierno de anfitrión.

En un estudio titulado “Carrots and Sticks for Democracy in the OAS : Comparison with East European Experience” [Zanahorias y garrotes para la democracia en la OEA: comparación con la experiencia de Europa del Este],⁸⁴

⁸¹ Según Legler, *op. cit.*, p. 16, la naturaleza preventiva del artículo 17 representa un precedente para el Sistema Interamericano; su comentario también se aplica al artículo 18.

⁸² En palabras de PASTOR, *op. cit.*, p. 18; ver también LEGLER, *op. cit.*, p. 116.

⁸³ *Ibid.*, p. 116.

⁸⁴ Publicado en la edición temática previamente referida **Canadian Foreign Policy**, v. 10, n. 3 (primavera de 2003) dedicada a “la Carta Democrática Interamericana: Desafío y oportunidades para la defensa colectiva y la promoción de la Democracia en las

Lisa McIntosh Sundstrom se refiere a lo que ella llama “los obstáculos del poder aparente” de los procedimientos esbozados en los artículos 17 y 18, entre otros, de la Carta Democrática Interamericana. Obstáculos que son bastante obvios para todos. El informe del Secretario General de 2007 al Consejo Permanente los revisa con detenimiento. Para utilizar palabras de la profesora McIntosh Sundstrom para resumirlos, “a menos que el gobierno del Estado miembro esté preocupado por la amenaza que representa la situación de su país, (...) es poco probable que acceda a una investigación externa; si la conducta del gobierno mismo constituye un peligro para la Democracia, es poco probable que ese gobierno acceda a tener una misión investigadora de la OEA en su país”.⁸⁵ Comentando respecto de los mismos dos artículos en relación con varias situaciones que ocurrieron en la región donde la Democracia estaba bajo amenaza, Legler escribe: “Cómo fue utilizada o no la Carta Democrática en estos casos dice mucho sobre sus falencias, así como la dificultad global de convertir sus nobles principios en acción colectiva para la defensa de la Democracia”.⁸⁶

Américas”. McIntosh era entonces profesor adjunto de Ciencia Política en la Universidad de Columbia Británica, en Canadá.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 46.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 119. Él da varios ejemplos de la “altamente notable (...) falla en el uso del mecanismo preventivo de la Carta Democrática contenido en los artículos 17 y 18”. Sobre el artículo 17: “en diciembre del 2001, Aristide no invocó la cláusula de auto-ayuda contenida en el artículo 17 después de un ataque armado contra el palacio presidencial; tampoco lo utilizó en las semanas que culminaron con su derrocamiento por una rebelión armada el 19 de febrero del 2004. A pesar de meses de creciente tensión en Venezuela antes del golpe de abril del 2002, Hugo Chávez tampoco usó el artículo 17. En Bolivia, el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (2003) y su sucesor Carlos Mesa (2005) también dejaron de invocar la cláusula de auto-ayuda mientras sus respectivas presidencias eran amenazadas por demostraciones de masas pidiendo sus renuncias”. Y sobre el artículo 18: “(Esa) medida de vigilancia comunitaria solo se utilizó en dos de los casos antes mencionados [Haití, 2001 & 2004; Venezuela 2002; Bolivia, 2003 & 2005; Ecuador & Nicaragua]. El 22 de abril del 2005, el artículo 18 fue invocado por fin en la Resolución 880 del Consejo permanente. El artículo 18 se utilizó por primera vez como base para una misión de alto nivel al Ecuador por parte del Secretario General Interino Luigi Einaudi para explorar vías para el fortalecimiento de la Democracia en ese país. Vale notar que el artículo 18 entró en escena solo después de la renuncia del Presidente Lucio Gutiérrez en medio de una crisis política de mayor proporción. Tampoco el artículo 18 ni cualquiera otra cláusula de la Carta Democrática se invocaron en diciembre del 2004 cuando Gutiérrez inconstitucionalmente socavó la separación de los poderes entre el ejecutivo y lo judicial en Ecuador, o en las semanas anteriores a la caída de Gutiérrez. El artículo 18 se utilizó por una 2ª vez unas seis semanas más tarde, durante la Asamblea General anual de la OEA en Fort Lauderdale, Florida. En una declaración titulada Soporte para Nicaragua, la Asamblea General se refirió al artículo 18 en el preámbulo como fundamento para mandar a una misión a ese país, dirigida por el Secretario General Insulza, con el propósito de establecer un dialogo entre las elites polarizadas por la crisis política en ese país. Echo importante, ese constituyó el primer uso del artículo 18 y de la Carta Democrática Interamericana a los fines previstos: como instrumentos preventivos de la Democracia. Al contrario de la anterior repugnancia de gobiernos amenazados (...) a

Artículo 19: “Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, la ruptura [inconstitucional]⁸⁷ del orden democrático o una alteración [inconstitucional]⁸⁸ del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro 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”.

Como puede verse, el artículo 19 introduce el resto del capítulo IV de la Carta reiterando expresamente la ‘cláusula de la Democracia’ de la declaración de Quebec. Al distinguir entre las ‘interrupciones inconstitucionales’ y las ‘alteraciones inconstitucionales’, y considerar que ambas situaciones pueden llevar a la misma consecuencia grave, reconoce que los golpes tradicionales y otras formas de debilitación del orden democrático - tal como ‘la reincidencia’ de parte de los líderes democráticamente elegidos - han llegado a representar amenazas y violaciones del mismo orden a los principios básicos establecidos por la Carta de la OEA. Y eso corresponde exactamente a lo que pidió la Cumbre de Quebec.

consentir al uso del artículo 18, el impulso para recurrir a dicho artículo originó principalmente con el gobierno Bolaño”.

⁸⁷ Tratado por el artículo 21 de la CDI, que lee: “Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático de un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato. El Estado Miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización en particular en materia de derechos humanos”. En la versión española de la CDI el término “ruptura” se utiliza en vez de “interrupción”. Énfasis añadido.

⁸⁸ Tratado por el artículo 20 de la CDI que lee: “En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente. El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática. Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las 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. Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática”. Énfasis añadido.

Una de las consecuencias importantes del artículo 19, según algunos, era que ‘condicionaba’ la noción de soberanía en el sistema interamericano. Para Legler, por ejemplo, hacer de la OEA “un club restringido para miembros democráticos”, el artículo 19 “claramente hizo una reserva frente al derecho soberano del reconocimiento internacional de los estados” algo que él ve como “contrario a la tradición latinoamericana de mantener prerrogativas soberanas de los Estados miembros en un sentido absoluto”.⁸⁹

Los artículos 19-21⁹⁰ proporcionan el tercer canal del acceso a la Carta Democrática Interamericana, un canal que está abierto al Secretario General o a cualquier Estado Miembro. Como hemos visto, el consentimiento del ‘gobierno’ del país afectado es necesario en caso de una acción “preventiva” bajo los artículos 17 y 18, para que la OEA evite o prevenga un rompimiento del “proceso político democrático institucional o (del) el ejercicio legítimo del poder”. Tal precondition da lugar a limitaciones obvias frente a la utilidad potencial de la Carta para el cumplimiento de sus fines, según se explicó ya brevemente, al referirnos a los “obstáculos” relacionados con esos dos artículos. Pero no hay tales obstáculos, por lo menos aparentemente, para los artículos 20 y 21, que tratan de situaciones *ex post facto*, es decir, cuando el daño ya ha sido causado, y el “orden democrático” ha sido interrumpido o seriamente limitado. No obstante, según lo precisado por el Secretario General en su informe de 2007 al Consejo Permanente, la carencia de una definición clara sobre lo que constituye una alteración o interrupción del orden institucional sigue siendo en sí misma una limitación seria para que la OEA pueda recurrir a los artículos 19-21 de la Carta Democrática Interamericana.⁹¹ Como él acertadamente escribe, “Si el principal bien a custodiar es la democracia ¿cómo podemos hacerlo si no definimos con claridad cuándo y cómo ella está en peligro?”

Hay consecuencias negativas importantes para lo que Legler llama la carencia “de un conjunto de patrones claros que sirvan como umbral para determinar precisamente hasta qué punto debe la OEA intervenir de acuerdo con las principales cláusulas de acción de los artículos 17-21”. Como él mismo explica, hay “un asunto de gran magnitud en juego; (...) no es claro cuáles medidas antidemocráticas son violaciones lo suficientemente graves de la Carta Democrática para garantizar una acción de la OEA; si ésta tuviera que responder ante toda infracción menor de la Carta Democrática, debería intervenir constantemente en los asuntos internos de sus Estados Miembros para defender la Democracia; sin embargo, al optar por no responder ante las transgresiones menores y centrarse en las amenazas graves, la OEA corre el riesgo de permitir

⁸⁹ *Ibid.*, p. 117.

⁹⁰ Véase las notas al pie de página anteriores para el texto completo de artículos 20 y 21.

⁹¹ Principalmente, en p. 12 de su informe. Más sobre esto adelante.

una erosión cada vez mayor de la Democracia, o su ‘muerte por miles de cortadas’”.⁹²

* * *

6. Sobre la naturaleza y significado de la Carta Democrática Interamericana

Hasta el momento, el actual estudio ha tratado sobre antecedentes históricos más remotos de la Carta Democrática Interamericana, algunos de sus antecedentes más inmediatos, y un poco sobre su contenido. Para el relator, éstos eran elementos que deberían ayudar en la búsqueda de posibles formas para tender un puente sobre lo que algunos ven como una brecha entre los altos principios que la han inspirado y las expectativas que ha creado, de un lado, y la capacidad real de la Carta Democrática Interamericana para ocuparse eficazmente de la preservación del ideal democrático establecido en la Carta de la OEA.

Uno puede fácilmente suponer que es precisamente esa preocupación la que ha llevado los Estados Miembros de la OEA a dar instrucciones al Secretario General para elaborar “propuestas de iniciativas de cooperación oportunas, eficaces, y equilibradas y graduales, según corresponda, para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político de institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder ...”.⁹³ Una preocupación que, por consiguiente, el Secretario General discutió a fondo y extensivamente en su informe “La Carta Democrática Interamericana - informe del Secretario General conforme a las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06)”, del 4 de abril de 2007,⁹⁴ antes mencionadas.

La situación descrita por el Secretario General ha sido objeto de numerosos estudios, antes y después de su informe, que también puede ser útil repasar. Pero antes de hacerlo,⁹⁵ y siempre en el contexto de la búsqueda de maneras de interpretar la Carta Democrática Interamericana de modo que pueda servir mejor a la Democracia en las Américas, aquí hay una muestra de opiniones de personas con autoridad, sobre todo de observadores cercanos – si no de quienes participaron en su elaboración - sobre la naturaleza y significado de esa Carta.

⁹² *Ibid.*, p. 122. Legler da el ejemplo de Perú durante los años 90 bajo Fujimori, donde dice, “para el momento en que la OEA tomara medidas para defender la Democracia, el país hace mucho tiempo se había deslizado en el autoritarismo”. La expresión “golpe constitucional a cámara lenta” también ha sido utilizada por otros, en especial por Maxwell A. Cameron, según lo citado por Legler, en p. 120.

⁹³ AG/RES. 2154 (XXXV-O/05).

⁹⁴ OEA/Ser.G, CP/doc.4184/07, original en español.

⁹⁵ En la parte 8 y el anexo, *infra*.

(Nota: Buena parte de lo que sigue ha sido tomado del informe anterior del relator, “*Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social*”.⁹⁶)

Como ya se mencionó, la Carta Democrática Interamericana era el resultado directo de las instrucciones expresas emitidas desde el más alto nivel político, es decir, por los jefes de Estado y de Gobierno de las Américas reunidos en la Tercera Cumbre en la Ciudad de Quebec en abril de 2001. Eso explica porqué a menudo se le considera principalmente como un documento “político”. Por ejemplo, el ex Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Didier Operti, la describió como una “Carta política”, en la sesión protocolaria del Consejo Permanente del 16 de septiembre de 2002, para conmemorar su 1er aniversario. Igualmente ha sido llamada “el instrumento hemisférico con el carácter político más trascendental desde el surgimiento de la Carta de la OEA” en el Diálogo Informal de los Ministros de Relaciones Exteriores en la Asamblea General de la OEA de 2002 en Bridgetown.⁹⁷ De ahí la totalmente comprensible conclusión de que la suerte de la Carta, en últimas, únicamente puede reposar en manos de las autoridades políticas de los Estados miembros de la OEA.

Con esto, y dado que esas mismas autoridades políticas han reafirmado en muchas ocasiones la importancia que conceden al respeto, mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho,⁹⁸ la naturaleza o el carácter jurídico de la Carta Democrática Interamericana ha sido tema de muchos estudios. Especialmente en relación a las obligaciones que crea tanto para la OEA como organización como para sus Estados miembros, dado que es una declaración, y no un tratado. Un factor clave en las discusiones que rodean este asunto es que los redactores de la Carta Democrática Interamericana vieron adecuado incluir lo siguiente en el último párrafo de su preámbulo:

*“TENIENDO EN CUENTA el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida, (...)”.*⁹⁹

Esto llevó al Embajador Humberto de la Calle, en su introducción a *Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones*, a escribir que la Carta Democrática, a pesar de ser una resolución y no un tratado, en realidad es

⁹⁶ CJI/doc.190/05 rev. 3, 20 de marzo de 2006.

⁹⁷ Por el Representante de Perú, Embajador Eduardo Ferrero Costa; el tema de ese “diálogo informal” era: “*Seguimiento y desarrollo de la Carta Democrática Interamericana*”.

⁹⁸ Principalmente, pero ese no es más que un ejemplo, en su Declaración y Plan de Acción de Québec.

⁹⁹ Énfasis agregado.

más que “sólo una resolución ordinaria” porque, en sus palabras, “fue concebida como una herramienta para actualizar e interpretar la Carta fundamental de la OEA, dentro del espíritu del desarrollo progresivo del derecho internacional”.¹⁰⁰

El Comité Jurídico Interamericano se ya ha pronunciado con respecto a este asunto específico cuando, mediante su resolución CJI/RES. 32 (LIX-O/01) del 16 de agosto de 2001, aprobó un informe sobre “Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de Carta Democrática Interamericana”.¹⁰¹ Esas “observaciones y comentarios”, anota dicho informe, habían sido elaborados “*bajo el supuesto de que la Carta Democrática Interamericana será adoptada mediante resolución de la Asamblea General (...)*”.¹⁰² Y continúa:

“Las disposiciones de resoluciones de esta naturaleza tienen generalmente por objetivo interpretar disposiciones convencionales, constituir prueba de la existencia de normas consuetudinarias, dar debida cuenta de principios generales de derecho, o proclamar aspiraciones comunes, y pueden contribuir al desarrollo progresivo del derecho internacional. (...)”.¹⁰³

Muchos han subrayado, enfatizado, y expuesto sobre ese importante aspecto de lo que puede llamarse la ‘atmósfera legal’ general - si podemos utilizar tal expresión - dentro de la cuál debe ser vista y e implementada la Carta Democrática Interamericana.

Por ejemplo, al inicio de la elaboración de lo que sería la Carta Democrática Interamericana, el Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, entonces viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores de Perú, en su discurso ante el Período Ordinario de Sesiones del Consejo Permanente de septiembre de 2001, habiendo primero denominado la Democracia como “una condición global del actual sistema internacional”, y habiendo hablado de “nuevas normas de las leyes internacionales, formales y consuetudinarias, regionales y universales que consagran [la Democracia] y la someten a la responsabilidad internacional”, agregó: “Esos procesos nos permiten ver que ahora empieza a haber una **tendencia universal a observar la Democracia desde un ángulo jurídico, como una obligación internacionalmente exigible.** La Carta Democrática Interamericana constituye, en ese contexto, una contribución a esa tendencia mundial, quizá la más desarrollada y avanzada (...). En gran medida La Carta va **más allá del *status quo* anterior en términos de principios, normas y mecanismos** referentes a la preservación y a la defensa de la Democracia en la

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. viii. Una conclusión compartida totalmente por muchos.

¹⁰¹ Ese informe fue publicado como CJI/doc.76/01, 15 de agosto de 2001.

¹⁰² Párrafo 3 del informe del CJI.

¹⁰³ Véase el párrafo 5 del informe del CJI. El doctor Mauricio Herdocia Sacasa cita ese párrafo en *op. cit.*, p. 147.

OEA, según se observa en la perspectiva dinámica del desarrollo progresivo del derecho internacional”.¹⁰⁴

El Embajador Didier Opertti también habló con claridad sobre esto mismo, en su entonces calidad de Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, al decir que: "(...) nos preguntamos cómo hacer de la Carta una resolución que tenga al mismo tiempo el **rango de un instrumento internacional obligatorio**, superior y por encima del nivel normativo que la pirámide jerárquica de la OEA reservó para ella. Y es entonces (...) cuando surgió la idea **de hacer de esa Carta un capítulo en el desarrollo progresivo de nuestro derecho internacional contemporáneo**, y de conferirle el carácter de una interpretación auténtica. La Asamblea General, órgano supremo del Sistema, interpreta esta Carta [Democrática] como un desarrollo progresivo de la Carta de la OEA”.¹⁰⁵

El Embajador Ferrero Costa, hablando algunas semanas antes que el Min. Opertti, también afirmó en las *Jornadas de Derecho Internacional* (Florianópolis, Brasil, 2002) que concebir la Carta como parte del **desarrollo progresivo del derecho internacional** parecía ser una solución para el deseo general de dotar de peso y valor legal a la Carta, pero sin usar el conducto formal de los tratados.¹⁰⁶

Para el Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, uno de los principales negociadores peruanos de la Carta, es que por cuanto ese instrumento se basa en el principio del desarrollo progresivo del derecho internacional, podría de hecho “reformular”¹⁰⁷ la Carta de la OEA sin la necesidad de tener que recurrir a un nuevo tratado. En su opinión, “es por esto que la Carta Democrática Interamericana es **obligatoria: constituye un desarrollo normativo de la Carta de la OEA.**”¹⁰⁸

No todo el mundo estaría totalmente de acuerdo con esa conclusión. No hay unanimidad entre los juristas sobre que una ‘resolución’ pasada por el cuerpo de una organización internacional pueda ser de obligatoria aplicación legal a menos que los textos constitucionales de tales organizaciones expresamente lo permitan. Pero el derecho internacional no es estático; evoluciona, o se ‘desarrolla progresivamente’, en gran parte por supuesto sobre la base del comportamiento concordante de los estados y de la expresión de su voluntad política.

¹⁰⁴ En: DE LA CALLE. *Op. cit.*, p. 78. Énfasis agregado.

¹⁰⁵ Nuevamente durante la sesión protocolaria del Consejo Permanente del 16 de septiembre de 2002 realizada en conmemoración del primer aniversario de la Carta Democrática Interamericana, según lo citado en DE LA CALLE, *op. cit.*, p. 232; énfasis agregado.

¹⁰⁶ El informe completo de esas *Jornadas* ha sido publicado como **Jornadas de Derecho Internacional** (Florianópolis, Brasil, 2002), Secretaría General de la OEA, Washington DC, 2003. La presentación del Embajador Ferrero Costa se puede encontrar en p. 427-446.

¹⁰⁷ Observe que él no utilizó “modificar”.

¹⁰⁸ Según lo citado por el Embajador Ferrero Costa en *Jornadas*, en p. 441; énfasis agregado.

Especialmente cuando esos estados están reagrupados dentro de una organización regional con hábitos fuertes de decisiones por consenso.

El doctor Mauricio Herdocia Sacasa, ex presidente del Comité Jurídico Interamericano y actualmente uno de sus miembros, ha abordado esos mismos asuntos de forma extensa en su reciente estudio Soberanía clásica, un principio desafiado: ¿hasta dónde?, ya mencionado. Él escribe que “el derecho internacional en Américas ha ampliado su acción al ámbito de la organización política interna, en lo referido a los elementos esenciales de la Democracia Representativa que no pueden vulnerarse (...)”.¹⁰⁹ Lo que luego le lleva a afirmar que: “El aporte del Sistema Interamericano al siglo XXI será contribuir a consagrar universalmente el principio de Democracia Representativa como compromiso jurídicamente vinculante a nivel mundial (...)”.¹¹⁰

El Secretario General Insulza por su parte, si bien reconoce que la Carta Democrática Interamericana no tiene la misma fuerza que un tratado internacional, la llama “el instrumento más importante dentro del ámbito jurídico de las Américas para los propósitos de la atención a la Democracia (...) la piedra angular sobre la cual queremos hacer progreso en relación al proceso democrático dentro de nuestro continente”.¹¹¹ En su informe (p. 3), al Consejo Permanente, se refiere a ella como “el instrumento interamericano más completo promulgado hasta hoy para promover las prácticas democráticas en los Estados del continente y llevar adelante las actividades de cooperación que sean necesarias allí donde existan déficits manifiestos de desempeño”.

Los observadores externos también han comentado al respecto. Por ejemplo, Steven Wheatley, si bien rechaza el llamado a que el derecho internacional deba reconocer una obligación universal para que los Estados adopten y mantengan gobiernos democráticos, parece reconocer que hay incursiones hacia tal reconocimiento desde los niveles regionales. En “Democracy in International law: a European Perspective”¹¹², mientras que afirma que todavía no es posible – al menos así lo escribió en ese entonces, es decir 2002 - identificar tal obligación universal, acepta que eso “el aspecto interno del desarrollo del derecho de los pueblos a la autodeterminación, el número cada vez mayor de estados parte de instrumentos universales y regionales de derechos humanos (que contienen disposiciones sobre elecciones y participación políticas libres y justas), y reconocimiento que un sistema democrático de gobierno no puede ser legítimamente substituido por uno autoritario, indica un movimiento progresivo e

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 137.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 138.

¹¹¹ Para ser más exacto, “*el instrumento más importante del ordenamiento jurídico de las Américas en lo tocante a la regulación de la democracia (...) la piedra angular en torno a la cual queremos progresar en el proceso democrático dentro del continente*”, durante la mencionada conferencia del 3 de agosto de 2007, *op. cit.*, p. vii.

¹¹² En: **International and Comparative Law Quarterly (ICQL)**, V. 51, abril de 2002, p. 225-247.

irreversible hacia una comunidad mundial de estados democráticos.”¹¹³ Por su parte, Hawkins y Shaw consideran que las repetidas invocaciones de la Carta Democrática Interamericana en resoluciones de la OEA y otros documentos implican que tiene “un nivel bastante alto de obligación a pesar de su estatus de resolución.”¹¹⁴ Cameron y Hecht ven la Carta como “un jalón, no sólo porque articula los elementos esenciales de la Democracia, sino porque señala compromisos a los Estados Miembros de la OEA para con la promoción colectiva de la Democracia”.¹¹⁵

* * *

7. Democracia y el Comité Jurídico Interamericano

Antes de proceder a mirar las actuales dificultades en la aplicación o puesta en práctica de la Carta Democrática Interamericana, incluyendo algunas de sus fallas, defectos y desventajas identificados generalmente como factores que limitan su eficacia, el relator ahora quisiera observar sólo algunas de las declaraciones anteriores del Comité Jurídico Interamericano a propósito de democracia en el Sistema Interamericano.

A través de los años, el Comité ha estudiado numerosos informes preparados por varios de sus miembros.¹¹⁶ También ha adoptado de vez en cuando resoluciones que declararon lo que consideran ser principios que aún hoy son relevantes. Una de las más importantes fue la resolución “Democracia en el Sistema Interamericano” del 23 de marzo de 1995.¹¹⁷ Después de haber manifestado que “el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa constituye

¹¹³ *Ibid.*, p. 234.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 27.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 8.

¹¹⁶ Para nombrar solamente algunos: “Estudio sobre la relación jurídica entre el respeto a los derechos humanos y el ejercicio de la Democracia” (Comité Jurídico Interamericano, **Recomendaciones e Informes**, Documentos Oficiales, V. VI, 1959-1960. Rio de Janeiro, GB, 1961, p. 221 FF.); “Estudio de la legitimidad en el Sistema Interamericano y la interrelación entre las disposiciones de la Carta de la OEA sobre autodeterminación, no intervención, democracia representativa y protección de los derechos humanos” (CJI/SO/II/doc.13/91 rev. 2, 13 de agosto de 1992, por los doctores Francisco Villagrán-Kramer y Seymour Rubin; una serie de informes del doctor Eduardo Vio Grossi llamados (a) “Democracia en el Sistema Interamericano”, (CJI/SO/II/doc.10/93; CJI/SO/I/doc.11/94; CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1 corr.2; CJI/SO/I/doc.7/95, rev.2; (b) “Democracia en el Sistema Interamericano; Informe de seguimiento: un nuevo acercamiento metodológico: Instrumento, declaración o tratado interamericano sobre Democracia” (CJI/doc.35/00 rev.1), y (c) “Democracia en el Sistema Interamericano; Informe de seguimiento sobre la aplicación de la Carta Democrática Interamericana” (CJI/doc.127/03); “Aspectos jurídicos de la interdependencia entre Democracia y desarrollo económico y social” por el autor del presente informe (CJI/doc.190/05 rev.3).

¹¹⁷ CJI/RES.I-3/95.

en el Sistema Interamericano un bien o valor jurídico protegido”, esa resolución declaró que en relación con el ejercicio eficaz de la democracia representativa la OEA y sus miembros observan una serie de principios y regulaciones, conforme a la Carta de la Organización, entre las cuales:

*“PRIMERO: Todo Estado del Sistema Interamericano tiene la **obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en su sistema y organización política.** Esta obligación existe frente a la Organización de los Estados Americanos y para su cumplimiento, todo Estado del Sistema Interamericano tiene el derecho a escoger los medios y formas que estime adecuados.*

*SEGUNDO: El principio de no intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga, **no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en dicho sistema y organización.***

*QUINTO: El Estado del Sistema Interamericano que incurre en incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa adquiere la **obligación de restablecer dicho ejercicio efectivo.** Las resoluciones que la Organización de los Estados Americanos adopte en tal eventualidad, deben tener por objeto ese restablecimiento”.*¹¹⁸

Cuando adoptó otra resolución sobre “Democracia en el Sistema Interamericano”¹¹⁹ tres años más adelante, el 18 de marzo de 1998, el CJI reiteró textualmente los principios que había declarado en CJI/RES. I-3/95. También reconoció que “el concepto de Democracia Representativa y los sistemas en los cuales se refleja están en permanente evolución y desarrollo, lo que exige una actualización de los estudios que versan sobre la materia”. Pero procedió inmediatamente a concluir que “un estudio exhaustivo de los diversos elementos comprendidos en el tema implicaría un esfuerzo importante, que exige el uso de recursos económicos y técnicos igualmente importantes, debido a la amplitud y complejidad de aquellos, de los cuales no dispone el Comité Jurídico Interamericano”¹²⁰. Por lo tanto resolvió “dejar constancia de que, en su criterio, existen otros aspectos del tema que podrían ser abordados (...) pero, debido a su amplitud y complejidad, se requerirían importantes recursos para abordarlos, de los que, en la actualidad, no dispone”.

¹¹⁸ Énfasis agregado.

¹¹⁹ CJI/RES. 5/LII/98.

¹²⁰ Las cosas no han cambiado realmente desde entonces....

La siguiente resolución del Comité sobre “Democracia en el Sistema Interamericano”¹²¹ es del 19 de agosto de 2000 y vino después de una misión especial de la OEA enviada a Perú con base en la resolución AG/RES. 1753 [(XXX-O/00)] del 5 de junio de 2000, por invitación del gobierno de ese Estado Miembro. El objetivo de la misión era “explorar, con el Gobierno del Perú y otros sectores de la comunidad política, opciones y recomendaciones dirigidas a un mayor fortalecimiento de la Democracia en ese país, en particular medidas para reformar el proceso electoral, incluidos la reforma de tribunales judiciales y constitucionales, y el fortalecimiento de la libertad de prensa”. Esa resolución vino como resultado de la consideración del Comité de un informe presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi basado en dicha misión especial a Perú, y en el que concluyó que para que esa misión cumpliera con su mandato, tendría que comparar la ley y las prácticas nacionales del Estado en observación con las normas internacionales, que no siempre se incluyen en tratados en vigor.¹²²

La argumentación del doctor Vio Grossi convenció al CJI “que podría resultar útil a los fines de las misiones de la índole señalada, para el cumplimiento de sus objetivos, disponer de orientaciones de aceptación general respecto de los principios, normas, criterios y prácticas relacionadas con el ejercicio efectivo de la democracia representativa relacionadas con sus funciones” y “que el principio de la seguridad jurídica en las relaciones interamericanas hace aconsejable procurar una mayor precisión en la determinación de los principios, normas, criterios y prácticas internacionales relativos a la materia en el ámbito interamericano.”¹²³ Pero el Comité se limitó a invitar a sus miembros interesados en el asunto a formular propuestas o iniciativas y a circularlas para una discusión

¹²¹ CJI/RES. 17 (LVII-O/00). Esa resolución comenzó recordando una vez más los “principios y las normas” observados por los Estados miembros de la OEA “en relación al ejercicio efectivo de la Democracia” primero declarados en su resolución CJI/RES. I-3/95 y reiterados en su resolución CJI/RES. 5/LII/98.

¹²² CJI/doc.35/00 rev.1, del 17 de agosto de 2000. En su informe, el doctor Vio Grossi abordó la problemática relacionada sobre qué tipo de derecho o leyes deben aplicar las misiones de observación para formular sus conclusiones y recomendaciones sobre un mayor fortalecimiento de la democracia en un Estado particular. Él explicó que no era una cuestión de la exclusión total de la jurisdicción interna, doméstica o exclusiva del Estado todo lo relacionado con los procesos electorales y la democracia. Pero, simplemente, que si un Estado consiente a la observación internacional, de igual manera las normas internacionales deben estar disponibles para que la misión se lleve a cabo.

¹²³ Citado del preámbulo de CJI/RES. 17 (LVII-O/00). Con mayor precisión, lo que el doctor Vio Grossi tenía en mente era reforzar la necesidad de adoptarse un “Anteproyecto de un Instrumento, Declaración or Tratado Interamericanos” que incluyera materias tales como el desarrollo normativo de la Carta de la OEA sobre democracia, relación entre democracia y derechos humanos, separación de poderes del Estado, poder judicial y órganos de control, sistemas electorales y participación de los ciudadanos, respeto a la minorías, sistemas de partidos políticos, estatus de las fuerzas armadas, grupos de presión, etc., además todo aquello que representa un desafío no solo al desarrollo jurídico del sistema interamericano en esta materia sino que también respecto de lo que se puede esperar sobre ello para el futuro previsible (par. 21 de su informe) ..

futura, y a pedir a las otras agencias de la Organización que también estuvieran implicadas en este tema dentro del marco de sus responsabilidades respectivas, y especialmente a la Secretaría General, a través de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y de la Unidad para la Promoción de la Democracia, a prestar su colaboración a los miembros del Comité Jurídico en la preparación de sus informes o proyectos.¹²⁴

Durante el intenso período de elaboración que siguió a la Cumbre de Quebec de abril de 2001 y su solicitud de preparación de una Carta Democrática, el Consejo Permanente de la OEA invitó al Comité Jurídico Interamericano a que apoyara a su grupo de trabajo de que tenía a cargo la preparación de dicha Carta. El Comité preparó y adoptó un informe de “*Observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de Carta Democrática Interamericana*”.¹²⁵ La opinión del Comité sobre la naturaleza del instrumento propuesto ya ha sido citada anteriormente. Entre la larga lista de comentarios y sugerencias hechos por el Comité y que más adelante se abrieran camino en el texto final de la Carta Democrática Interamericana, se puede observar lo siguiente:

- puesto que el artículo 1 de la Carta pretendía reflejar el compromiso político de los Estados Americanos con la Democracia, el Comité, no considera necesario entrar en el análisis de los distintos significados que puede tener la palabra "pueblo" ni tampoco de la naturaleza del "derecho" que se menciona;¹²⁶
- cuando el Comité sugirió que el término “soberanía popular” en el proyecto fuera reemplazada por “la soberanía del pueblo”,¹²⁷ comentó que “Esta soberanía del pueblo, como base de la democracia, requiere elecciones libres y justas, el ejercicio del poder de conformidad con el estado de derecho y la responsabilidad de las autoridades por sus actos, la autonomía de los Poderes del Estado, y en particular la independencia del Poder Judicial, la libertad de expresión política, incluyendo la libertad de prensa, y la subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades elegidas”,¹²⁸ nociones que ahora están presentes en la Carta Democrática;
- el Comité también anotó, con respecto a lo que ahora es el capítulo IV de la Carta, “que a lo largo de esta Parte se utilizan términos

¹²⁴ Párrafos 3 y 4 de la parte operativa de CJI/RES. 17 (LVII-O/00).

¹²⁵ CJI/doc.76/01, 15 de agosto de 2001, y CJI/RES. 32 (LIX-O/01), 16 de agosto de 2001.

¹²⁶ Párrafo 7 del informe.

¹²⁷ La “soberanía del pueblo” es la expresión que finalmente fue adoptada por el artículo 3 de la Carta Democrática.

¹²⁸ Párrafo 10 del informe.

distintos [en el proyecto de texto]: 'alteración inconstitucional', 'ruptura inconstitucional' y como se expresa en la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91), una 'interrupción abrupta o irregular'; y por lo tanto sugirió la posibilidad de estandarizar la terminología, agregando que “en todo caso, el término ‘ruptura inconstitucional’ podría simplificarse mediante la supresión de la palabra ‘inconstitucional’ sin modificar el sentido de la disposición”.¹²⁹ La sugerencia que no fue conservada para el texto final, posiblemente por razones políticas;

- con respecto a lo que ahora se ha convertido en el artículo 18 de la Carta, y en parte establece que “el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación”, el Comité, anticipando quizá la limitación puesta a la Organización para apoyar procesos institucionales políticos democráticos en peligro o el ejercicio legítimo del poder, comentó que “también sería conveniente aclarar si sólo las visitas a las que se refiere el artículo deben el consentimiento del gobierno, o también toda otra iniciativa o gestión”.¹³⁰

- el Comité también apreció ampliamente un conjunto de lo que se consideran son tres contradicciones entre los borradores de los artículos 12-16 de la Carta Democrática propuesta y el artículo 9 de la Carta de la OEA. Una de estas, anotó el Comité, se relaciona con el hecho de que mientras que el artículo 9 de la Carta de la Organización prevé que la suspensión de un Estado Miembro puede ocurrir en caso de **derrocamiento por la fuerza** de un gobierno democráticamente constituido, el proyecto de los artículos 12-16 se refiere a una **interrupción inconstitucional**; esta aparente contradicción llevó al Comité a reflexionar si no había dos interpretaciones posibles del artículo 9; el primer asumiría que el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democrático elegido “sólo puede entenderse como referencia al clásico golpe de estado o revolución, mediante el cual son sustituidos los poderes legítimamente constituidos”; la segunda “**estimaría que dicho texto es susceptible de una interpretación más amplia, y sostendría que el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido podría incluir cualquiera ruptura que viole principios constitucionales básicos, que no sea fácilmente subsanable por medidas en el ámbito interno del Estado y que revista una gravedad tal que impida que el gobierno de que se trate pueda seguir siendo considerado como democráticamente constituido**”; bajo la primera interpretación, el Comité continuó, “la contradicción sólo sería subsanable mediante una reforma de la Carta

¹²⁹ Párrafo 27 del informe.

¹³⁰ Párrafo 29 del informe.

de la Organización”; mientras que bajo la segunda interpretación, “pudiera resultar innecesaria la reforma de la Carta de la OEA, siempre que dentro del mismo texto de la Carta Democrática se formulara explícitamente esta interpretación de la Carta de la OEA, entendiéndose, por supuesto, que la Carta Democrática sería adoptada por consenso”.¹³¹

Finalmente, al considerar el informe “aspectos jurídicos de la interdependencia entre la democracia y el desarrollo económico y social” preparado de conformidad con un mandato de la Asamblea General de la OEA, el Comité adoptó una resolución bajo el mismo nombre¹³², en la cual reafirmó “que la observancia de los atributos inherentes a la democracia sustentados en el Estado de Derecho está indisolublemente vinculada con la vigencia de la Democracia Representativa”. Esa resolución aceptó el informe mencionado, que enunció varias “conclusiones” que provenían de un estudio extenso de las Cartas Democrática interamericana y de la OEA, así como de varios otros instrumentos regionales e internacionales. Algunos de éstos emanados directamente de resoluciones anteriores del CJI y que han sido indicados en el actual informe. Otros, también relevantes para el actual estudio, vale la pena reproducirlos a continuación:

“La Carta Democrática Interamericana es inseparable de la Carta de la OEA, puesto que es comúnmente aceptado (...) que en realidad constituye sin ninguna duda, la reafirmación y la interpretación, por un lado, y el desarrollo normativo, por el otro, de principios incluidos en la Carta de la OEA, con respecto al ejercicio eficaz de la Democracia Representativa”;

“Hay suficiente apoyo para decir que la Carta Democrática Interamericana representa ‘un ejercicio de actualización de las normas positivas en vigor, de acuerdo con el principio del desarrollo progresivo del derecho internacional’”;¹³³

“El relator comparte la visión que ‘ahora comienza a haber una tendencia universal a observar la Democracia de un ángulo jurídico, como obligación internacionalmente exigible’ y que ‘la Carta Democrática Interamericana constituye, en ese contexto, una contribución a esa tendencia mundial, quizá la más avanzada y desarrollada (...)’”;¹³⁴

¹³¹ Párrafos 37-41 del informe; énfasis agregado.

¹³² CJI/RES. 106 (LXVIII-O/06), 29 de marzo de 2006.

¹³³ Embajador Celso Lafer, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, en el XXXI período ordinario de sesiones de la Asamblea General de junio de 2001 en San José, según lo citado por el Embajador Valter Peçly Moreira en la sesión ordinaria del Consejo Permanente del 6 de septiembre de 2001, en DE LA CALLE, *op. cit.*, p. 64.

¹³⁴ Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores de Perú, según lo citado en este informe.

“El relator comparte la visión que la Carta Democrática Interamericana fue adoptada como ‘una resolución que al mismo tiempo tendría el rango de un *instrumento internacional obligatorio, sobre y superior al nivel normativo que la pirámide jerárquica de la OEA le tenía reservada*’ y que para ello fue concebida como ‘*un capítulo en el desarrollo progresivo de nuestro derecho internacional contemporáneo*’;”¹³⁵

“El relator comparte la visión que mediante la Carta Democrática Interamericana ‘*el derecho internacional de las Américas ha ampliado su acción a la esfera de la Organización política interna, en relación a los elementos esenciales de la Democracia Representativa, que no pueden ser transgredidos (...)*’;”¹³⁶

“Si bien no es posible definir “Democracia”, en abstracto, de ninguna manera exacta o autoritaria, lo que abarca en una manera general puede ser, y a menudo ha sido, descrito, sobre todo usando simplemente lo que generalmente se observan como sus elementos constitutivos o esenciales (por ejemplo, en art. 3 de la *Carta Democrática Interamericana*)”;

“También hay acuerdo sobre (a) que la Democracia no es un concepto ‘fijo’; especialmente y sobre todo cuando se le mira a través de las modalidades de su aplicación práctica en países individuales, y así (b) que no hay un modelo de democratización o de democracia que sea adecuado para todas las sociedades”;

“La misión de la OEA de defender la Democracia está acompañada claramente por la de prevenir y de anticipar las causas que la afectan”.

* * *

8. Las tres limitaciones principales de la Carta Democrática Interamericana - descripción general

Según lo indicado por el Secretario General Insulza en su informe de 2007 al Consejo Permanente, la Carta Democrática Interamericana se ha reconocido como “el instrumento interamericano más completo promulgado hasta hoy para promover las prácticas democráticas en los Estados del continente y llevar adelante las actividades de cooperación que sean necesarias allí donde existan déficits manifiesto de desempeño”.¹³⁷ O, como él diría algunos meses más adelante en Río, la Carta Democrática representó “un gran paso en la historia de

¹³⁵ Embajador Didier Operti, Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, en XXXI período ordinario de sesiones de la Asamblea General de junio de 2001 en San José, según lo citado por el Embajador Valter Pecly Moreira en la sesión ordinaria del Consejo Permanente del 6 de septiembre de 2001, en DE LA CALLE, *op. cit.*, p. 64.

¹³⁶ El doctor Mauricio Herdocia Sacasa, según lo citado en este informe.

¹³⁷ En p. 3 de su informe.

nuestras Américas, un gran paso jurídico, que probablemente se adelantó a tiempo”. Sería difícil dar una descripción de la Carta más sucinta, aunque completa, que la de Legler: “En suma, la Carta Democrática contiene provisiones para ocuparse potencialmente de amenazas golpistas y no golpistas a la Democracia, usando una variedad de medidas diversas, desde no amenazadoras hasta punitivas. Abarca la prevención y respuesta frente a la crisis. (...) proporciona la base para una respuesta graduada, modulada de acuerdo con la severidad del problema, de medidas constructivas, preventivas, y dinámicas las más severas, más punitivas. Permite diplomacia creativa en vez de un enfoque “para todo uso” para defender la Democracia”.¹³⁸

Con todo, según lo reconoció el Secretario General Insulza, aunque se haya convertido en “el referente hemisférico obligado para la preservación de la Democracia”, la Carta Democrática ha revelado “limitaciones en cuanto a sus alcances jurídicos, operativos y preventivos” cuando se le ha puesto a prueba ante situaciones de crisis reales o potenciales.¹³⁹ Entre las críticas más frecuentes hechas a la Carta, y más exactamente a su capítulo IV, él identificó:

- a) una carencia de precisión en los criterios para definir cuándo y en qué medida se han alterado las instituciones democráticas de un país, cuando la OEA se enfrenta a una situación de alteración o de interrupción inconstitucional del orden democrático, cuando hay una crisis;
- b) la tensión aparente entre el principio de no-intervención y la posibilidad de proteger la Democracia a través de mecanismos colectivos; y
- c) problemas de acceso para aquellos que intentan beneficiarse de los mecanismos de la Carta.¹⁴⁰

Todas ellas están interrelacionadas.

Los Estados Miembros de la OEA, así como por supuesto los miembros del Comité Jurídico Interamericano, están muy familiarizados con el diagnóstico del Secretario General sobre lo que él ve como las ‘limitaciones’ de la Carta en su capacidad de lograr los propósitos para los cuales fue concebida inicialmente. Son además conscientes de las propuestas que ha formulado como posibles maneras de remediar tales limitaciones. También son conocedores de la reticencia manifestada por parte por lo menos de los miembros en relación con estas propuestas. Sin embargo, el relator ve una cierta utilidad en el repaso de parte del

¹³⁸ *Ibid.*, p. 118.

¹³⁹ En p. 3 de su informe.

¹⁴⁰ Véase p. 11 de su informe.

análisis del Secretario General¹⁴¹, contenido tanto en el informe ya mencionado de abril de 2007 al Consejo Permanente y en su posterior discurso de agosto de 2007 en el XXXIV Curso de Derecho Internacional del Comité Jurídico Interamericano. Con la esperanza de que la búsqueda de respuestas para los desafíos presentados a la Carta Democrática Interamericana se facilite considerando tal análisis a la luz de todo lo anterior.

[En la preparación del actual informe, el relator también ha considerado que para completar su panorama sobre la problemática que rodea los asuntos generales suscitados por los actuales cuestionamientos e interrogantes relacionados con la implementación de la Carta Democrática Interamericana, incluyendo las “*condiciones y las rutas de acceso para [su] aplicabilidad*”,¹⁴² una revisión o una mirada general, aunque necesariamente limitada, a alguna de la literatura especializada más reciente dedicada a la Carta, para encontrar soluciones podría ser útil. Ésta se puede encontrar en el anexo de este informe.]

i. Carencia de precisión en los criterios para definir cuándo y en qué medida se han alterado a las instituciones democráticas de un país, cuando la OEA se enfrenta a una situación de alteración o de interrupción inconstitucional del orden democrático, cuando hay una crisis.

La ausencia de precisión en la Carta Democrática Interamericana sobre qué puede constituir una alteración o una interrupción inconstitucional del orden democrático de hecho hace incierta su aplicación. Como el Secretario General ha precisado, “si el principal bien a custodiar es la democracia, ¿cómo podemos hacerlo si no definimos con claridad cuándo y cómo ella está en peligro?” Para explicar esa “importante imperfección de la Carta”, él dedujo, según parece correctamente, que los Estados Miembros quisieron reservar para sí mismos la calificación de cada situación caso por caso, y que quizá aún están reticentes a dar a esas expresiones algún significado exacto, debido a las pasadas situaciones que han marcado la historia de las relaciones hemisféricas.

Para ayudar en la interpretación de los conceptos anteriores, uno podría comenzar ciertamente por discutir, repitiendo lo dicho en la parte 5, iii *supra*, que cuando los Estados Miembros adoptaron el artículo 19 de la Carta Democrática y así eligieron distinguir entre las interrupciones inconstitucionales y las ‘alteraciones inconstitucionales’¹⁴³ y concluyeron que ambas situaciones pueden llevar a la misma grave consecuencia, reconocieron que tanto los golpes tradicionales como otras formas de debilitación del orden democrático - tal como la ‘reincidencia’ de parte de líderes democráticamente elegidos - han llegado a

¹⁴¹ En la medida en que no se ha cubierto en este informe.

¹⁴² Según la formulación del mandato.

¹⁴³ De tal modo reiterando expresamente la cláusula de la Democracia adoptada por los líderes de la región en la Declaración de Quebec.

representar iguales amenazas y violaciones de los principios básicos establecidos por la Carta de la OEA. Podemos llevar la discusión aún más lejos. Otra vez según lo mencionado antes,¹⁴⁴ claramente el artículo 19 de la Carta Democrática Interamericana parece haber excedido o ido más allá del artículo 9 de la Carta de la OEA, que establece que la suspensión de un Estado Miembro puede ocurrir en caso de derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido. Bajo el supuesto de que la Carta Democrática no está en contradicción con la Carta de la OEA, se podría aceptar, según lo sugerido por el Comité Jurídico Interamericano en sus “*Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana*”,¹⁴⁵ que los Estados Miembros han convenido implícitamente que hay situaciones distintas del derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido que puedan violar principios básicos de Democracia para quitar toda la legitimidad democrática del gobierno afectado.

Esos argumentos en sí mismos no resuelven el problema de qué se necesita precisamente para que dichas situaciones ‘califiquen’ como una alteración inconstitucional del orden democrático que sea lo suficientemente grave como para poner en movimiento los mecanismos previstos en la Carta Democrática. En su informe al Consejo Permanente, el Secretario General Insulza se refiere a las iniciativas que vienen de fuera de la Organización para definir más exactamente aquellas situaciones que afecten seriamente las instituciones democráticas. Como ejemplo de dichas iniciativas, él se refiere a un discurso del expresidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, durante la inauguración de la Serie de Conferencias de las Américas, en enero de 2005, en el cual se refirió a la propuesta hecha por el politólogo Robert Dahl para una definición del concepto de “alteración o interrupción inconstitucional” del orden democrático. Dahl sugiere que a su juicio tal definición debe incluir lo siguiente: 1. La violación de la integridad de las instituciones centrales del Estado, incluyendo el debilitamiento o inacción de los sistemas de controles recíprocos que regulan la separación de poderes; 2. Elecciones que no cumplen con los estándares internacionales mínimos; 3. No realización de elecciones periódicas o no acatamientos de sus resultados; 4. Violación sistemática de libertades básicas, incluyendo la libertad de expresión, la libertad de asociación, o el respeto por los derechos de las minorías; 5. Terminación ilegal del período de un oficial electo democráticamente por otro, electo o no; 6. Nombramiento, remoción o interferencia arbitraria o ilegal en la ejecución del mandato o el debate de miembros de los cuerpos judiciales o electorales; 7. Interferencia, por oficiales no electos, militares por ejemplo, en la jurisdicción de oficiales electos; 8. Uso del cargo público para silenciar, perseguir o interrumpir las actividades legales normales de miembros de la oposición política, la prensa o la sociedad civil. En la

¹⁴⁴ Véase, parte 7, *supra*.

¹⁴⁵ CJI/doc.76/01, 15 de agosto de 2001, y CJI/RES. 32 (LIX-O/01), 16 de agosto de 2001.

opinión del Secretario General, tal proposición “va globalmente en la dirección correcta”.¹⁴⁶

El Profesor Maxwell Cameron justifica su uso de lo que él y otros han etiquetado “teorías de la responsabilidad horizontal” para elaborar una lista similar de situaciones que se deben considerar como “alteración o interrupción inconstitucional del orden democrático”.¹⁴⁷ Esas teorías oponen la “responsabilidad horizontal” a la “responsabilidad vertical” en relación a Democracia. Corresponden a la distinción que el Secretario General Insulza hace entre la “Democracia de origen” (vertical) y la “Democracia en la práctica” (horizontal).¹⁴⁸ No puede haber duda que la Carta Democrática Interamericana cubre y protege a ambos. Para Pastor,¹⁴⁹ la responsabilidad horizontal está estrechamente vinculada a la separación de poderes,¹⁵⁰ y se ve amenazada cuando una rama del gobierno sobrepasa su prerrogativa constitucional para controlar a otra rama. Él da, como ejemplos más comunes, el derrocamiento o reemplazo de un presidente, el cierre del congreso o cambios en los altos tribunales por parte de un presidente en una manera importante y arbitraria.¹⁵¹ Cameron compara el concepto a “los controles y equilibrios inherentes en un sistema constitucional de separación de poderes”, y considera que a menos que la Carta Democrática tenga éxito en el manejo del déficit de responsabilidad horizontal en la región¹⁵² arriesga a ser irrelevante.¹⁵³

¹⁴⁶ Véase p. 11-12 de su informe.

¹⁴⁷ Véase el anexo I (a) para una lista completa y mayor desarrollo de sus criterios.

¹⁴⁸ En español, él utiliza “Democracia de origen y Democracia de ejercicio”.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 17.

¹⁵⁰ Lo que Cameron describe conveniente como “característica esencial del estado constitucional que sostiene la Democracia liberal”.

¹⁵¹ Pastor agrega: Las “amenazas de la responsabilidad horizontal son más difíciles de prevenir porque la Democracia es minada a menudo por un proceso de erosión lenta, y es difícil saber cómo y cuándo intervenir en el proceso”.

¹⁵² Él, con otros, considera ese déficit como “una de las amenazas más grandes para la Democracia” en las Américas.

¹⁵³ En la 16-17 p. de su informe de 2007, el Secretario General escribe: “(...) podemos decir que, mientras que la CDI se encuentra en un cumplimiento cada vez más avanzado en lo que respeta al origen de la Democracia, aún existen en nuestro hemisferio carencias importantes en la división, independencia, y controles mutuos de los poderes del Estado, y en la plena vigencia de las tres esferas de la ciudadanía: la política, la civil y la social”. Por esto es que agrega, cuando se trata de la acción preventiva específica que la OEA puede asumir en el cumplimiento de su mandato a favor de la promoción, preservación y defensa de la Democracia: “Por tanto, cuando pienso en la ampliación y desarrollo de la Carta Democrática, también pienso en la ampliación y consolidación de la organización republicana. Separación y balance de poderes, poder legislativo dotado de capacidad política y técnica propia, justicia profesional y plenamente independiente; límites claros al ejercicio del poder; normas claras y estables en el proceso democrático; fortalecimiento de los partidos políticos, son algunos elementos del Estado democrático de derecho que queremos fortalecer. Especial significación adquiere también en la forma republicana el

El mismo Secretario General duda que la Carta Democrática Interamericana pueda ser modificada en un futuro próximo para incluir definiciones exactas sobre la alteración o interrupción inconstitucional del orden democrático.¹⁵⁴ Solamente los Estados Miembros podían determinar si dan más precisión a esos conceptos, y cómo incorporar aquella precisión adicional a los instrumentos de la OEA y/o a su aplicación. Dicho esto, se sugiere que el Comité Jurídico Interamericano seguramente podría estar de acuerdo que la Democracia tal que la protegen la OEA y las Cartas Interamericanas, implica el respeto de todos los elementos expresos o implícitos en ellas, incluyendo aquellos vinculados a la noción de “responsabilidad horizontal”. Puesto que no hay duda en la mente del relator acerca de que la obligación vinculante de todos los Estados Miembros por el efecto combinado de ambas Cartas incluye el abordaje colegiado de las distintas situaciones anteriormente sugeridas que podrían constituir una grave amenaza para la Democracia.

Si los criterios sugeridos fueran adoptados, hay razón suficiente para creer que la prerrogativa política de los Estados Miembros sería preservada. Como lo anota Cameron, y lo repite el Secretario General en su informe, una elaboración más explícita del significado de alteraciones inconstitucionales del régimen constitucional “no implica (...) que las determinaciones de tal alteración sean para siempre fijas, ni que tales determinaciones sean una cuestión de juicio técnico o experto. No podemos olvidar que el artículo 19 de la Carta Democrática habla de las alteraciones que “seriamente deterioren el orden democrático”. “La determinación sobre si una violación deteriora el orden democrático”, acertadamente agrega Cameron, “requiere del juicio político, y no puede ser resuelta a priori”.

ii. La tensión obvia entre el principio de no intervención y la posibilidad de proteger la Democracia a través de mecanismos colectivos

No hay mejor manera de resumir la segunda de las tres principales “críticas” a la Carta Democrática Interamericana que citar el informe del Secretario General de 2007 frente al Consejo Permanente. “La propia Carta 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 injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse de la forma que más le convenga’¹⁵⁵. ¿Cómo compatibilizar este texto con el Cap. IV de la CDI, que

desarrollo de los mecanismos de control ciudadano. Una democracia sin rendición de cuentas se torna poco confiable y de esa desconfianza nace en gran parte la crisis de representación que vivimos”.

¹⁵⁴ Él incluso duda que dado el estado actual de la situación política en las Américas podría haber consenso alrededor del texto de la Carta del 2001.

¹⁵⁵ Artículo 3 (e) de la Carta de la OEA.

prevé formas de acción colectiva cuando un asunto claramente ‘interno’ amenaza o interrumpe el proceso democrático?”¹⁵⁶ Legler aborda el mismo dilema en otras palabras cuando escribe sobre “el choque actual entre las nuevas normas pro-democracia y las normas establecidas de la soberanía”, donde la “acción colectiva en apoyo de la Democracia, que son en efecto formas de intervención, van en contra de las normas regionales sobre la inviolabilidad territorial, la no intervención, y la autodeterminación.”¹⁵⁷

El Embajador Chileno, Heraldo Muñoz,¹⁵⁸ abordó ese tema en los siguientes términos en un artículo que publicó en 1998 sobre “The Right to Democracy in the Americas”.¹⁵⁹ Él escribió que “el cada vez mayor reconocimiento de un derecho a la Democracia en las Américas cuestionado la noción clásica de que la legitimidad política interna es esencialmente una cuestión de la jurisdicción exclusiva del Estado, y por lo tanto está exenta de una intervención de los organismos internacionales o de la comunidad internacional entera, por leve que sea”; y que “esa soberanía tradicional ha sido confrontada (...) por el reconocimiento que la comunidad internacional puede y debe insistir sobre el derecho a ser regido por la Democracia”. Y más adelante concluyó: “(...) el concepto de soberanía ha evolucionado, por lo menos en el hemisferio occidental, desde una autoridad jurisdiccional considerada en algún momento como suprema, absoluta e ilimitada, hacia una autoridad percibida como equivalente a aquella de cualquier otro Estado independiente, regida por el Derecho Internacional y basada en la voluntad del pueblo de ese territorio específico; de allí se desprende que las acciones para condenar o presionar a un gobierno que llegue al poder a través de medios distintos de la libre expresión de la soberanía popular no violan el principio de la no intervención, porque éste deriva su autoridad de los derechos internacionalmente reconocidos a los pueblos de decidir su propio destino libremente (...); por lo tanto, la intervención ilegal es una intervención que subvierte la soberanía popular, ya sea originada en fuentes externas o internas”.

Uno puede observar que el Secretario General habla de “tensión”, y no de “contradicción”. El principio de no intervención tiene raíces históricas profundas y es tan viejo como el Sistema Interamericano; ha sido etiquetado desde tiempo

¹⁵⁶ En p. 12-13 del informe. Durante su conferencia de agosto de 2007 en Río, el Secretario General se ocupó de la misma temática en los términos siguientes: “(...) De ahí el temor, en muchos, de que 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”, p.v.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 123.

¹⁵⁸ Como Representante Permanente de Chile ante la OEA él tuvo acceso de primera mano sobre el proyecto del Compromiso de Santiago de 1991 y la Resolución 1080.

¹⁵⁹ En: **Journal of Inter-American Studies and World Affairs**, primavera de 1998.

atrás y en forma reiterada como uno de sus pilares fundamentales, y al respecto no hay dudas. Por supuesto está fuertemente ligado a los temores, que la historia y divagaciones de la geopolítica han demostrado tener fundamento, sobre la intervención unilateral (incluso a efectos de defender la "Democracia").

Como se vio anteriormente, especialmente en la parte 3 del informe, los cambios positivos en las Américas, acompañados de mutaciones no menos positivas en el mundo en general,¹⁶⁰ han llevado gradualmente a una situación, en los años 90, en que los Estados Miembros de la OEA veían posible y recomendable, en palabras de Arrighi, "equipar a la Organización de los instrumentos jurídicos e institucionales diseñados para la cooperación en la promoción y la protección de la Democracia".¹⁶¹ Consecuentemente, y por primera vez en la región, aceptaron que la interrupción del orden democrático en cualquiera de ellos podría justificar sanciones colectivas que no serían consideradas como una violación del principio de no intervención; algo, que vale la pena recordar, ha sido visto como equivalente a una redefinición de la soberanía.¹⁶² La palabra "colectivas" es la clave; porque la Carta de la OEA dice que "**todo Estado** tiene el deber de no intervenir (...)".

El Secretario General decía lo mismo al precisar en su informe que cuando adoptaron la Carta Democrática Interamericana, los Estados Miembros no estaban introduciendo ningún principio o propósito nuevos a la Carta de la OEA. Por el contrario, "reafirmaban algo que ya estaba en vigor" con el simple reconocimiento de "que la Democracia Representativa es indispensable para la estabilidad, la paz, y el desarrollo de la región, y que es posible promover y consolidar la Democracia representativa sin violar el principio de no intervención".¹⁶³

El relator también concuerda con el Secretario General cuando señala al artículo 1 de la Carta Democrática Interamericana, que declara que la Democracia es un derecho de los pueblos y una obligación de gobiernos, como apoyo adicional para dicha interpretación. Los Estados Miembros, a través de sus principales representantes, han ordenado claramente a la OEA que actúe en defensa de ese derecho a la Democracia, y debe entenderse que al hacerlo, no puede entenderse como si estuviera violando otros derechos o principios protegidos bajo el Sistema Interamericano. Los intervinientes verdaderos son los responsables, cualesquiera sean sus motivos, por las usurpaciones graves y/o sistemáticas de esos derechos en violación a sus obligaciones.

El relator sugiere que el Comité Jurídico Interamericano puede suscribirse a la propuesta, según la formuló Arrighi, que la reconciliación entre el principio de

¹⁶⁰ Por ejemplo el final de la guerra fría.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 109.

¹⁶² Véase a PASTOR, *op. cit.*, p. 15, y parte 3, iv, *supra*,

¹⁶³ En p. 13-14 de su informe.

no-intervención y la posibilidad de proteger la Democracia a través de mecanismos colectivos ahora “se ha integrado en nuestro patrimonio legal regional”.¹⁶⁴ De hecho, el Comité ya lo ha hecho cuando, en su resolución antes citada sobre la “Democracia en el Sistema Interamericano” del 23 de marzo de 1995,¹⁶⁵ determinó que “*el principio de no-intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en dicho sistema y organización*”.¹⁶⁶

iii. Problemas de acceso para aquellos que intentan beneficiarse de los mecanismos de la Carta

Tal como lo describió muy sucintamente el Secretario General, sólo hay tres canales de acceso a la Carta Democrática. (i) “cuando el gobierno de un Estado Miembro considera que su proceso político democrático institucional o su ejercicio legítimo del poder está en peligro...” (artículo 17); (ii) cuando el Secretario General o el Consejo Permanente consideran que se han presentado situaciones en un Estado Miembro que puedan afectar el desarrollo de su proceso político democrático institucional o el ejercicio legítimo del poder, (artículo 18¹⁶⁷); o (iii) cuando en caso de alteración del orden constitucional en un Estado Miembro, cualquier Estado Miembro o el Secretario General soliciten la convocatoria inmediata del Consejo Permanente (artículo 20).¹⁶⁸

Cada uno de esos tres canales conduce al Consejo Permanente. Según lo discutido por el Comité Jurídico Interamericano,¹⁶⁹ eso en efecto trae limitaciones aparentes para el acceso a la Carta Democrática Interamericana. Porque, lógicamente, la representación ante el Consejo Permanente recae en los poderes ejecutivos de los Estados Miembros, donde la conducción de las relaciones exteriores está en mano de quienquiera que dirija dicho poder ejecutivo. Eso a su vez parecería implicar que los poderes distintos del ejecutivo (es decir, el judicial y el legislativo), o incluso otros sectores afectados por una alteración o interrupción institucional, no tienen derecho a voz en el Consejo Permanente ni pueden apelar efectivamente al Secretario General. Esto ha llevado a un observador a concluir que “la implementación de la Carta depende de la voluntad

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 118.

¹⁶⁵ CJI/RES. I-3/95.

¹⁶⁶ Énfasis agregado.

¹⁶⁷ En este caso se requiere el consentimiento del gobierno del Estado afectado si, consecuentemente, se consideran las visitas *in situ* u otras acciones antes de presentar un informe al Consejo para un análisis colectivo de la situación y, si es necesario, las decisiones para la preservación del sistema democrático y su fortalecimiento.

¹⁶⁸ Véase p. 14 del Informe del Secretario General.

¹⁶⁹ Durante su LXXII período ordinario de sesiones (Rio de Janeiro, 3-14 de marzo de 2008).

política de los gobiernos”.¹⁷⁰ También llevó a otro a escribir que en otras palabras, los líderes regionales “impulsaron la creación de un régimen de defensa colectiva de la Democracia para asegurar su supervivencia política a la luz de las amenazas antidemocráticas, pero en sus términos y con su consentimiento y no para cuestionar su autoridad, ni en su país ni en la OEA”.¹⁷¹

Esto nos regresa al choque entre las nuevas normas pro-democráticas y las normas de soberanía más establecidas mencionadas anteriormente. Estos dos grupos de normas se han fusionado, sugiere Legler, en lo que él llama “una nueva norma operativa híbrida ‘sólo por invitación’” que puede llegar a generar escenarios potencialmente nefastos, en los que la acción preventiva de la OEA de cara a las serias amenazas al orden democrático que se origina en el poder ejecutivo de un Estado Miembro requiere la bendición del gobierno agresor”.¹⁷²

Al comentar aquellas limitaciones sobre las formas o medios de acceso a los mecanismos de la Carta Democrática Interamericana, el Secretario General escribió: “(...) parece obvio que es necesario ampliar las formas de acceso a los mecanismos de la CDI. En esta línea quiero proponer la que me parece más sencilla. Si bien es cierto que la expresión ‘gobierno’ usada en la CDI ha sido interpretada como “poder ejecutivo”, la verdad es que la expresión ‘gobierno’ debe entenderse como referida a todos los poderes del Estado. Es natural, entonces, que otros poderes que son parte del gobierno de un país, puedan recurrir a la OEA, usando la CDI, para denunciar la alteración o ruptura de la institucionalidad democrática en su país. Por cierto, como siempre, será el Consejo Permanente el que determine si tal denuncia tiene o no validez. Pero parece una limitante seria a la vigencia de la CDI que sólo el poder ejecutivo pueda usar la CDI para defender una democracia”.¹⁷³ Interpretar la palabra ‘gobierno’ según se usa en la Carta Democrática para significar e incluir a todas las ramas del poder – después de todo, la expresión “ramas del poder” ha sido usada universalmente de tiempo atrás – no presenta ninguna dificultad legal. Pero por razones que a esta altura deberían parecer obvias, esto ciertamente requeriría de una decisión política de parte de los Estados Miembros. Una decisión política que, hablando en forma realista, todo el mundo está de acuerdo es poco probable, por lo menos en el corto plazo.

Como lo expresó un miembro del Comité Jurídico Interamericano durante la sesión ya mencionada (y el relator se une totalmente a esa línea de pensamiento), los retos para una implementación más eficiente de la Carta Democrática Interamericana evidencian la presencia en la región de diferencias de

¹⁷⁰ Véase McCoy en anexo, II.

¹⁷¹ LEGLER, *op. cit.*, p. 125.

¹⁷² A consecuencia, “las capacidades de la OEA para evitar una crisis democrática o para manejar eficazmente la reincidencia autoritaria están por lo tanto muy limitadas”; Legler, *op. cit.*, p. 123-124. Véase también las opiniones Lisa McIntosh Sundstrom, anexo, I (b).

¹⁷³ En p. 16 de su informe.

concepción filosófica frente a la Democracia. ¿Hay un consenso entre los Estados Miembros sobre el significado de Democracia? ¿Hay algún acuerdo sobre el significado de someterse al Estado de Derecho? Y cuando llegamos al punto de manejar un instrumento como la Carta Democrática entre 34 Estados, se vuelve a la vez difícil y delicado conciliar esas diferencias sobre el muy filosófico concepto de Democracia con mecanismos mutuamente acordados para garantizar dicha Democracia.

* * *

9. Algunas consideraciones generales basadas en un análisis preliminar del Comité Jurídico Interamericano

Durante sus deliberaciones sobre el presente mandato, los miembros del Comité Jurídico Interamericano han analizado largamente las cuestiones planteadas en el presente informe. Para una buena parte, este informe está inspirado por sus deliberaciones, que consideraban preliminares. A continuación se exponen algunos de los puntos analizados.

Las discusiones sobre cómo interpretar las condiciones y las rutas de acceso a la aplicabilidad de la Carta Democrática Interamericana deben considerar otros aspectos de la misma. Si uno observa la Carta Democrática, de donde originó en términos del desarrollo histórico del tratamiento de la Democracia en las Américas, los valores (jurídicos y demás) que incorpora, uno puede concluir legítimamente que establece un amplio marco de referencia constitucional para el Sistema Interamericano. Un marco de referencia por el cual los Estados Miembros se ponen de acuerdo sobre su respeto recíproco por sus respectivas entidades como regímenes constitucionales basados en el Estado de Derecho. Y el Estado de Derecho como se aplica a un Estado democrático incorpora una serie de elementos esenciales, tales como el respeto a los derechos humanos, elecciones libres y justas, la separación de poderes, etc.¹⁷⁴ La obligación de respetar el Estado de Derecho no se aplica solamente al gobierno, sino también a todos los sectores de la sociedad. Así pues, si en relación a la aplicación de la Carta Democrática sigue habiendo problemas de interpretación, se debe hacer todo lo posible para resolverlos a fin de poder resolver cualquier situación interna en un país dado de conformidad con el marco institucional de ese país, y con las normas generales de las Cartas Democrática y de la OEA.

En cuanto a la aparente limitación al acceso a la Carta Democrática Interamericana, que resultaría del hecho que la representación ante el Consejo Permanente descansa en los poderes ejecutivos de los Estados Miembros¹⁷⁵, esto

¹⁷⁴ Hay nada nuevo en esto; véase la parte 3, ii, en la Declaración de Santiago de Chile adoptada en la Quinta Reunión de Consultas de los Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Santiago, Chile, 12-18 de agosto de 1959.

¹⁷⁵ Véase la parte 8, iii, *supra*.

también puede ser contrastado. Si de hecho existe tal limitación, se debe recordar que lo fundamental sobre la Carta Democrática es que protege contra cualquier intento de eliminar el orden democrático. Esto significa que: (1) el concepto de “*interrupción inconstitucional del orden democrático o una alteración inconstitucional del régimen constitucional que deteriore seriamente el orden democrático en un Estado Miembro*” es tan general que puede ir más allá de la idea de los golpes de estado tradicionales; y (2) que al ampliar la noción de golpes de estado la Carta Democrática reconoce que cualquiera de los poderes públicos pueden de hecho ser víctima de dicha alteración. Continúa en el sentido de que debe reconocerse y enfatizarse que la Carta Democrática Interamericana permite, si se considera en sus implicaciones más amplias, la intervención en caso de “*interrupción inconstitucional del orden democrático o de una alteración inconstitucional del régimen constitucional que deteriore seriamente el orden democrático en un Estado Miembro*”, sin importar si el afectado es el poder ejecutivo, judicial o legislativo (electoral). Y por lo tanto la Organización de los Estados Americanos debe ser considerada como autorizada para ocuparse de dicha situación.

El relator manifiesta que esos elementos, que están en la base de la Carta Democrática Interamericana, podrían enriquecer posiblemente las deliberaciones y las discusiones futuras sobre el tema, dentro del Comité mismo, por la Secretaría y entre los miembros de la OEA.

Finalmente, el ponente reconoce que hay otros elementos cruciales de la Carta Democrática Interamericana que merecen consideración y análisis en relación con la búsqueda de soluciones para las cuestiones planteadas por el mandato del Comité. Para citar solamente algunos ejemplos, las (a menudo descuidadas) funciones proactivas contra las (en ocasiones muy reforzadas) funciones punitivas de la Carta Democrática; el papel de la sociedad civil en la tarea común de promover, preservar y defender la Democracia a todo nivel...

* * *

Anexo

**Un repaso limitado de la literatura especializada
más reciente dedicada a la
Carta Democrática Interamericana¹⁷⁶**

I

Según lo indicado en una nota al pie de una página anterior, poco menos de un año después de la adopción de la Carta Democrática Interamericana, el ex-Ministro de Relaciones Exteriores canadiense, Dr. Lloyd Axworthy, y el Instituto de Liu para los Asuntos Globales, de la University of British Columbia,¹⁷⁷ llevaron a cabo una conferencia de dos días¹⁷⁸ con el objeto de buscar una mejor entendimiento “*del dilema y las opciones para que los esfuerzos multilaterales consoliden la Democracia en las Américas*”. Entre las cuestiones discutidas por los participantes están: ¿qué cuenta como una alteración inconstitucional de un régimen constitucional? ¿Se apoya mucho la Carta en la voluntad política de los Estados miembros de la OEA, y si es así, cómo puede ser utilizada en una manera más dinámica, más flexible, y más creativa? ¿Puede la sociedad civil, a que la Carta insta a los Estados miembros a valorar, ser utilizada más eficazmente en la aplicación de la misma? ¿La Carta sería mejorada por un mecanismo para solicitar informes temáticos o de país sobre el progreso o la reincidencia en las democracias de las Américas? ¿Necesita un sistema de alerta rápida? ¿Cómo se puede reforzar la Unidad para la Promoción de la Democracia para que desempeñe un papel más visible en la aplicación de la Carta? Los siguientes son algunos apartes particularmente relevantes de algunas de las presentaciones hechas en esa conferencia, en el orden en que se han publicado.¹⁷⁹

A) Por Roberto A. Pastor:¹⁸⁰

“Con todo, la Carta no agrega mucho a las resoluciones sobre la Democracia de la década anterior, y dadas las circunstancias, eso representa una oportunidad perdida. Si los líderes del hemisferio tuvieran la firme voluntad de forjar una defensa colectiva de la

¹⁷⁶ Las opiniones examinadas aquí son comprensiblemente a menudo absolutamente similares. Las citas de estos autores, aquí o en el cuerpo del presente informe, no debe ser interpretadas como que el relator apoya las opiniones y juicios en ellas expresadas.

¹⁷⁷ El Instituto Liu es una unidad de investigación dentro de la [Universidad para los Estudios Interdisciplinarios](#) en la [Universidad de la Columbia Británica](#).

¹⁷⁸ 12-13 de noviembre de 2002.

¹⁷⁹ Otra vez según lo indicado anteriormente, estos se han publicado en una edición temática de **Canadian Foreign Policy**, v. 10, n. 3 (primavera de 2003), bajo el título “La Carta Democrática Interamericana: desafío y oportunidades para la defensa colectiva y la promoción de la Democracia en las Américas”.

¹⁸⁰ Según lo indicado antes, su documento fue titulado “*A Community of Democracies in the Americas – Instilling Substance Into a Wondrous Phrase*”, en p. 15-29.

Democracia, en vez de apenas elogiar la idea, entonces es mucho lo que podrían y deberían hacer”.

“La lección más clara que se desprende de las experiencias de la década pasada es que las Américas todavía no han ideado una fórmula para ocuparse de las áreas grises - amenazas para la Democracia que no llegan a golpe”.

“La Declaración de Quebec y la Carta Democrática son pasos positivos en la evolución de la política interamericana hacia la Democracia, pero ambas tienen siete graves omisiones o defectos (...) Ninguna define la “Democracia” con la precisión que permitiría a la comunidad hemisférica distinguir entre los problemas y las crisis. (...). Sin embargo, a menos que se aclare la definición, la defensa colectiva de la Democracia continuará estando sobre unas bases precarias”. (...) Ninguna de las dos declaraciones define una interrupción del gobierno constitucional, y por lo tanto no van más allá de la Resolución 1080. (...) Las declaraciones no establecen una institución o un proceso más allá de la consulta de la OEA para interpretar amenazas potenciales a la Democracia o para identificar las líneas que no se deben cruzar”.

“Una de las razones por las que la OEA no pudo actuar contra el presidente peruano Alberto Fujimori en la Asamblea General de Windsor, en junio de 2000, fue porque no se interpretaba una elección fraudulenta como una interrupción del gobierno constitucional. Debería, pero hay dos asuntos más difíciles que caen bajo la confusión de este asunto y la cuestión específica de las elecciones fraudulentas: ¿Cuáles son las cualidades mínimas de la Democracia, y en qué punto un problema se convierte en una amenaza que justificaría una respuesta colectiva? La Democracia no es perfecta. Todo país democrático - desde los E.E.U.U. a Paraguay - tiene problemas de gobernabilidad. Sin embargo, una estrategia hemisférica eficaz requiere que se hagan distinciones entre tales problemas, y eso es difícil, en parte, porque no hay una definición establecida en cuanto a las cualidades críticas de la Democracia”.

“Las amenazas en las Democracias más débiles no son tanto pobreza, crimen, o depresión económica, como la percepción que “la Democracia” es la causa de estos problemas y no es capaz de solucionarlas”.

El centro de la atención interamericana deben ser las amenazas, y hay tres clases. 1. Amenazas contra la responsabilidad vertical. Éstas son las amenazas más graves, dado que se dirigen contra la imparcialidad del proceso electoral. Pueden incluir la intimidación física de candidatos, de líderes de partidos políticos, o de votantes; manipulación de la lista de votantes o el conteo de votos; prevención de un partido de entregar su mensaje a los votantes; o aplazamiento indefinido de las elecciones. Estas violaciones pueden romper los lazos de la responsabilidad entre los líderes y los votantes. 2. Amenazas contra la responsabilidad horizontal. Esto ocurre cuando

una rama del gobierno sobrepasa su poder constitucional para controlar a otra rama. El más obvio es cuando las fuerzas militares reemplazan al Presidente o el Presidente cierra el Congreso o cambia la Corte de una manera importante y arbitraria. 3. Amenazas de naturaleza económica o social. Depresión económica, pobreza, desigualdad creciente, o índices de criminalidad cada vez mayores - éstos erosionan las bases democráticas, pero si constituyen amenazas directas a la Democracia dependen, en parte, si los votantes atribuyen la responsabilidad a Democracia o al ocupante del cargo. (...). La mayoría de las amenazas graves son las de la responsabilidad vertical – elecciones no libres. (...).Las amenazas a la responsabilidad horizontal son más difíciles de evitar, porque la Democracia a menudo está minada por un proceso de la erosión lenta, y es difícil saber como and cuando intervenir en el proceso”.

B) Por Lisa McIntosh Sundstrom:¹⁸¹

“El primer grupo de mecanismos, esencialmente ‘garrotes’, se encuentra en los artículos 17 a 22. Hay dos características claves de este proceso que merecen atención ya que son obstáculos para el poder aparente de estos procedimientos. Uno es que, en la primera situación donde el Secretario General o el Consejo Permanente puedan estar preocupados por amenazas contra la Democracia antes de una suspensión real de las instituciones democráticas, la OEA solamente puede entrar al territorio del Estado miembro para analizar la situación con el consentimiento previo de ese Estado miembro. Esto quiere decir que, a menos que el gobierno de ese Estado miembro considere que está siendo amenazado por la situación en el país, es decir, el peligro de una tentativa de golpe o que las protestas opositoras estén ganando fuerza, es poco probable que se acceda a una investigación externa. Si la conducta del gobierno constituye el peligro para la Democracia, es poco probable que ese gobierno permita que una misión investigadora de la OEA entre a su territorio. La segunda característica clave de los procedimientos de la OEA también tiene que ver con [el hecho que] solamente los Estados miembros o el Secretario General/ Consejo Permanente puedan considerar y hacer juicios sobre cuándo las instituciones democráticas de un Estado miembro están bajo amenaza. No hay procedimiento en la Carta que permita que las ONGs en los Países Miembros hagan informes la OEA argumentando que las instituciones democráticas están siendo amenazadas, y para pedir ayuda de la OEA en la resolución de la amenaza. Tampoco hay un papel claro para los actores no gubernamentales de los Estados Miembros en el sentido de elevar sus argumentos sobre si las amenazas a la Democracia se eliminaron antes del voto de la Asamblea General sobre si levantar una suspensión temporal de membresía de un Estado Miembro, conforme al artículo 22. Nuevamente, el proceso está totalmente en las manos de los

¹⁸¹ Según lo indicado antes, su documento fue titulado “Carrots and Sticks for Democracy in the OAS: Comparison With the East European Experience”, en p. 45-60.

gobiernos de turno de los Estados Miembros de la OEA, en lugar de incluir la representación de los puntos de vista de los grupos de oposición y los grupos de ciudadanos”.

“La Carta Democrática de la OEA contiene un lenguaje formal que puede llegar a ser revolucionario en su impacto, si las herramientas para aplicarla y los actores que la quieren aplicar surgen de una manera importante. Un elemento clave para consolidar la Carta Democrática es el fortalecimiento de los grupos de la sociedad civil dentro de los Estados Miembros de la OEA”.

“Sigue habiendo un obstáculo financiero serio: no hay suficiente financiación disponible en la OEA para ejecutar programas y procedimientos costosos. Si los estados pro-democráticos dentro de la OEA son serios en cuanto a la importancia de la Carta Democrática, necesitarán reforzar su compromiso frente a la Carta con importantes compromisos financieros a las instituciones de la OEA y a los programas de ayuda de la Democracia dirigidos a los Estados Miembros”.

C) Por Maxwell A. Cameron:¹⁸²

“¿Refuerza la Carta (es decir, consolida o da mayor fuerza a) los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la Democracia Representativa, según los requisitos de la Declaración de la Ciudad de Québec? ¿Proporciona las herramientas necesarias para responder al problema de los líderes democrático elegidos que se comportan no democráticamente? ¿Puede ser utilizada no simplemente en respuesta a crisis, pero como parte de una respuesta más dinámica y más flexible que se basa en la experiencia reciente de la OEA en la defensa y la promoción de la Democracia?

“América Latina ha dado pasos grandes hacia la Democracia en las últimas décadas, y el desafío más grande para las nuevas Democracias emergentes no es tanto evitar volver al autoritarismo como que los líderes democráticamente elegidos no actúen de una manera no democrática. Aunque dentro de la comunidad internacional haya poca tolerancia frente a un gobierno militar abierto, y haya poca aceptación de lo mismo entre las fuerzas políticas internas, hay pocas restricciones para los líderes popularmente elegidos que eligen no acatar sus propias constituciones y arrasar con otras instituciones deliberatorias”.

“Guillermo O' Donnell acuñó el término “responsabilidad horizontal” para centrar la atención en la red “de las Agencias Estatales que están

¹⁸² Según lo indicado antes, su documento fue titulado **Strengthening Checks and Balances: Democracy Defence and Promotion in the Americas** [Consolidando controles y equilibrios: defensa y promoción de la Democracia en las Américas], en p. 106-111.

autorizadas y dispuestas de supervisar, controlar, reparar, y si es el caso de sancionar las acciones ilegales de otras Agencias Estatales”. El concepto está estrechamente ligado a la separación de poderes, una característica esencial del estado constitucional que sostiene la Democracia liberal. Mientras la doctrina de la separación de poderes, según lo dicho por Montesquieu y los Federalistas, considera que las ramas del gobierno se deben dividir en ejecutivas, legislativas y judiciales, cada una con una función correspondiente, miembros separados y exclusivos, y la usurpación mínima de una rama sobre otra, la responsabilidad horizontal por su parte abarca una gama más amplia de las agencias de supervisión, incluyendo “defensorías, contralorías, fiscalías y similares”. La responsabilidad horizontal puede ser distinguida de la responsabilidad vertical en la cual los ciudadanos exigen responsabilidad de los líderes mediante elecciones”.

“En América Latina, la responsabilidad vertical está bien institucionalizada, no así la responsabilidad horizontal (...). Cuando los mecanismos de la responsabilidad horizontal son deficientes, una rama del gobierno puede usurpar la jurisdicción y la capacidad de otra. En autogolpes presidenciales, los presidentes pueden suspender la constitución, despedir la Corte Suprema, cerrar el Congreso, y gobernar por decreto hasta un plebiscito o una nueva elección para ratificar un nuevo régimen con poderes ejecutivos más amplios. En casos menos extremos, los presidentes pueden poner sus hombres en las cortes, abdicar su autoridad sobre los militares en los casos de violación de los derechos humanos, abusar de la autoridad del decreto ejecutivo, negar aceptar la veeduría legislativa, restringir la libertad de prensa, o utilizar los recursos públicos para socavar el desarrollo de partidos políticos y de gobiernos locales”.

“Puesto que las elecciones en América latina son acojidas con entusiasmo, pero las Democracias de la región carecen los controles y equilibrios inherentes en el estado constitucional basado en la separación de poderes, puede ser útil aclarar la conexión entre los regímenes democráticos y otras características constitucionales de un sistema democrático, como la separación de poderes”.

“Una constitución en la cual las tres ramas del gobierno se funden en una sola agencia es hostil al concepto de auto-gobierno, como fue enfatizado en varias ocasiones por Montesquieu y los Federalistas. (...) se desprende de la doctrina de la separación de poderes que los cargos electos no pueden desestimar o no hacer caso arbitrariamente de los actos de cuerpos judiciales. Menos tolerable sigue siendo la intromisión de los oficiales del ejército en la competencia de autoridades civiles. Finalmente, la separación de poderes proporciona las garantías organizacionales necesarias para asegurarse de que el poder del estado no está utilizado para reprimir a opositores del régimen o de robar elecciones”.

“En un régimen democrático, los puestos legislativos y ejecutivos se asignan por medio de elecciones libres y justas. Tales regímenes pueden ser amenazados o desautorizados, más no derrocados a la fuerza en el caso de un gobierno democráticamente elegido, cuando sus bases constitucionales sean socavadas por violaciones repetidas de la separación de poderes. Sin embargo, la comunidad internacional no puede responder adecuadamente a las crisis que implican un comportamiento no democrático por parte de los líderes elegidos y las oposiciones, a menos que la atención se centre sistemáticamente en la conexión entre los regímenes democráticos y el orden constitucional. La esencia de esta conexión es que la Democracia, en sus múltiples formas, incorpora el principio que quienes están en el poder deben proporcionar las razones para sus acciones y defenderlas contra críticas. Las elecciones son un mecanismo para asegurar que quienes están en el poder sean responsables, y son absolutamente necesarias bajo condiciones de comunidades políticas modernas, en gran escala. La separación de poderes es igualmente necesaria porque proporciona las condiciones legales y constitucionales necesarias para la práctica de la responsabilidad horizontal”.

“A la luz de esta experiencia, y orientado por las teorías de la responsabilidad horizontal, sostengo que la frase “alteración o interrupción inconstitucional de la orden democrática” se debe entender que abarca las situaciones siguientes:

1. La terminación arbitraria o ilegal del desempeño del cargo por parte de cualquier funcionario elegido democráticamente por cualquier otro funcionario elegido o no elegido;
2. Nombramiento, remoción o interferencia arbitrario o ilegal en el nombramiento o las deliberaciones de los miembros de los cuerpos judiciales o electorales;
3. Interferencia de los funcionarios no-elegidos, tales como oficiales del ejército, en la jurisdicción de los funcionarios elegidos;
4. Uso del cargo público para silenciar, acosar, o interrumpir las actividades normales y legales de los miembros de la oposición política, de la prensa, o de la sociedad civil;
5. La falta de celebrar elecciones que cumplen con estándares internacionales de libertad y de imparcialidad generalmente aceptados. Todos, menos el punto final, tiene que ver con la separación constitucional de poderes.

El primer punto indica que los auto-golpes presidenciales cuentan como interrupciones inconstitucionales de la orden democrática; el segundo punto cubre el hecho de poner fichas claves en las cortes o intromisión en la judicatura por el ejecutivo; el tercer punto afirma supremacía civil sobre los militares y desafía, entre otras cosas, los tribunales militares con la jurisdicción sobre civiles; el cuarto punto

protege a los opositores del régimen y a sociedad civil contra el abuso de poder por parte de gobiernos elegidos democráticamente; y el quinto punto trata de la necesidad de la integridad en la institución formal de la base de la Democracia moderna”.

“Al intentar dar significado a las “alteraciones inconstitucionales del régimen constitucional”, no es mi intención sugerir que las determinaciones de tal alteración nunca sean precisas, ni que tales determinaciones sean una cuestión de juicio técnico o experto. La Carta es cuidadosa al estipular que se refiere solamente a alteraciones en la orden constitucional que “seriamente limitan la orden democrática”. La determinación de si una violación limita el orden democrático requiere del juicio político, y no se puede resolver a priori. Sin embargo, los juicios políticos se pueden mejorar mediante el acceso a la mejor evidencia disponible”.

“Hay graves problemas con el procedimiento de toma de decisión establecido por la Carta en sus artículos 17-22 referente a los procedimientos para la aplicación. La Carta puede ser aplicada solamente cuando el Secretario General o el Consejo Permanente de la OEA determinen que una situación se ha presentado en un país “que puede afectar al desarrollo de su proceso institucional político democrático”; sin embargo, tal determinación no puede ser hecha a menos que, “con el consentimiento previo del gobierno en cuestión”, el Secretario General pueda visitar un país y hacer un informe. Es decir, un gobierno que no quisiera que la Carta fuera aplicada, simplemente puede negar la invitación al Secretario General que haga una evaluación. La OEA es un club de los estados reacios a criticar uno a otro. Un proceso más inclusivo de la consulta de la sociedad civil podría estimular a la OEA a abordar problemas cuando los Estados miembros sean reticentes, supervisando acontecimientos, divulgandolos cuando amenacen limitar la Democracia, y haciendo lobby a sus gobiernos respectivos para abordar el problema a través de la OEA si es el caso”.

“La Carta Democrática no apareció de la nada - sistematiza los instrumentos existentes y los compromisos con la defensa colectiva de la Democracia. Como sinopsis del consenso sobre la Democracia en las Américas es un documento incompleto. Existe lo que se puede llamar una jurisprudencia más profunda que apuntala la Carta, que sigue estando sin especificar, en gran parte porque implica entendimientos controversiales sobre soberanía, Democracia, y constitucionalismo. Aunque la Carta no es una declaración poderosa de obligaciones legales formales, puede ser un documento que acumula experiencias para desarrollar un repertorio de herramientas y de estrategias para manejar y evitar crisis futuras. La Carta no hace ninguna mención sobre “mesas de diálogo”, por ejemplo, aunque fueron utilizadas con éxito en Perú y pueden aún desempeñar un papel crítico en Venezuela en el futuro. En últimas, esta idea claramente se ha convertido en parte del conjunto de herramientas usado por la OEA en situaciones de crisis”.

II

El 11 de marzo de 2005 se realizó un seminario en el Palacio San Martín en Buenos Aires, sobre “Democracia y Cumbres de las Américas”. Uno de sus paneles se ocupó específicamente de la Carta Democrática Interamericana. Aquí están algunos extractos de un documento presentado en esa ocasión por Jennifer McCoy sobre “La Vulnerabilidad de la Democracia”:¹⁸³

“La dificultad de gobernar frente a estas vulnerabilidades ha provocado indeseables, aunque comprensibles, reacciones afectando los sistemas democráticos. Estas reacciones incluyen 1) el ignorar la obligación de la rendición de cuentas de los gobernantes, mezclando los poderes del Estado en lugar de respetar la separación de poderes, 2) coartar la libertad de expresión y la protesta política, en vez de promoverla, 3) excluir a los opositores, en vez de promover la competencia de ideas y propuestas políticas, y 4) privilegiar las preocupaciones por la seguridad sobre las libertades individuales protegidas por tratados internacionales. Estas cuatro reacciones que afectan la Democracia, tienen el fin de retener el poder, por lo menos hasta el final del periodo y a su vez, de mantener a lo menos un mínimo nivel de gobernabilidad.”

[Hemos visto ejemplos de]“(…) acción hacia la mezcla de poderes, usando una mayoría en el congreso para nombrar o remover miembros de las cortes, o autoridades electorales, con una consecuencia de favorecer a determinada fuerza política, cancelando la posibilidad de que estas instituciones sirvan como contrapeso del poder ejecutivo”. [Profesor McCoy da otros ejemplos de países donde “el dominio por parte de un solo partido de comisiones electorales” ha planteado problemas, y uno “donde la legislatura aprobó reformas que usurpaban el poder ejecutivo”; ella menciona además “la tendencia en el continente a cambiar la constitución para permitir la reelección inmediata del presidente y aplicar la ley de forma retroactiva con el fin de incluir al gobierno de turno”].

“Los gobiernos de la región parecen ver la Carta Democrática como un instrumento punitivo, en vez de como un instrumento constructivo. Su potencial preventivo no ha sido alcanzado. La Carta compromete a las naciones a ayudarse unas a otras cuando nuestras instituciones democráticas se ven amenazadas tanto por actores en la sociedad y fuera de la ley, como por gobiernos que cierran los espacios políticos a sus ciudadanos, o por la usurpación de funciones de un poder del gobierno sobre el otro. La Carta puede ser un instrumento punitivo, que provee sanciones cuando ocurren serias alteraciones o la

¹⁸³ El texto completo de profesor McCoy, del Departamento de Ciencia Política en la Georgia State University Atlanta, se puede encontrar en el Web site de la Carta en <<http://www.cartercenter.org/news/documents/doc2043.html>>.

interrupción del orden democrático, pero también es un instrumento preventivo que provee asistencia técnica y apoyo político para prevenir a tiempo la erosión democrática. Debemos trabajar juntos con el fin de utilizar el potencial de la Carta para prevenir crisis democráticas.”

“La implementación de la Carta depende de la voluntad política de los gobiernos. La voluntad de usar la Carta de manera pro-activa para detectar a tiempo los problemas y así ayudar a prevenir a que éstos se trasformen en crisis totales, es obstaculizada por el miedo de que, una vez aplicada en algún país, la Carta pueda ser usada en contra de otros gobiernos. Actualmente, el Secretario General de la OEA no puede, sin que haya una invitación por parte de algún gobierno, hacer una visita para evaluar al país en riesgo. Estas invitaciones son, además, muy raras. Si un gobierno amenazado por una crisis teme ser visto como débil por solicitar asistencia, bajo los principios de la Carta, entonces nunca pedirá ayuda. Si por el contrario, es el gobierno mismo quien amenaza los derechos democráticos, éste se opondrá rotundamente a hacer una invitación para que se lleve a cabo una evaluación externa.

"(...) necesitamos también desarrollar un conjunto de respuestas automáticas graduales, que nos ayuden a superar la inercia y la parálisis de la voluntad política, que es el resultado de estándares inciertos, y de la necesidad de llegar nuevamente a un consenso sobre cada posible violación”.

III

De lejos, el documento más provocativo escrito recientemente sobre la Carta Democrática Interamericana fue realizado por el profesor Thomas Legler bajo el título “La Carta Democrática Interamericana: retórica o realidad”, citado anteriormente. Algunos extractos adicionales se transcriben a continuación:

“Parecería que después del entusiasmo inicial que llevó a la creación de la Carta Democrática Interamericana, los Estados miembros de la OEA se encuentra en un callejón sin salida en términos de su aplicación. ¿Qué explica esta situación? A primera vista parecería que la respuesta tiene que ver con defectos en su diseño (...), la situación confusa en muchos países en crisis política, o la cambiante problemática de la democracia regional. No obstante, si los líderes hemisféricos básicamente no están dispuestos a invocar la Carta Democrática, las modificaciones textuales, en últimas, no mejorarán su aplicación. (...) una combinación del choque de las normas democráticas, multilaterales, y de soberanía con las tensiones geopolíticas (...) ha contribuido que la Carta no haya tenido un inicio muy espectacular.”

"(...) la Carta Democrática, aunque es un documento admirable en el papel, se ha sido raramente invocada en la defensa de la Democracia. La prevención de las crisis sigue siendo una enorme deficiencia. (...)

La lucha contra la reincidencia autoritaria (...) sigue siendo una meta evasiva”.

“La implicación práctica de la yuxtaposición de las normas de la Democracia y de la soberanía en el sistema interamericano es que el alcance de la acción de la OEA está limitado en gran parte a la supervisión de elecciones y a formas suaves de intervención, tales como facilitación del diálogo, que obtienen el consentimiento del gobierno anfitrión. En efecto, las restricciones soberanas, aún bastante fuertes, limitan el tipo de democracia que la OEA puede promover hacia el electoralismo”. (...) Los Estados miembros limitan su capacidad de acción entre elecciones en materia de soberanía.”.

"(...) el choque de las normas de la Democracia y de la soberanía se despliega contra un contexto de normas en desarrollo sobre multilateralismo que se encuentran en tensión. Tradicionalmente, los Estados miembros han mantenido una matriz multilateral de un estado a otro caracterizada por la soberanía ejecutiva, es decir, autoridad suprema externamente reconocida de los jefes de Estado y de Gobierno, así como de sus representantes diplomáticos”.

"(...) el tema de la Democracia amenaza con abrir el multilateralismo tradicional en la OEA a la participación y a la influencia de los agentes no estatales. Así como la soberanía del mandatario ha cedido históricamente el camino a la soberanía democrática y popular en muchos países, el club del multilateralismo centrado en el estado se encuentra presionado para tornarse más inclusivo. Los temas como la reincidencia autoritaria de líderes elegidos, los líderes privilegiados por la soberanía ejecutiva amenazan con transformar la diplomacia en una dirección más compleja y en red, mientras los ciudadanos cuyos derechos están amenazados miran al exterior para obtener apoyo (...)".

[En la Asamblea General de Fort Lauderdale] “la idea del establecimiento de marcadores para las violaciones de la Carta Democrática que activan respuestas diplomáticas automáticas simplemente iban en contra de la diplomacia interamericana tradicional”.

“El contexto geopolítico alberga cualquier tentativa de fortalecer la Carta Democrática de otra manera importante. Es decir, el paradigma de la Democracia representativa en sí mismo incluido en la Carta Democrática puede estar amenazado.”

"(...) las mejoras textuales en sí mismas no asegurarán que los Estados miembros de la OEA invocarán la Carta Democrática cuando se amenace la Democracia. Hay dos grupos de restricciones interconectados que obstaculizan el uso de la Carta Democrática como fue previsto originalmente. Por una parte, hay un choque en curso de las normas de la Democracia, del multilateralismo y de la soberanía que limita con eficacia el alcance de la OEA en pro de la Democracia.

Por otra parte, la OEA ha sido mantenida como un rehén, por así decirlo, por tensiones geopolíticas (...). No es imposible que en el futuro pueda reaparecer un ambiente más propicio para poner en práctica los principios de la Carta Democrática. (...) Hasta que las normas e intereses nacionales se alineen de nuevo en forma favorable, haciendo de la Carta Democrática un ‘documento vivo’ ésta seguirá siendo una meta evasiva.”

IV

El 13 - 14 de marzo de 2007 se llevó a cabo una conferencia en Ottawa sobre “Canadá y las Américas: Definiendo la Nueva Participación”; a continuación hay fragmentos de un documento presentado en esa ocasión por Maxwell Cameron (véase arriba) y Catherine Hechth presentaron un documento¹⁸⁴ sobre el “Compromiso de Canadá con las Democracias en las Américas”, en cuál se discuten los desafíos a la Carta Democrática Interamericana.

“Una revisión de las últimas dos décadas sugiere que, aunque la Democracia siga siendo el sistema de gobierno preferido, muchos votantes están inconformes con el funcionamiento de los gobiernos elegidos. El registro del progreso en la reducción de pobreza y de la desigualdad también ha sido decepcionante. (...) sugerimos que el apoyo de la Democracia en las Américas refleja varias lecciones claves de las últimas dos décadas. Particularmente, hacemos énfasis en el continuado apoyo bilateral e iniciativas multilaterales en respuesta a las peticiones hechas desde la región; y para los mecanismos institucionales formales que aseguran que las elecciones sean expresiones significativas de la soberanía de los pueblos, el poder se expresa de acuerdo con el Estado de Derecho, y que el desarrollo económico y las políticas sociales ofrecen beneficios equitativos en los distintos estados de las Américas”.

“Durante la década pasada, el crecimiento en el número de democracias se nivelado. La evidencia muestra que muchos países están regresando de nuevo a las formas de gobierno no democráticas. Mientras se avanza en algunos países, en otros la Democracia enfrenta grandes obstáculos, y su fragilidad es cada vez más evidente. El desarrollo económico y el buen gobierno no necesariamente dan pie a la Democracia”.

[Una de las principales tendencias en el hemisferio occidental:] “el cada vez mayor ambiente a favor de la soberanía que desafía las intenciones percibidas sobre intervención en los asuntos domésticos creadas por la Carta Democrática Interamericana. Esto sugiere la necesidad de evitar hablar de la Carta como si fuera un instrumento

¹⁸⁴ Otra vez según lo indicado, este documento se puede encontrar en **Canadian Foreign Policy**, v. 14, n. 3 (2008); la edición entera fue dedicada a los documentos presentados en esa conferencia.

punitivo, y de desarrollar un grupo más dinámico y más constructivo de prácticas alrededor de la Carta”.

"(...) el desafío del apoyo a la Democracia en el sistema interamericano ha cambiado de evitar golpes a evitar erosiones más sutiles de la calidad del gobierno democrático y a impulsar el desarrollo institucional”.

“Mientras que la Carta Democrática Interamericana fue claramente diseñada para incorporar lecciones de la crisis en Perú y las crisis similares de los años 90, no previó la posibilidad que resultados similares - la concentración de poder ejecutivo, la erosión de los controles y equilibrios, las violaciones persistentes del Estado de Derecho - pudieran ocurrir dentro de un marco más o menos constitucional, ni que se les pudiera legitimar mediante un cambio constitucional. Sin embargo, esto es exactamente lo que ha ocurrido en un número de países en América latina. La proliferación de los líderes que prometen un nuevo orden constitucional sugiere un deseo vivo profundo por esquemas políticos más justos e incluyentes – aunque se desproporciona el enfoque sobre el alcance de dichos resultados por medios del cambio constitucional”.

“El desafío analítico [para el soporte de la Democracia en el sistema interamericano] es ir más allá de una definición estrecha de la democracia electoral para incluir asuntos más amplios sobre el Estado de Derecho y la inclusión social”.

“Mantener el Estado de Derecho es un desafío en cualquier democracia y en ninguna está completa la reconciliación de la ley y de la Democracia. El apoyo al Estado de Derecho no es igual a exigir la ley y el orden. Sería ingenuo creer que la solución al desarrollo del Estado de Derecho reposa solamente en una mejor aplicación de las leyes existentes: las luchas sobre las reglas constitucionales que observamos en partes de la América latina contemporánea son luchas sobre lo que significa la ley y cómo debe aplicarse en sociedades diversas étnicamente y altamente desiguales”.

“Ningún país, por lo tanto, debe presumir haber solucionado el problema del Estado de Derecho de una manera que se pueda exportar a otra parte, sin embargo, hay principios constitucionales que merecen ser defendidos en cualquier contexto, así como hay derechos políticos, civiles, sociales y económicos que en ninguna parte se deben abrogar impunemente. Las democracias frágiles tienden a carecer de un consenso dentro de la sociedad civil entorno a elementos constitucionales esenciales, y esto permite que procesos de reforma constitucional pasen por encima de principios básicos de justicia y derechos. El retiro de miembros del congreso elegidos por parte del presidente, la violación de la independencia judicial, la interferencia indebida de los militares en asuntos civiles, o la interrupción de las actividades normales de la oposición política, de la sociedad civil, y de los medios, son violaciones de lo que la Carta Democrática

Interamericana (capítulo 1, artículo 1) llama el derecho a la Democracia, incluso cuando es hecho por los líderes elegidos por mandato popular, - especialmente si el efecto de tales medidas es minar las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas, la base procesal de cualquier régimen democrático”.

“Los desafíos políticos que presenta la tercera etapa del apoyo interamericano a la Democracia tiene que ver con si la CDI se puede utilizar en maneras más flexibles, más dinámicas, y no-punitivas. La comunidad interamericana no debe esperar una crisis para actuar con base en la Carta Democrática para movilizar la voluntad política en torno a soluciones positivas, constructivas para los problemas subyacentes del mantenimiento del Estado de Derecho democrático. El soporte para la Democracia y el Estado de Derecho debe ser firme sobre principios básicos, pero flexible frente a las prácticas e instituciones a través e las cuales se actualizan. Los sistemas políticos y legislativos evolucionan bajo condiciones diversas, y la facilitación de condiciones sociales de apoyo puede ser tan importante como mantener ‘bien’ las instituciones”.

“Una ‘democracia’ que no puede pasar la prueba de mantener la independencia judicial no se puede describir como ‘constitucional’. Con todo la defensa de aspectos constitucionales de la Democracia se complica por la renuencia de los miembros de la OEA para interferir en asuntos internos de los demás. La Carta ha servido como instrumento útil disponible para la OEA en momentos de crisis democrática (...) pero la comunidad internacional está virtualmente inmovilizada siempre que un líder democráticamente elegido gana apoyo público para sus acciones por medios plebiscitarios, sin importar el efecto de estas acciones sobre la calidad o la estabilidad de la Democracia”.

**ELEMENTOS ESENCIALES Y FUNDAMENTALES DE LA
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SU VINCULACIÓN CON
LA ACCIÓN COLECTIVA EN EL MARCO DE LA CARTA
DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

RESOLUCIÓN APROBADA POR EL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

(2009)

**ELEMENTOS ESENCIALES Y FUNDAMENTALES DE LA
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SU VINCULACIÓN CON LA
ACCIÓN COLECTIVA EN EL MARCO DE LA
CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

(Resolución aprobada en la sesión ordinaria, celebrada el 12 de agosto de 2009)¹

CJI/RES. 159 (LXXV-O/09)

EI COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

CONSIDERANDO que la Asamblea General en su resolución AG/RES. 2515 (XXXIX-O/09) tomó nota “de la importancia de la continua consideración del CJI a los temas relacionados con la Carta Democrática Interamericana, en particular a la ‘promoción y fortalecimiento de la democracia’ a través de su seguimiento, de asistencia a los Estados Miembros en su implementación y en sus esfuerzos por fortalecer y modernizar sus instituciones democráticas...”;

RECORDANDO que la Carta Democrática Interamericana declara en su Artículo 1 que “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla” y que “La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”;

TOMANDO EN CUENTA que el artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana establece que “El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales...” y que “la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”;

TENIENDO PRESENTE igualmente que los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana establecen, aunque sin carácter exhaustivo, los

¹ Resolución aprobada en la sesión del 12 de agosto de 2009, 75 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/RES. 159 (LXXV-O/09). En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 2009**. Rio de Janeiro: CJI, 2009 (CJI/doc.338/09 del 14 ag. 2009). p.46-48.

elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia;

REAFIRMANDO que de conformidad con la Resolución CJI/RES.I-3/95: “las normas jurídicas internacionales correspondientes al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa en los Estados del Sistema Interamericano conforman un orden específico y especial;” y que “el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa constituye en el Sistema Interamericano un bien o valor jurídico protegido”;

TOMANDO EN CUENTA el Informe del Secretario General sobre la Carta Democrática Interamericana en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06) [CP/doc.4184/07]; los informes “Aspectos Jurídicos de la Interdependencia entre Democracia y Desarrollo Económico y Social” (CJI/doc.190/05 rev.3) y “Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana” (CJI/doc.317/09 corr.1), así como el Informe “Perfeccionamiento de la Administración de Justicia en las Américas: Protección y Garantías a los Jueces y Abogados en el Ejercicio de sus Funciones” (CJI/doc.7/99);

REAFIRMANDO la Resolución CJI/RES.I-3/95 en la cual se declara que: “El principio de no intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en dicho sistema y organización”,

RESUELVE:

1. Recordar que la Carta Democrática Interamericana fue concebida como una herramienta para actualizar, interpretar y aplicar la Carta fundamental de la OEA en materia de democracia representativa, y representa un desarrollo progresivo del Derecho Internacional.

2. Afirmar el derecho que todo Estado tiene a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga. Este derecho está limitado por el compromiso de respetar los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma enumerados en la Carta Democrática Interamericana de la siguiente forma:

2.1 “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres y 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.” y

- 2.2 “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.”

3. Remitir la presente resolución, a los efectos precedentemente señalados, al Secretario General y al Consejo Permanente.

Reafirmar que la Declaración de Santiago de Chile adoptada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en agosto de 1959 enunció algunos de los atributos de la Democracia que están plenamente vigentes, los cuales deben relacionarse con los elementos esenciales y componentes fundamentales enumerados en la Carta Democrática Interamericana. Tales atributos 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; (...).”

4. Enfatizar que existe un vínculo vital entre el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el Estado de Derecho, el cual se expresa concretamente en la observancia de todos los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma.

Por consiguiente, el régimen democrático no se agota en los procesos electorales, sino que se expresa también en el ejercicio legítimo del poder dentro

del marco del estado de derecho que incluye el respeto a los elementos, componentes y atributos de la democracia arriba referidos.

5. Indicar que los riesgos al proceso político institucional democrático o al legítimo ejercicio del poder (art. 17 de la CDI); las situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder (art. 18 de la CDI); la ruptura del orden democrático (art. 19 y 21 de la CDI), y la alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático (art. 19 y 20 de la CDI) son situaciones que deben apreciarse a la luz de la vigencia de los elementos esenciales de la democracia representativa y de los componentes fundamentales del ejercicio de la misma.

6. Señalar que, dada la importancia del ejercicio eficaz y transparente de la función judicial en el orden democrático, es necesario fortalecer Poderes Judiciales independientes, provistos de autonomía e integridad, carácter profesional y no partidario y sujetos a un régimen de selección no discriminatorio.

7. Insistir en que los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma, tienen un gran valor para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno, a la luz de la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/DEC.4 (XXIII-O/93).

8. El Comité seguirá trabajando este tema.

La presente resolución fue aprobada por unanimidad en sesión ordinaria celebrada el 12 de agosto de 2009, estando presentes los siguientes miembros: doctores Jaime Aparicio, Mauricio Herdocia Sacasa, Jorge Palacios Treviño, Hyacinth Evadne Lindsay, Fabián Novak Talavera, João Clemente Baena Soares, Freddy Castillo Castellanos, David P. Stewart, Ana Elizabeth Villalta Vizcarra y Jean-Paul Hubert.

**PROMOCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE
LA DEMOCRACIA**

**INFORME PRESENTADO POR
JEAN-PAUL HUBERT**

(2010)

PROMOCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA ¹

(presentado por el doctor Jean-Paul Hubert)

CJI/doc355/10 corr.1

Sumario

Introducción. 1. La Carta Democrática Interamericana como un instrumento de mayor efectividad en apoyo del desarrollo económico y social como elemento esencial de la defensa y fortalecimiento de la democracia. 2. Utilizando la Carta Democrática Interamericana para reforzar la capacidad de las acciones preventivas del Consejo Permanente y del Secretario General en la defensa y apoyo de la democracia con relación a todos sus elementos constitutivos. 3. Explorando nuevas avenidas. Conclusión. *Post Scriptum*.

* * *

INTRODUCCIÓN

El Comité Jurídico Interamericano realizó una revisión del punto de su agenda “Promoción y Fortalecimiento de la Democracia” durante su 76° período ordinario de sesiones (Lima, Perú, 15 al 24 de marzo de 2010). En dicha oportunidad, este relator aludió brevemente a sus dos exhaustivos Informes anteriores, referidos al tema, es decir *Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social*² y *Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana*³, que fueron debidamente transmitidos a los Estados miembros de la OEA y a la Asamblea General. Mencionó que los temas específicos levantados en dichos informes en la medida

¹ Informe presentado en la sesión del 5 de agosto de 2010, 77 ° período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc355/10 corr.1. En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General – 2010**. Rio de Janeiro: CJI, 2010 (CJI/doc.366/10 del 13 ag. 2010). p.95-110.

² CJI/doc.190/05 rev.3, 20 de marzo, 2006; texto completo en el Informe Anual 2006 del CJI, disponible en: <http://www.oas.org/cji/INFOANUAL.CJI.2006.ESP.pdf> , p. 143-239.

³ CJI/doc.317/09, 16 de febrero, 2009. texto completo en el Informe Anual 2009 del CJI, disponible en: <http://www.oas.org/cji/INFOANUAL.CJI.2009.ESP.pdf>, p. 49-85.

en que aquellos se refieren a la Carta Democrática Interamericana y a su aplicación, han sido ahora claramente identificados. Y eso, tanto en términos de sus implicaciones legales para la OEA y sus Estados miembros, como en lo relativo a los desafíos político y obstáculos subyacentes que precisan ser abordados y resueltos si es que la Carta va a aportar una mayor contribución a la preservación y fortalecimiento de los principios democráticos y los valores que la misma incorpora. Esos temas no son tan sólo sumamente actuales, sino que han y continúan siendo objeto de atención continua y de debate por parte de los Miembros de la OEA y de su Secretaría General, tal como lo veremos más abajo.

En Lima se subrayaron dos puntos durante los breves intercambios que siguieron a los comentarios iniciales del relator.

El primero de ellos, que surge de la reciente situación con relación a Honduras, se refiere a la existencia de evidentes deficiencias en los “mecanismos iniciales de alarma” de la Carta Democrática Interamericana para la salvaguardia de la democracia en casos de amenazas a su preservación. Tales deficiencias apuntan a la necesidad de reforzar la capacidad de acciones preventivas de parte del Consejo Permanente y de la Secretaría General. Una avenida para remediar dicha situación podría consistir en modificar aquella Carta de manera de abrir nuevos caminos para que tal acción preventiva se torne asequible, algo que posiblemente resulte poco probable.

El segundo abordó la necesidad obvia, en virtud de la interdependencia entre democracia y desarrollo⁴, de complementar la tarea realizada hasta ahora por el Comité Jurídico Interamericano con relación a la promoción y fortalecimiento de la democracia mediante el posible refuerzo de la Carta Democrática Interamericana, a través de un foco mejorado sobre las amplias – y subutilizadas – disposiciones de la Carta de la OEA que tratan del desarrollo económico y social. Principalmente su bien desarrollado Capítulo VII sobre Desarrollo Integral. El objetivo aquí, en otras palabras, sería aumentar la capacidad de la Carta Democrática Interamericana a fin de que sirva como un **instrumento más efectivo** en apoyo de la democracia.

⁴ Tal como lo proclama la Carta Democrática Interamericana, el párrafo 6º de su preámbulo reza “*CONSIDERANDO que (...) el crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia y la equidad y la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente*” y su Artículo 11 “*La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente*”.

El Comité Jurídico opinó que ambos enfoques, es decir, el **preventivo** y el **instrumental**, podrían ciertamente ser buscados de manera paralela. Verdaderamente, tal como lo veremos en el resto de este Informe, la línea divisoria entre ambos es por momentos bastante tenue, si es que la misma puede en absoluto ser distinguida.

*

El Comité Jurídico Interamericano ya ha abordado de manera regular y con bastante extensión, en el transcurso de años anteriores, el tema de la democracia, tal como consta en varios instrumentos del Sistema Interamericano, tanto legales como de diferente índole. El Comité Jurídico contribuyó también con la redacción de la Carta Democrática Interamericana. Desde su adopción, ha estudiado detenidamente temas referidos a la interpretación, aplicación y seguimiento de la Carta Democrática. Más recientemente, tal como se señala más arriba, en ocasión del estudio y discusiones en los dos Informes anteriores de este relator, es decir, *Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social* y *Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana*. Una segunda mirada a algunas de las conclusiones de dichos Informes, así como a las Resoluciones resultantes adoptadas por el Comité Jurídico Interamericano, pueden resultar de utilidad.

* * *

1. La Carta Democrática Interamericana como instrumento más efectivo en apoyo del desarrollo económico y social como elemento esencial de la defensa y fortalecimiento de la democracia

La presentación de un informe sobre los *Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social* resultó de un mandato expreso extendido al Comité por la 34ª Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos realizada en Quito, Ecuador, en 2004 mediante su resolución AG/RES. 2042 (XXXIV-O/04) *Observaciones y Recomendaciones al Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano*. Algunos de sus capítulos abordaban el tema de la Carta Democrática Interamericana vista como parte de la “Arquitectura democrática” de la OEA, la Carta Democrática Interamericana y el desarrollo progresivo del derecho internacional, la interrelación entre democracia y desarrollo económico y social, el desarrollo como un “derecho” y como un “derecho humano”, la noción de “Desarrollo Integral”, y recursos ante la falta de desarrollo económico y social como amenaza contra la democracia.

En vista de la referencia antes señalada sobre “los cambios políticos subyacentes y los obstáculos que precisan ser abordados y resueltos si es que la Carta Democrática Interamericana va a contribuir aún más para la preservación y fortalecimiento de los principios democráticos y de los valores que incorpora”, vale la pena recordar que este relator indicó en su oportunidad que el Comité Jurídico reconoció rápidamente que la cuestión que le había sido sometida por la Asamblea General según el mandato citado anteriormente no era, y lejos de ello, desprovista de cualesquiera consideraciones o dejos ‘políticos’. Aún más, el relator había reconocido que dada la naturaleza específica y la vocación del Comité, no se esperaba que el mismo produjese un estudio “político”; debieron desplegarse esfuerzos a fin de bordear los temas políticos y los desafíos difíciles de evitar que de manera natural subyacen en la puesta en práctica, promoción y defensa de la democracia y el logro de niveles más elevados de desarrollo bajo todas sus facetas (es decir, económicas, sociales y muchas otras) en nuestro Hemisferio, dos finalidades centrales – y sumamente interrelacionadas – y propósitos del Sistema Interamericano.

Entre las diversas declaraciones y conclusiones contenidas en el extenso Informe que podrían considerarse relevantes a la necesidad percibida de mejor “**instrumentar**” la Carta Democrática Interamericana, en apoyo del desarrollo económico y social en tanto elemento esencial de la defensa y fortalecimiento de la democracia, vale la pena reiterar lo siguiente:

- (A) El desarrollo económico y social consolidan la democracia, pero no la ‘condicionan’; la ausencia o falta de desarrollo puede y en efecto coloca en peligro a la democracia; no obstante, la ausencia o falta de desarrollo no puede ser una justificativa para suprimir o disminuir la democracia.
- (B) Si los instrumentos de la OEA proclaman de manera rotunda que la democracia es un derecho, su enfoque respecto del desarrollo como un derecho está mucho más lleno de rodeos, en el mejor de los casos. Sin embargo, el Artículo 45 de la Carta de la OEA dispone que “a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material”. Vale notar, que mientras en el artículo 17 el “derecho a desenvolverse...” corresponde al Estado, en el artículo 45 el derecho “al bienestar material” – y aquí estamos asumiendo que esto equivale a “desarrollo”, se presenta como un derecho individual.
- (C) Los documentos inspirados en la ONU son más directos en sus referencias a un “derecho al desarrollo”. Así, ya en el año 1986 la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó una *Declaración sobre el Derecho al*

*Desarrollo*⁵ “(c) confirmando que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable”. Dicha Declaración estableció más adelante que “los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales”, que “los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo”, y que “los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo (...)”.⁶ [Las mismas son nociones que todas ellas pueden ser encontradas de manera reiterada en muchos documentos hemisféricos, incluyendo la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana].

- (D) En el párrafo 11 de la III Parte de la *Declaración del Milenio de 2000*, encontramos; “(...) Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo (...)”. En el párrafo 24 de la Parte V, que como resulta interesante ha sido denominada “*Derechos humanos, democracia y buen gobierno*”, puede leerse: “No escatimaremos esfuerzo alguno para promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho, y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo”. En el *Consenso de Monterrey* de 2002, otro documento del tipo de la ONU dice en parte: “(...) La libertad, la paz y la seguridad, la estabilidad interna, el respeto a los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y el estado de derecho, la igualdad entre géneros, las políticas con orientación de mercado y el compromiso general de crear sociedades justas y democráticas son también condiciones esenciales que se refuerzan mutuamente”.

Así, se puede aseverar con certidumbre que existe un creciente consenso internacional sobre la efectiva existencia de un derecho al desarrollo y que el mismo puede ser considerado como formando parte de los

⁵ A/RES/41/128 del 4 de diciembre 1986; texto completo en disponible en: <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm>>.

⁶ La Conferencia de la ONU de 1993 sobre Derechos Humanos⁶, adoptó una *Declaración de Viena y Programa de Acción*, que reiteró mucho de lo dicho arriba. Reafirmó el “*derecho al desarrollo (...) como un derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales*”; que “*la persona humana es el sujeto central del desarrollo; que los Estados deben cooperar mutuamente para asegurar el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo*” y que “*la comunidad internacional debe propiciar una cooperación internacional eficaz para la realización del derecho al desarrollo y la eliminación de los obstáculos al desarrollo*”.

“derechos humanos”⁷. Si tal noción fuera aceptada, es decir, el derecho al desarrollo = derecho humano, y dada la universalmente proclamada interdependencia entre democracia y desarrollo, ¿no podría entonces argumentarse que en la medida en que la falta de desarrollo puede ser vista como una amenaza contra la democracia, esta falta de desarrollo puede entonces “habilitarse” como un disparador para la acción en defensa de la democracia?

Además:

(E) Visualizando la Carta Democrática Interamericana conjuntamente con el Capítulo III de la Carta de la OEA, dedicada al “Desarrollo Integral”:

- (a) la Carta de la OEA proclama que sus “(...) Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral ...”⁸. No obstante no exista una mención directa de la “democracia” como tal, la referencia a la “plena participación en las decisiones (...)” puede ciertamente ser interpretada como estableciendo un vínculo entre, por un lado, el desarrollo en su forma ‘integral’, es decir, totalmente comprensiva— que como hemos visto incorpora naturalmente al desarrollo económico y social – y, por otro lado, la democracia;
- b) siempre en el capítulo 3 de la Carta de la OEA, se encuentra aún otra referencia, esta vez más directa, a la democracia en la medida en cuanto ella se relaciona con el “desarrollo integral”; para ser más preciso, en la primera parte del artículo 31 cuando la Carta de la OEA establece que “la cooperación interamericana para el desarrollo integral es responsabilidad común y solidaria de los Estados miembros en el marco de los principios democráticos y de las

⁷ Pero existen especialistas bien conocidos en el área legal internacional que aseveran que si bien el desarrollo se encuentra en la agenda internacional, resulta no obstante prematuro discutirlo como un derecho legal”. Algunos de los argumentos que respaldan sus posiciones están señalados en mi Informe sobre *Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social* (ver Capítulo 5 sobre “Desarrollo como un “derecho” y como un “derecho humano”).

⁸ Artículo 34.

instituciones del sistema interamericano...”. Resulta discutible que tal referencia a “dentro del marco de los principios democráticos” del Sistema, pueda ser interpretada como significando que tal responsabilidad común y conjunta puede tan sólo ser ejercida totalmente cuando asumida por los Estados, que se colocan dentro del ámbito de tales “principios democráticos” tal como aparecen enunciados en la Carta.

En el capítulo titulado “*Democracia y Derechos Humanos*” de un artículo recientemente publicado bajo el título “*El Sistema Interamericano y la defensa de la democracia*”⁹, el doctor Jean-Michel Arrighi, Secretario de Asuntos Jurídicos de la OEA, luego de citar los artículos 7¹⁰ y 8¹¹ de la Carta Democrática Interamericana, consigna lo siguiente:

(Su) lectura en el contexto de la Carta Democrática abre la posibilidad de una interpretación más amplia. Es decir que podría leerse que cualquier persona o grupo de personas que considere que alguno de los elementos necesarios para su vida en democracia no se da o ha sido violado podría entonces acudir, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8, a los organismos de protección de los derechos humanos previstos en los instrumentos interamericanos. Dejo esta posible interpretación (...).¹²

Tal como Arrighi lo señala, no obstante, hasta la fecha la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no ha conocido de denuncias o peticiones en que se hayan invocado estos artículos, y en consecuencia no se sabe aún qué interpretación podría otorgárseles. Por otro lado, el referido autor cita a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que consignó, en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*:

⁹ En: **Agenda Internacional**, a. XVI, n. 27, 2009, p. 69-94.

¹⁰ “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

¹¹ “Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo. Los Estados miembros reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el hemisferio”.

¹² P. 90, texto original español.

142. En el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana....

143. La Corte considera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.¹³

Lo que lleva a Arrighi a concluir, por consiguiente, de forma bastante correcta, que la Corte ha reafirmado así al más alto nivel jurisdiccional, el vínculo entre democracia, derechos humanos y derecho internacional en el orden jurídico interamericano.

Este relator sugiere, en consecuencia, sobre la base de los puntos (A) a (E) arriba, que en procura de una instrumentación y aplicación más efectiva de la Carta Democrática Interamericana, la interpretación del concepto de “democracia” en cuanto a su promoción, fortalecimiento, defensa y restauración (cuando así solicitada) como siendo inseparable de aquellos *relativos* al “desarrollo integral” y a los “derechos humanos”, bien podrían servir a la necesidad reconocida de remediar algunas de las deficiencias percibidas en dicha Carta.

*

Un subcapítulo del Informe *Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social* fue titulado “Recursos ante la falta de desarrollo económico y social como amenaza contra la democracia”. Algunas de las discusiones que precedieron a la redacción de dicho informe durante las sesiones de trabajo del Comité Jurídico Interamericano habían naturalmente enfocado el Capítulo IV (Arts. 17-22) de la Carta Democrática Interamericana, que enuncia acciones específicas que los Estados miembros, la propia OEA y su Secretario General están facultados a desarrollar e implementar para la promoción, defensa y restauración de la democracia en las Américas. Los miembros del Comité Jurídico se habían preguntado si era la aparente falta de una avenida - o avenidas - paralelas visibles o rápidamente identificables para el logro de niveles más elevados de “desarrollo económico y social”, - especialmente cuando tal ausencia de desarrollo viene a ser percibido como colocando a la democracia en peligro - que había conducido al pedido realizado

¹³ Texto original español.

por la Asamblea General para emprender el estudio que nos ocupaba en ese momento.

Algunas de las conclusiones ofrecidas en ese entonces por el relator fueron:

- (F) Con relación a la aplicación de la Carta Democrática Interamericana: parecería a primera vista que la posibilidad que el Artículo 17 otorga al gobierno de un Estado miembro la facultad de “*recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática*” si considera que “*está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder*” no fue, al menos originalmente, pensado para ser accionado por el hecho de que tal estado miembro viniese a percibir que su falta de desarrollo económico y social pudiese constituir tal riesgo a menos que fuese remediado. Ello, a pesar de la ampliamente reconocida y frecuentemente proclamada interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social.
- (G) Lo mismo se aplica a la posibilidad que el Artículo 18 otorga al Secretario General o al Consejo Permanente, con el consentimiento previo del gobierno en cuestión, a ejercer acción para “*analizar la situación*” producida en un Estado miembro “*que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder*”, eventualmente conduciendo a la adopción por parte del Consejo Permanente, de “*decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento*”, por el hecho de que el Secretario General o el Consejo Permanente vinieran a percibir que tal falta de desarrollo económico y social en el país constituye un riesgo para la democracia, a menos que fuera remediado.
- (H) Ni el Artículo 17 ni el Artículo 18 al parecer ofrecían remedio para tales situaciones. Esos dos artículos pueden ser vistos como poseedores de una naturaleza “inmediatamente preventiva” con miras a evitar el tipo de situación apreciada en los Artículos 19 y 20, es decir, una real “ruptura de la democracia” que automáticamente se convierte en un “*obstáculo intransponible*” para la participación y dispara una posible “*verificación colectiva*” y acción para remediarla.

De manera entonces que la respuesta debía encontrarse en algún otro lugar, incluyendo posiblemente una interpretación más amplia de la Carta Democrática Interamericana. Ya que existen innegables e inequívocos deberes y obligaciones que surgen de la Carta de la OEA y de los principios básicos y finalidades esenciales incorporados en ella y reafirmados en innumerables declaraciones y

resoluciones hemisféricas adicionales, que hacen que la OEA y sus cuerpos políticos, sus Estados miembros y el Secretario General deban ejercer acciones para promover, defender y proteger a la democracia; incluyendo el caso en que la falta de desarrollo hace correr el riesgo de afectar adversamente dicha democracia. La “misión” de la OEA de defender a la democracia está claramente acompañada de la de prevenir y anticipar las “causas” que afectan a la democracia, siendo que la falta de desarrollo está ampliamente reconocida como una de dichas causas.

Al momento de adoptarse en 2005 la Declaración de Florida *Hacer Realidad los Beneficios de la Democracia*, la Asamblea General estimuló la negociación de una “Carta Social de las Américas”¹⁴ que pudiese “reforzar los instrumentos existentes en la OEA sobre democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza”. Así al parecer se vinculaba tal instrumento futuro a la Carta Democrática Interamericana existente. Una vinculación que fue incluso establecida más claramente por la AG/RES. 2542 (XL-O/10), *Carta Social de las Américas: Renovación del compromiso hemisférico del combate a la pobreza en la región*, adoptada en Lima en junio del año en curso.¹⁵ En el contexto de la necesidad discutida en el presente Informe a fin de mejor “instrumentar” la Carta Democrática Interamericana, la afirmación en su Artículo 13 al efecto que “la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico” le agrega peso a la proposición que, visualizando e interpretando la Carta Democrática desde el ángulo de los derechos humanos podría, incluso sin la adopción de una Carta Social, contribuir de manera significativa a su uso más efectivo para el logro de sus finalidades.

Con relación a una eventual Carta Social, y dadas las dificultades que ello encierra, el relator es aún de la opinión, expresada en su Informe anterior, pero no compartida por todos los miembros del Comité,

¹⁴ Los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, en la Declaración de Mar del Plata, adoptada en la Cuarta Cumbre Américas (2009), reiteraron su apoyo a los objetivos de la Carta Social de las Américas y su Plan de Acción.

¹⁵ El Preámbulo de la AG/RES. 2542 (XL-O/10) dice en su parte pertinente: “TENIENDO PRESENTE: Que la Carta Democrática Interamericana establece que la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas; (...) Que la Carta Democrática Interamericana señala igualmente que la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia; (...)”.

- (I) que con relación a la democracia, por un lado, y al desarrollo económico y social por el otro, y su interdependencia, los derechos y obligaciones de los Estados miembros de la OEA, así como los deberes de la propia OEA y de sus agencias, están ya adecuadamente establecidos en documentos hemisféricos ya existentes, y más específicamente la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana, y que en consecuencia.
- (J) no se necesita ninguna instrumentación formal adicional que aborde tales derechos, obligaciones y deberes.

Habiendo dicho esto, y en el caso de que los esfuerzos en curso relativos a la negociación de una Carta Social resulten fructíferos, el relator sugirió que

- (K) tal “*Carta Social de las Américas*”, necesitaría naturalmente encontrar sus fundamentos en la *Carta de la OEA* y tener en cuenta la *Carta Democrática Interamericana*. Los derechos y obligaciones que pudiera por ventura detallar necesitarían por lo tanto tener en consideración las diferencias básicas existentes en los parámetros legales generalmente aceptados y adosados a las nociones interrelacionadas de “democracia” por un lado y de “desarrollo económico y social” por el otro, especialmente en lo que atañe a los respectivos derechos, deberes y obligaciones que pueden atribuirse a los pueblos de las Américas, a los Estados miembros de la OEA y a sus gobiernos, y a la propia Organización.

Al adoptar la resolución CJI/RES. 106 (LXVIII-O/06), *Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social*, luego de concluir la discusión y revisión del Informe, el Comité Jurídico Interamericano suscribió la sugerencia precitada concluyendo, entre otras cosas, que “la obligación para con la democracia y la obligación para cooperar con el desarrollo, tienen distinta normatividad, no obstante, su interdependencia consagrada en la Carta de la OEA y en la Carta Democrática Interamericana”.

El relator en consecuencia sugiere, sobre la base de los puntos (F) a (K) arriba, que en la búsqueda de una instrumentalización más efectiva de la Carta Democrática Interamericana, ya han sido brindadas amplias soluciones en lo que concierne a la falta de desarrollo económico y social como amenaza a la democracia en los documentos existentes dentro del Sistema Interamericano; tales remedios pueden notablemente ser encontrados en la Carta Democrática tal como reza actualmente, así como en su uso en apoyo de las disposiciones del capítulo VII de la OEA sobre Desarrollo Integral.

* * *

2. Utilizando la Carta Democrática Interamericana para reforzar la capacidad de acción preventiva del Consejo Permanente y del Secretario General en la defensa y apoyo de la democracia con relación a todos sus elementos constitutivos

En su Asamblea General de 2005, los Estados miembros de la OEA, guiados por lo que percibían como una necesidad de procedimientos que faciliten el cumplimiento de “*las normas y principios contenidos en la Carta Democrática Interamericana*” de manera de permitirle que “*contribuya efectivamente a la preservación y consolidación de la democracia*” en el Hemisferio, solicitaron al Secretario General: (i) presentar al Consejo Permanente un informe describiendo la manera en que se ha aplicado la Carta Democrática Interamericana desde su entrada en vigencia en 2001; y (ii) “*elaborar propuestas de iniciativas de cooperación oportunas, eficaces, y equilibradas y graduales, según corresponda, para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, de conformidad con lo establecido en el capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana*”.¹⁶

Ello condujo a la presentación realizada por ante el Consejo Permanente, en abril de 2007, de “La Carta Democrática Interamericana - informe del Secretario General conforme a las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06)”¹⁷. Algún tiempo después, el Secretario General resumió y se refirió a dicho Informe para beneficio de los participantes del XXXIV Curso de Derecho Internacional del Comité Jurídico Interamericano¹⁸. Luego de lo cual fue recibido por el Comité, para una discusión general relativa a los desafíos del presente con relación a la implementación de la Carta Democrática. Los temas levantados por el Secretario General en su Informe motivaron al Comité, en uso de las prerrogativas concedidas por el Artículo 100 de la Carta de la OEA, a “*realizar una interpretación sobre las condiciones y vías de acceso para la aplicabilidad de la Carta Democrática Interamericana, a la luz de la Carta de la OEA, y otros instrumentos jurídicos básicos referidos a la defensa y promoción de la democracia en las Américas*”¹⁹. En su debido momento ello resultó en la presentación a cargo de este relator, en 2009, del

¹⁶ AG/RES. 2154 (XXXV-O/05), **Promoción de la cooperación regional para la aplicación de la Carta democrática interamericana**, adoptada el 7 de junio de 2005.

¹⁷ OEA/Ser.G, CP/doc.4184/07, original en español, 4 de abril de 2007.

¹⁸ *Palabras de inauguración del XXIV Curso de Derecho Internacional*, (2008) v. 27 XXXIV Curso de Derecho Internacional, i-xiv.

¹⁹ CJI/RES. 132 (LXXI-O/07), adoptada el 9 de agosto de 2007.

exhaustivo Informe arriba mencionado titulado *Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana*.

El diagnóstico planteado por el Secretario General en su Informe de 2007 sobre las falencias de la Carta Democrática Interamericana es bien conocido. Describiendo a la Carta Democrática como “el referente hemisférico obligado para la preservación de la Democracia”, consideró que cuando se le ha puesto a prueba ante situaciones de crisis reales o potenciales, ha revelado algunas “limitaciones en cuanto a sus alcances jurídicos, operativos y preventivos”. Más concretamente, el Secretario se refirió a: (a) una carencia de precisión en los criterios para definir cuándo y en qué medida se han alterado las instituciones democráticas de un país, cuando la OEA se enfrenta a una situación de alteración o de interrupción inconstitucional del orden democrático, en momentos de crisis; (b) la tensión aparente entre el principio de no-intervención y la posibilidad de proteger la Democracia a través de mecanismos colectivos; y (c) problemas de acceso para aquellos que intentan beneficiarse de los mecanismos de la Carta.

Es como si la prueba de las realidades políticas en evolución no permitiese a la Carta ser utilizada en la total medida de sus promesas en las áreas de esas “medidas proactivas, preventivas y constructivas” que algunos leyeron en la misma como para permitir que la “diplomacia creativa” desempeñe su papel, especialmente en lo que concierne a la prevención de las crisis.²⁰

El informe más reciente de este relator hurgó de manera detallada en los tres temas identificados en el Informe de 2007 del Secretario General. Encontrar respuestas para cada una de las series diferentes pero interrelacionadas de dificultades que los mismos presentaban, contribuiría sin duda alguna y sobremanera para reforzar la capacidad de la acción preventiva por parte del Consejo Permanente y del Secretario General en la defensa y apoyo de la democracia, con relación a todos sus elementos constitutivos. Y traducirlos en herramientas verdaderamente utilizables permanecerá, en definitiva, como prerrogativa política de los Estados miembros. He aquí una breve reseña de aquellas, entre nuestras consideraciones iniciales, que parecerían particularmente relevantes.

²⁰ Por ejemplo, LEGLER, Thomas; LEAN, Sharon L; BONIFACE, Dexter B. The International and Transnational Dimensions of Democracy in the Americas. En: **Promoting Democracy in the Americas**. Ed. by Dexter B. Boniface, Sharon L. Lean y Thomas Legler, John Hopkins University Press, 2007.

(A) Carencia de precisión en los criterios para definir cuándo y en qué medida se han alterado las instituciones democráticas de un país, cuando la OEA se enfrenta a una situación de alteración o de interrupción inconstitucional del orden democrático, en momentos de crisis

Tal como lo apuntara el Secretario General en su Informe de 2007, “si el principal bien a custodiar es la democracia, ¿cómo podemos hacerlo si no definimos con claridad cuándo y cómo ella se encuentra en peligro?”

El Comité Jurídico Interamericano, en sus “*Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de Carta Democrática Interamericana*”²¹, consideró que los Estados miembros han convenido implícitamente que existen otras situaciones distintas del derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido que puedan igualmente violar principios básicos de Democracia para quitar toda la legitimidad democrática del gobierno afectado. Pero ello en sí mismo no resuelve el problema de qué precisamente se necesita para que dichas situaciones ‘se habiliten’ como una alteración inconstitucional del orden democrático que sea lo suficientemente grave como para poner en movimiento los mecanismos previstos en la Carta Democrática. Muchos estudiosos han tratado de definir el concepto de “alteración o interrupción inconstitucional”²². Y al así hacerlo han desarrollado la ahora bien aceptada teoría que opone la “responsabilidad horizontal” a la “responsabilidad vertical” con relación a la Democracia. Corresponden a la

²¹ CJI/doc.76/01, 15 de agosto 2001, y CJI/RES. 32 (LIX-O/01), 16 de agosto 2001.

²² Algunos ejemplos ilustrativos constaban en el Informe de 2009 del Relator. De mención frecuente es el punto de vista del politólogo Robert Dahl de que dicha definición debe incluir lo siguiente: 1. *La violación de la integridad de las instituciones centrales del Estado, incluyendo el debilitamiento o inacción de los sistemas de controles recíprocos que regulan la separación de poderes;* 2. *Elecciones que no cumplen con los estándares internacionales mínimos;* 3. *No realización de elecciones periódicas o no acatamientos de sus resultados;* 4. *Violación sistemática de libertades básicas, incluyendo la libertad de expresión, la libertad de asociación, o el respeto por los derechos de las minorías;* 5. *Terminación ilegal del periodo de un oficial electo democráticamente por otro, electo o no;* 6. *Nombramiento, remoción o interferencia arbitraria o ilegal en la ejecución del mandato o el debate de miembros de los cuerpos judiciales o electorales;* 7. *Interferencia, por oficiales no electos, militares por ejemplo, en la jurisdicción de oficiales electos;* 8. *Uso del cargo público para silenciar, perseguir o interrumpir las actividades legales normales de miembros de la oposición política, la prensa o la sociedad civil. En la opinión del Secretario General, tal proposición “va globalmente en la dirección correcta” (ver el Informe del Secretario General de 2007 en las páginas 11-12).*

distinción que el Secretario General Insulza hace entre la “Democracia de origen” (vertical) y la “Democracia de ejercicio” (horizontal)²³. No puede haber duda que la Carta Democrática Interamericana cubre y protege a ambas.

Tal como lo consignamos anteriormente, el propio Secretario General albergó dudas de que la Carta Democrática Interamericana pudiese ser modificada en un futuro próximo para incluir definiciones exactas sobre la alteración o interrupción inconstitucional del orden democrático. Solamente los Estados miembros podrían determinar si otorgan más precisión a esos conceptos, y cómo incorporar aquella precisión adicional a los instrumentos de la OEA y/o a su aplicación. Dicho esto, se sugiere que el Comité Jurídico Interamericano seguramente podría estar de acuerdo que la Democracia tal como la protegen la OEA y las Cartas Interamericanas, implica el respeto de todos los elementos expresos o implícitos en ellas, incluyendo aquellos vinculados a la noción de “responsabilidad horizontal”. Puesto que no hay duda en la mente del relator que con relación a que la obligación vinculante de todos los Estados miembros por el efecto combinado de ambas Cartas incluye el abordaje conjunto de las distintas situaciones anteriormente sugeridas, que podrían constituir una grave amenaza para la Democracia.

Las discusiones de lo citado anteriormente dentro del Comité Jurídico Interamericano han conducido directamente a la adopción unánime por parte de sus miembros, en agosto de 2009 de una Resolución²⁴ que este relator considera ser de primera y fundamental importancia para la interpretación que vaya a darse a las disposiciones tanto de la OEA como de la Carta Democrática Interamericana referidas a la defensa y promoción de la democracia; y por sus efectivas aplicaciones. Ese pronunciamiento de parte del Comité Jurídico vale la pena citar casi en su integridad:

Elementos esenciales y fundamentales de la Democracia representativa y su vinculación con la acción colectiva en el marco de la Carta Democrática Interamericana

(...)

TOMANDO EN CUENTA que el artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana establece que “El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado

²³ El Relator comparte el punto de vista de aquellos que consideran lo que se ha dado en denominar “el déficit de responsabilidad horizontal” constituye de por sí una de las grandes amenazas a la democracia en las Américas, y que en caso de no ser abordado puede determinar la irrelevancia de la Carta Democrática Interamericana.

²⁴ CJI/RES. 159 (LXXV-O/09).

de derecho y los regímenes constitucionales...” y que “La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”;

TENIENDO PRESENTE igualmente que los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana establecen, aunque sin carácter exhaustivo, los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia;

REAFIRMANDO que de conformidad con la resolución CJI/RES.I-3/95: “las normas jurídicas internacionales correspondientes al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa en los Estados del Sistema Interamericano conforman un orden específico y especial;” y que “el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa constituye en el Sistema Interamericano un bien o valor jurídico protegido”;
(...)

REAFIRMANDO la resolución CJI/RES.I-3/95 en la cual se declara que: “El principio de no intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en dicho sistema y organización”;
(...)

RESUELVE:

1. Recordar que la Carta Democrática Interamericana fue concebida como una herramienta para actualizar, interpretar y aplicar la Carta fundamental de la OEA en materia de democracia representativa, y representa un desarrollo progresivo del Derecho Internacional.
2. Afirmar el derecho que todo Estado tiene a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga. Este derecho está limitado por el compromiso de respetar los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma enumerados en la Carta Democrática Interamericana de la siguiente forma:
 - 2.1 “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres y 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.” Y
 - 2.2 “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.”

3. Reafirmar que la Declaración de Santiago de Chile adoptada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en agosto de 1959 enunció algunos de los atributos de la Democracia que están plenamente vigentes, los cuales deben relacionarse con los elementos esenciales y componentes fundamentales enumerados en la Carta Democrática Interamericana. Tales atributos 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; (...).”

4. Enfatizar que existe un vínculo vital entre el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el Estado de Derecho, el cual se expresa concretamente en la observancia de todos los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma. Por consiguiente, el régimen democrático no se agota en los procesos electorales, sino que se expresa también en el ejercicio legítimo del poder dentro del marco del estado de derecho que incluye el respeto a los elementos, componentes y atributos de la democracia arriba referidos.

5. Indicar que los riesgos al proceso político institucional democrático o al legítimo ejercicio del poder (art. 17 de la CDI); las situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder (art. 18 de la CDI); la ruptura del orden democrático (art. 19 y 21 de la CDI), y la alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático (art. 19 y 20 de la CDI) son situaciones que deben apreciarse a la luz de la vigencia de los elementos esenciales de la democracia representativa y de los componentes fundamentales del ejercicio de la misma.

6. Señalar que, dada la importancia del ejercicio eficaz y transparente de la función judicial en el orden democrático, es necesario fortalecer los Poderes Judiciales independientes, provistos de autonomía e integridad, carácter profesional y no partidario y sujetos a un régimen de selección no discriminatorio.

7. Insistir en que los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma, tienen un gran valor para prevenir

y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan al sistema democrático de gobierno, a la luz de la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/DEC.4 (XXIIIIO/93).”

El relator, por consiguiente, sugiere que haciendo pleno uso de la Carta Democrática Interamericana para reforzar la habilidad de acción preventiva del Consejo Permanente y del Secretario General en la defensa y apoyo de la democracia supone o requiere que lo establecido en el pronunciamiento arriba referido del Comité Jurídico Interamericano como ‘los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales de la misma’ estén disponibles para una evaluación oportuna.

*

(B) La tensión aparente entre el principio de no-intervención y la posibilidad de proteger la Democracia a través de mecanismos colectivos

En su *Informe al Consejo Permanente de 2007*, el Secretario General describió sucintamente la segunda de las tres “críticas” principales apuntadas a la Carta Democrática Interamericana como sigue: “La propia Carta 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 injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse de la forma que más le convenga”.²⁵ Legler²⁶ aborda el mismo dilema en otras palabras cuando escribe sobre “el choque actual entre las nuevas normas pro-democracia y las normas establecidas de la soberanía”, donde la “acción colectiva en apoyo de la Democracia, que constituyen en efecto formas de intervención, van en contra de las normas regionales sobre la inviolabilidad territorial, la no intervención, y la autodeterminación.”

Tal como discutido detalladamente en su Informe de 2009, este relator considera que este tema puede ser considerado resuelto, y en consecuencia no

²⁵ Informe, p. 12-13. Durante su conferencia de agosto de 2007 en Rio, el Secretario General se ocupó de la misma temática en los términos siguientes: "(...) 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”.

²⁶ *Op. cit.*, p. 123.

necesita brindar un detalle pormenorizado del mismo en el presente Informe. Tal como señalado por el Secretario General en su Informe de 2007, cuando adoptaron la Carta Democrática Interamericana, los Estados miembros no estaban introduciendo ningún principio o propósito nuevo a la Carta de la OEA. Por el contrario, “reafirmaban algo que ya estaba en vigencia” con el simple reconocimiento de “que la Democracia Representativa es indispensable para la estabilidad, la paz, y el desarrollo de la región, y que es posible promover y consolidar la Democracia representativa sin violar el principio de no intervención”²⁷.

El relator concuerda también con el Secretario General cuando señala el Artículo 1 de la Carta Democrática Interamericana, que declara que la Democracia es un derecho de los pueblos y una obligación de gobiernos, como apoyo adicional para dicha interpretación. Los Estados miembros, a través de sus principales representantes, han ordenado claramente a la OEA que actúe en defensa de ese derecho a la Democracia, y debe entenderse que al hacerlo, no puede entenderse como si estuviera violando otros derechos o principios protegidos bajo el Sistema Interamericano.

El relator reitera en consecuencia su sugerencia anterior de que el Comité Jurídico Interamericano suscriba la proposición de que la conciliación entre el principio de no intervención y la posibilidad de proteger a la democracia por medio de mecanismos colectivos ha sido ahora “integrada a nuestro patrimonio regional legal”²⁸.

*

(C) Problemas de acceso para aquellos que intentan beneficiarse a partir de los mecanismos de la Carta

²⁷ Su Informe. p. 13.

²⁸ Expresión tomada del libro de Arrighi **OEA** (São Paulo: Manole, 2004), p. 118. De hecho, el Comité ya lo ha hecho cuando determinó, en su resolución CJI/RES. I-3/95 “*Democracia en el Sistema Interamericano*” del 23 de marzo de 1995, que “*el principio de no-intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en dicho sistema y organización*”. Una posición confirmada, como se ha visto más arriba, en su resolución CJI/RES. 159 (LXXV-O/09) *Elementos esenciales y fundamentales de la Democracia representativa y su vinculación con la acción colectiva en el marco de la Carta Democrática Interamericana* de agosto 2009.

Este ha sido, y continúa siendo, el tema más difícil, y asimismo el políticamente más sensible que confronta a la Carta Democrática Interamericana y a su aplicación. Constituyó el telón de fondo general y total del Informe de 2009 del relator. No hay mucho más que agregar en este sentido.

Tal como lo describió muy sucintamente el Secretario General, existen sólo tres canales de acceso a la Carta Democrática. (i) “cuando el gobierno de un Estado Miembro considera que su proceso político democrático institucional o su ejercicio legítimo del poder está en peligro...” (Artículo 17); (ii) cuando el Secretario General o el Consejo Permanente consideran que se han presentado situaciones en un Estado Miembro que puedan afectar el desarrollo de su proceso político democrático institucional o el ejercicio legítimo del poder, (artículo 18²⁹); o (iii) cuando en caso de alteración del orden constitucional en un Estado Miembro, cualquier Estado Miembro o el Secretario General soliciten la convocatoria inmediata del Consejo Permanente (artículo 20).

Cada uno de esos tres canales conduce al Consejo Permanente. Ello en efecto trae aparejadas limitaciones aparentes para el acceso a la Carta Democrática Interamericana. Porque, lógicamente, la representación ante el Consejo Permanente recae en los poderes ejecutivos de los Estados miembros, donde la conducción de las relaciones exteriores está en mano de quienquiera que dirija dicho poder ejecutivo. Eso a su vez parecería implicar que los poderes distintos del ejecutivo (es decir, el judicial y el legislativo), o incluso otros sectores afectados por una alteración o interrupción institucional, no tienen derecho a voz en el Consejo Permanente.

Esto ha llevado a muchos observadores a concluir que, a final de cuentas, la implementación de la Carta depende de la voluntad política de los “gobiernos” Estados Miembros.

Para ampliar los medios de acceso a los mecanismos consignados detenidamente en la Carta Democrática Interamericana, permitiendo así la satisfacción de la necesidad evidente de reforzar la capacidad de acción preventiva del Consejo Permanente y del Secretario General - en definitiva, de la OEA - en la defensa y apoyo de la democracia con relación a todos sus elementos constitutivos, se requeriría una interpretación más amplia de la noción de

²⁹ En este caso se requiere el consentimiento del gobierno del Estado afectado si, consecuentemente, se consideran las visitas *in situ* u otras acciones antes de presentar un informe al Consejo para un análisis colectivo de la situación y, si es necesario, las decisiones para la preservación del sistema democrático y su fortalecimiento.

“gobierno”. Es decir, expandir su significado más allá de tan sólo el brazo ejecutivo, de manera de permitir que todas las agencias del Estado se dirijan a la OEA, utilizando las disposiciones de la Carta Democrática, a fin de denunciar o denunciar sobre la interrupción o ruptura de las instituciones democráticas en su país. La prerrogativa de los Estados miembros sería aún preservada, dado que al final, por supuesto, correspondería al Consejo Permanente determinar si una queja es válida o si existe una amenaza verdadera, haciéndose necesarias las acciones de remedio o preventivas.

Pero para que dicho significado ampliado sea otorgado a la noción de “gobierno” tal como aparece en la Carta Democrática, ciertamente se requeriría, por razones que ya podrían ser ahora bastante obvias, una decisión política de parte de los Estados miembros. Una decisión política sobre la cual, hablando de manera realista, todos aún concuerdan en la improbabilidad de que se produzca, por lo menos en el corto plazo. Una mirada a la reciente resolución adoptada por la Asamblea General en Lima el 8 de junio de 2010, sobre *Promoción y fortalecimiento de la democracia: seguimiento de la carta democrática interamericana*³⁰ es suficientemente ilustrativa para dicha situación aún inmutable, tal como surge de los siguientes pasajes³¹:

RESUELVE:

1. Continuar promoviendo la cooperación democrática a fin de respaldar a los Estados miembros que así lo soliciten en sus esfuerzos por fortalecer las instituciones, valores, prácticas y gobernabilidad democráticos, combatir la corrupción, mejorar el Estado de derecho, lograr el pleno ejercicio de los derechos humanos y reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

(...)

8. Solicitar a la Secretaría General que brinde asistencia a los Estados miembros que así lo soliciten para la implementación de las recomendaciones contenidas en los informes de las misiones de observación electoral de la OEA.

(...)

10. Recomendar a la Secretaría General que apoye la modernización y el fortalecimiento de las instituciones democráticas en los Estados miembros que así lo soliciten y promueva la cooperación y el diálogo entre estas instituciones, como medio para la creación de capacidades y el intercambio de experiencias, incluso en materia de tecnologías de la información y la comunicación y gobierno electrónico.

(...)

³⁰ AG/RES. 2555 (XL-O/10).

³¹ El subrayado es nuestro.

Puede derivarse algún tipo de estímulo, no obstante, extraído del hecho de que la misma resolución (i) solicita a la Secretaría General y a los Estados miembros a “que continúen promoviendo el debate hemisférico en torno a temas relacionados con la gobernabilidad democrática, mediante el diálogo, foros y seminarios”; y (ii) instruyendo al Consejo Permanente para “que organice y celebre un diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana y que presente los resultados y/o avances del mismo durante el 2011, con motivo de la conmemoración de los 10 años de su adopción”.

Se espera que el Comité Jurídico Interamericano sea invitado a participar en dicho diálogo.

* * *

3. Explorando nuevas avenidas

Si se detiene la mirada en el desarrollo histórico de la OEA, podrá verse que ha transitado un sendero impresionante con relación al lugar ocupado por la democracia, su defensa, promoción y fortalecimiento, desde que la Carta de Bogotá fuera primeramente adoptada en 1948. Tan sólo se necesita mencionar el sucesivo perfeccionamiento en los medios que se ha propiciado en procura de un mejor logro del ideal democrático tal como se ha desarrollado con el transcurso de los años; algunos de los cuales fueron turbulentos y se vieron estropeados por las confrontaciones ideológicas y las vicisitudes de la Guerra Fría, mientras que otros fueron más propicios a una comprensión consensuada.

Las modificaciones hechas a la Carta de la OEA por medio del “Protocolo de Cartagena de Indias” de 1985 pueden considerarse como un hito en dicho sendero, desde el cual hemos testimoniado una notable aceleración en busca de dicha finalidad. Verdaderamente, tal como lo señalan Maristela Rodrigues Roget y Charles Leben en su libro *Le système interaméricain et les principes démocratiques: l'évolution de son engagement*³², uno de los efectos de dicho Protocolo fue elevar a la democracia desde su sitial de ‘principio’ al de “finalidad”³³; una modificación que, según ellos lo consideran, debe ser vista como la expresión de un deseo de parte de los Estados miembros a fin de conferir un nuevo *élan* a su Organización. Los siguientes pasos importantes en la misma trayectoria fueron por supuesto el *Compromiso de Santiago con la Democracia* y

³² Paris: L'Harmattan, 2009, p. 210.

³³ Art. 2 (b) de la actual Carta de la OEA.

la Renovación del Sistema Interamericano, & Resolución 1080 sobre Democracia Representativa de 1991; el *Protocolo de Washington* de 1992, y la *Carta Democrática Interamericana* de 2001. Cada uno de dichos documentos evidenciando de parte de los Estados miembros el reconocimiento de la necesidad de adaptar los instrumentos existentes a las nuevas y evolutivas realidades, y el deseo resultante de mejorarlas y así refinar la capacidad de la OEA y de sus instituciones para mejor lograr su elevados fines y propósitos en lo que concierne a la democracia.

Tal como lo hemos indicado anteriormente, es el deseo político de los Estados miembros el que va a determinar si, a la luz de lo que vemos ahora como deficiencias evidentes, el ‘progreso’ experimentado por esa cadena de avances ha dado un paso al frente. Y si ese ‘progreso’ asume la forma ya sea de modificaciones a la Carta de la OEA y/o de la Carta Democrática Interamericana, o la adopción de nuevas cartas y/o resoluciones, o si es simplemente alcanzado por medio de nuevas interpretaciones dadas a los textos ya existentes³⁴. Un proceso para el cual el Comité Jurídico Interamericano estará ciertamente preparado para asociarse y contribuir, tal como lo ha hecho en el pasado.

En meses recientes, el actual Secretario General de la OEA, cuyo *Informe al Consejo Permanente* de 2007 se erige como el origen del presente estudio y de otros anteriores del Comité, ha reflexionado en varias ocasiones sobre los desafíos que enfrenta la OEA, sus Estados miembros y él mismo con relación a la promoción, fortalecimiento y defensa de la democracia. Así como con referencia a la relación entre democracia y desarrollo. Al hacerlo así, ha enriquecido aún más las discusiones en curso sobre las mejoras a la aplicación de la Carta Democrática Interamericana. Este relator ha reputado útil considerar algunos de sus pensamientos, que en muchas formas reflejan los puntos de vista señalados hasta ahora en el presente Informe.

El 6 de mayo de 2010, presentó por ante el Consejo Permanente su *Informe del Secretario General sobre cumplimiento del resolutive 3 de la resolución AG/RES 2480 (XXXIX-O/09) “Promoción y fortalecimiento de la democracia: seguimiento de la Carta Democrática Interamericana”*³⁵. Luego de resumir las “limitaciones más frecuentemente citadas” de la Carta Democrática ya

³⁴ En su discurso por ante la Asamblea General de Lima, el 6 de junio de 2010, el Secretario General considera que la modificación a la Carta de la OEA resultaría “*peligrosa y poco práctica*”, sugiriendo en lugar de ello “*mejorarla y ampliar su aplicación*”.

³⁵ OEA/Ser.G, CP/doc.4487/10, 4 de mayo de 2010 (Original: Español).

identificadas en su Informe de 2007³⁶, tenía esto para expresar sobre los problemas de acceso a dicha carta: *“Ningún poder del Estado que no sea el Ejecutivo, puede invocar realmente la Carta Democrática Interamericana para impedir una ruptura de la democracia. Mucho menos podrían hacerlo, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil. Naturalmente si es el Ejecutivo mismo el que, a juicio de otros poderes, amenaza la institucionalidad, ello sólo podría ser impedido por el Consejo Permanente una vez producida la ruptura. De allí la importancia de fortalecer la capacidad de la Secretaría General para asistir a los Estados miembros en los procesos de pre y post crisis que abarcan el seguimiento, la negociación, el diálogo y los acuerdos políticos, además de la reconciliación nacional y el fortalecimiento de las instituciones, los partidos y organizaciones políticas y la sociedad civil”*.

Sobre el mismo tema, para ser más explícito, escribió: *“Por ello sería sin duda un gran avance ampliar el acceso a los recursos multilaterales de la OEA a todos los poderes del Estado que sientan que la Constitución de su país está siendo violada³⁷, permitir una mejor acción preventiva de la Secretaría General antes del estallido de las crisis, definir mucho más explícitamente cuáles conductas constituyen rupturas y hacernos cargo de ellas con una batería de medidas más variadas que la sola suspensión”*.

En una alocución anterior por ante el Consejo Permanente³⁸, había utilizado el ejemplo del caso de Honduras, donde en ese momento el referido país invocó la Carta Democrática a raíz de la interrupción de la democracia que ya se había tornado inevitable, para ser más específico sobre el tema de sus sugerencias. Un caso que según él ejemplificaba la necesidad, a fin de fortalecer nuestras democracias, de diseñar maneras de aplicar la Carta Democrática Interamericana *“antes y no después de que las crisis se materialicen”*, la necesidad de *“examinar procedimientos más rápidos y más flexibles, procedimientos para actuar de manera preventiva y de esa manera sacar provecho de las lecciones aprendidas en esta crisis que sigue abierta, y que nos ha causado daño a todos”*. Y luego agregó: *“Necesitamos ser más flexibles en nuestra interpretación de las situaciones donde, basándose en la Carta Democrática Interamericana, la Secretaría General podría responder a la inestabilidad potencial en algunos Estados miembros”*. En otras palabras, tal

³⁶ Analizadas en detalle en el Informe de 2009 del relator (ver nota 2, más arriba, y nuevamente mencionadas en el presente Informe.

³⁷ El subrayado es del relator.

³⁸ El 3 de marzo de 2010.

como lo expresara más tarde en su último Informe al Consejo Permanente, argumentó que los actuales desarrollos políticos en el Continente (del tipo que condujeron primeramente a la adopción de la resolución 1080, y luego a la de la Carta Democrática) justifican una revisión de la utilidad de la Carta para los fines de fortalecer y preservar a las instituciones democráticas en el hemisferio, y que sus mecanismos necesitan ser actualizados.

En muchas de sus recientes declaraciones públicas, el Secretario General se refiere a la resolución 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* adoptada por el Comité Jurídico Interamericano³⁹ en apoyo de algunos puntos cruciales adicionales que deben tenerse en cuenta en el uso e interpretación de la Carta Democrática, si es que ésta va a preservar su relevancia. Por ejemplo, “*ya no basta ser elegido democráticamente, hay que gobernar democráticamente*”, escribió, agregando que considera que allí yace “*la esencia*” de nuestra Carta Democrática Interamericana⁴⁰. Visualiza asimismo que los principales desafíos de la actualidad son “*asegurar que los Gobiernos electos gobiernen democráticamente y garantizar que los ciudadanos puedan exigir los beneficios de la democracia (...)*”⁴¹. Y, naturalmente, nunca se pierde de vista la necesidad de tener en consideración que la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social, dos conceptos (y realidades) “que se refuerzan mutuamente, para citar al Artículo 11 de la Carta Democrática Interamericana. Debemos “*buscar un mayor equilibrio entre nuestras tareas de construcción democrática y de promoción del desarrollo integral*”, expresó⁴².

Antes de concluir, el relator desearía sugerir que el Artículo 110 de la Carta de la OEA bien podría servir de base para incrementar la capacidad de la Organización de mejor anticipar las amenazas a la democracia, así como de distender las crisis que puedan presentarse si se le diera un significado e interpretación más amplia.

El Artículo 110 dispone: “El Secretario General, o su representante, podrá participar con voz, pero sin voto en todas las reuniones de la Organización. El Secretario General podrá llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y

³⁹ Citada en detalle más arriba.

⁴⁰ Alocución del 3 de marzo de 2010 por ante el Consejo Permanente.

⁴¹ Informe de mayo de 2010 al Consejo Permanente.

⁴² Alocución del 6 de junio de 2010 por ante la Asamblea General de Lima.

la seguridad del Continente o el desarrollo de los Estados miembros. Las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior se ejercerán de conformidad con la presente Carta”. Agregado a la Carta de la OEA por el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985, dicho texto constituyó una ampliación del rol del Secretario General. En su obra anteriormente citada, Rodrigues y Leben, luego de recordar cuán reticentes eran hasta ese momento los Estados miembros cuando se trataba de atribuir “funciones políticas” al Secretario General, consideran que el cambio producido por el Artículo 110 marcó un punto de inflexión en la historia institucional de la OEA. Porque, según su opinión, las nuevas atribuciones políticas conferidas por esa norma al Secretario General le brindaban la posibilidad de actuar de manera preventiva en áreas tales como la paz y seguridad internacionales, y el desarrollo de los Estados miembros. Según ellos, la expresión “desarrollo de los Estados miembros” abre las posibilidades para acción del Secretario General, al punto que las mismas son más amplias que aquellas correspondientes al Secretario General de las Naciones Unidas⁴³.

* * *

Conclusión

Tal como reseñado por el Secretario General, así como en informes y estudios previos del Comité Jurídico Interamericano, existe espacio para innovaciones en la búsqueda para lograr que los instrumentos hemisféricos existentes, incluyendo por supuesto la Carta Democrática Interamericana y la propia Carta de la OEA, sean más efectivos con relación a los ideales y finalidades democráticas consagradas en dichos instrumentos. Innovaciones éstas que, según se ha visto más arriba, podrían asumir diversas formas. Pero los obstáculos continúan aún siendo formidables, y por ello constituye “un proceso de equilibrio complejo, que requeriría de la mayor sensibilidad e inteligencia de parte de los Estados miembros”.⁴⁴

En la introducción a su Informe de 2009, *Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana* este relator había expresado:

El propósito inicial del Comité era considerar si podría haber maneras de permitir a la Carta Democrática Interamericana alcanzar mejor sus propósitos en vista de las amenazas cambiantes para el orden democrático en las Américas. Una tarea que uno de

⁴³ Ver p. 224 de su obra citada anteriormente.

⁴⁴ Conforme establecido por el Secretario General en su Informe al Consejo Permanente de 2009.

sus miembros anotó puntualmente que no era susceptible de producir resultados inmediatos y concluyentes, y que precisaría de una mayor reflexión.

Constituye el deseo de este relator que el presente informe contribuya a ahondar dicha reflexión.

* * * * *

Post Scriptum

Como el presente Informe está siendo redactado, el relator observa que la resolución AG/RES. 2611 (XI-O/10) *Observaciones y Recomendaciones al Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano* adoptada el 8 de junio de 2010 en Lima, Perú, la Asamblea General de la OEA resolvió:

Tomar nota de la importancia de la continua consideración del CJI a los temas relacionados con la Carta Democrática Interamericana, en particular a la “promoción y fortalecimiento de la democracia” a través de su seguimiento, de asistencia a los Estados miembros en su implementación y en sus esfuerzos por fortalecer y modernizar sus instituciones democráticas, y trabajando para promover valores, prácticas y gobernabilidad democráticas, así como la consideración de los temas del artículo 11 de la Carta Democrática Interamericana.

Tal como indicado al principio del presente Informe, el Artículo 11 de la Carta Democrática Interamericana reza “*La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente*”. El Informe de 2006 previamente mencionado por el relator “*Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social*” ha incursionado detenidamente en varios aspectos de dicha cuestión.

* * * * *

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**

RESOLUCIÓN APROBADA POR EL
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO
(2011)

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA
(Resolución aprobada en la sesión ordinaria, celebrada el 4 de agosto de 2011)¹

CJI/RES. 176 (LXXIX-O/11)

EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO,

CONSIDERANDO que la resolución AG/RES. 2671 (XLI-O/11) solicitó al Comité Jurídico Interamericano un estudio jurídico sobre los mecanismos de democracia participativa y de participación ciudadana que contienen las legislaciones de algunos países de la región;

TENIENDO PRESENTE el estudio del relator doctor Fabián Novak sobre “Mecanismos de participación directa y fortalecimiento de la democracia representativa”, documento CJI/doc.383/11,

RESUELVE:

1. Agradecer al relator doctor Fabián Novak por su informe.
2. Aprobar el documento CJI/doc.383/11 rev.1, “Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre mecanismos de participación directa y fortalecimiento de la democracia representativa”, anexo a la presente resolución.
3. Transmitir la presente resolución al Consejo Permanente de la OEA para su debida consideración.

La presente resolución fue aprobada por unanimidad en la sesión celebrada el 4 de agosto de 2011, por los siguientes miembros: doctores João Clemente Baena Soares, Hyacinth E. Lindsay, Jean-Paul Hubert, Fernando Gómez Mont Urueta, David P. Stewart, Ana Elizabeth Villalta Vizcarra, Fabián Novak

¹ Resolución aprobada en la sesión del 4 de agosto de 2011, 78º período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/RES. 176 (LXXIX-O/11) En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Informe anual a la Asamblea General** – 2016. Río de Janeiro: CJI, 2016 (CJI/doc.383/11 rev.1 del 4 de agosto de 2011). p.142.

Talavera, Guillermo Fernández de Soto, Mauricio Herdocia Sacasa y Freddy Castillo Castellanos.

* * *

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**

INFORME DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO SOBRE
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA Y
FORTALECIMIENTO
DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

(2011)

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

(Informe presentado por el doctor Fabián Novak Talavera)¹

1. Delimitación del Mandato otorgado al Relator

La Asamblea General de la OEA, en su sesión celebrada en Lima en 2010, aprobó la Resolución AG/RES. 2611 (XL-O/10), en virtud de la cual solicitó al Comité Jurídico Interamericano realizar “un estudio jurídico sobre los mecanismos de Democracia participativa y de participación ciudadana que contienen las legislaciones de algunos países de la región”.

En atención a ello, el Comité Jurídico Interamericano, en su 77º período ordinario de sesiones, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, decidió designar como Relator para este tema al doctor Fabián Novak y, asimismo, solicitar a la Secretaría del Comité remitir una comunicación a los Estados Miembros de la OEA, a efectos de que éstos cooperen con el Comité enviando a la Secretaría toda la información disponible sobre los mecanismos de participación ciudadana incorporados en sus respectivos ordenamientos jurídicos.² De igual modo, tras un amplio debate, el Comité acordó la conveniencia de que el trabajo a ser elaborado por el Relator se caracterizara por ser un estudio legislativo y no doctrinario o teórico, a efectos de conocer el estado actual de los mecanismos de participación directa incorporados en los diversos sistemas políticos de la región, a partir de lo cual se formularían un conjunto de conclusiones y recomendaciones.

En tal sentido, el Informe que a continuación se pone a disposición de los miembros del Comité tiene como base, el análisis no sólo de los textos constitucionales de todos los países miembros de la OEA sino también el desarrollo legislativo producido en varios de ellos.

2. Democracia representativa y mecanismos de participación directa en los Países que conforman la OEA

¹ Informe aprobado en la sesión del 4 de agosto de 2011, 78º período ordinario de sesiones. Documento OEA/Ser.Q; CJI/doc.383/11 rev.1. En: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. Informe anual a la Asamblea General – 2016. Río de Janeiro: CJI, 2016 (CJI/doc.383/11 rev.1 del 4 de ag. 2011). p.143-161.

² Al momento de la culminación del presente informe, la Secretaría del Comité recibió respuesta de las Misiones Permanentes de Bahamas, Canadá, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

2.1 Conceptos preliminares

La denominada *democracia representativa*, incorporada en todos los sistemas constitucionales de los países que conforman la OEA, suele identificarse como aquella en la que el pueblo elige a los gobernantes, a quienes les encomienda su representación y el desempeño de la función de gobierno. Al respecto, habría que añadir que una de las funciones capitales de la representación, es la legitimación del poder público. En efecto, en una democracia representativa, los titulares del poder público son legítimos en cuanto que representantes de la nación. Por consiguiente, y en principio, todos los que poseen poder público son representantes de la nación o del pueblo, y su poder es legítimo en tanto se mantenga y actúe con arreglo y dentro de los límites de tal representación.³

Con el transcurrir de los años, la totalidad de los países que conforman la OEA, han incorporado progresivamente en sus sistemas de democracia representativa una serie de mecanismos de intermediación o participación directa, propios de la denominada *democracia semidirecta o participativa*,⁴ lo que sin duda, ha buscado enriquecer y fortalecer este modelo de gobierno.⁵

³ GARCÍA-PELAYO. Manuel. *Obras Completas*. Tomo I, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 374.

⁴ Hoy la doctrina prefiere utilizar el término *democracia semidirecta*, para diferenciarla de la *democracia directa*, considerada actualmente impracticable, dado el volumen actual de las poblaciones estatales y la imposibilidad de consulta permanente a éstas. Al respecto, véase CONTRERAS, José. “La Democracia Participativa en el Constitucionalismo Latinoamericano”. En: USECHE, Luis Enrique. “La Participación Ciudadana en el Derecho Constitucional Latinoamericano”. En: *El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano*, v. I, Caracas: Fundación Konrad Adenauer / CIEDLA / COPRE, 1996, p. 251. Como lo señala MIRÓ QUESADA, Francisco. “Democracia Directa: Un Análisis Comparado en las Constituciones Latinoamericanas”. En: *El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano*, v. I, Caracas: Fundación Konrad Adenauer / CIEDLA / COPRE, 1996, p. 133: “La democracia directa implica un conjunto de prácticas, instituciones y políticas por la que los individuos participan en el poder político, lo más directamente posible y con el mínimo de intermediación. La democracia directa es más participación que intermediación. [...] Desde luego, cuando analizamos los sistemas políticos, no encontramos *ninguno* en donde haya democracia directa pura, por lo general las instituciones de la democracia directa aparecen combinadas o mezcladas con aquellas de la democracia representativa. Por estas razones se habla de democracia semidirecta”. Sobre lo mismo señala GARCÍA CHOURIO, José Guillermo. *Instituciones de Democracia Directa y Participación Ciudadana*. Lima: Cuadernos para el Diálogo del Jurado Nacional de Elecciones, 2008, pp. 35-36: “En rigor se trata de una simple redefinición que busca con el prefijo “semi” relativizar y establecer una distancia

Algunos preámbulos o artículos de las Constituciones Políticas de la región incluso señalan expresamente el carácter participativo de la democracia del Estado en cuestión, afirmando al mismo tiempo su carácter representativo.⁶

entre lo que era en la antigüedad un ejercicio de la política cara a cara y lo que hoy día tiene posibilidades reales de ser practicado a la luz de las instituciones modernas de la democracia”. Finalmente, Weber prefirió hablar de *democracia directa racionalizada* para distinguir de la democracia ateniense a los procedimientos de consulta directa incluidos en la democracia representativa. WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 234.

⁵ Esta afirmación no niega los problemas que puedan derivarse de un mal uso de estos mecanismos por parte del gobernante de turno y que han sido ampliamente desarrollados por la doctrina latinoamericana, a partir de ciertas experiencias desarrolladas en la región en los últimos años. Así, instituciones como el referendo, el plebiscito, entre otros, pueden ser utilizados para otorgar más poder al Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo, para aprobar leyes populistas, debilitar al Congreso y a los partidos políticos, intervenir en los medios de comunicación o controlar las organizaciones sociales. A esto contribuye la tendencia de muchos votantes en la región de ver la figura presidencial, como el depositario exclusivo de la legitimidad democrática, al que en consecuencia delegan el derecho y la obligación de resolver los problemas del país a su leal saber y entender. A este modelo se le denomina *democracia delegativa*, es decir, un sistema en el que el Jefe de Estado utiliza los mecanismos de participación directa para afirmar proyectos personales y no institucionales, para consolidar propósitos auto-aclamativos y auto-legitimantes, y no demandas reales de los ciudadanos. Otro peligro, es si los mecanismos de participación directa consagrados en el texto constitucional van acompañados de otras disposiciones que debilitan la institucionalidad democrática; también en este caso, los mecanismos de participación directa, en nada fortalecerán la democracia representativa. Véase LISSIDINI, Alicia. “Democracia Directa Latinoamericana: Riesgos y Oportunidades”. En: *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, p. 14-15; KAUFMANN, Bruno. “Prólogo”. En: *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, p. 10.

⁶ Así tenemos por ejemplo la Constitución de Costa Rica que expresamente señala en su artículo 9 que “El Gobierno de la República es [...] representativo, *participativo*, [...]”; la Constitución de Honduras cuyo artículo 5 señala que el Gobierno debe sustentarse en el principio de la *democracia participativa* y el artículo 2 que establece que la soberanía del Pueblo también podrá ejercerse de *manera directa* a través del plebiscito y del referéndum, la Constitución de Paraguay cuyo preámbulo y artículo 1 reafirman los principios de la democracia representativa, *participativa* y pluralista, la Constitución de Nicaragua cuyos artículos 2 y 7 definen a esta república como democrática, *participativa* y representativa, y la Constitución de Venezuela, donde se define a la Sociedad y al Gobierno como democrático y *participativo* (véase Preámbulo y Artículos 5 y 6). La Constitución colombiana por su parte, define al Estado como una república democrática y *participativa* (Artículo 1), que facilita la *participación* de todos

No se trata, por cierto, de un intento por volver a la democracia directa de los griegos,⁷ sino del establecimiento de mayores mecanismos de participación y consulta ciudadana que permitan una acción del Estado más eficiente y la canalización ordenada, democrática e institucionalizada de las demandas ciudadanas. Por lo demás, el sistema democrático representativo no implica un divorcio o un rechazo de la participación ciudadana; muy por el contrario, invita a la presencia activa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

La propia Carta Democrática Interamericana en sus artículos 2 y 6, reconoce que “la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía”, que “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad” y que, “promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

Por tanto, los mecanismos de participación directa se conciben no como sustitutos sino como elementos consustanciales de las instituciones representativas, a las que fortalecen y vigorizan. En síntesis, se trata de una sola democracia, basada en la representatividad y compuesta de mecanismos de participación directa.

2.2 Mecanismos de participación directa en las Constituciones y Legislaciones Internas de los países miembros de la OEA

Tal como ya se ha señalado, las democracias que conforman la OEA han ido nutriendo sus sistemas políticos de un conjunto de mecanismos directos de participación ciudadana, los cuales son normalmente consagrados como derechos políticos del ciudadano.

en las decisiones que los afectan (Artículo 2), donde el pueblo ejerce la soberanía en forma *directa* o por medio de sus representantes (Artículo 3) y dentro de un marco jurídico democrático y *participativo* (Preámbulo). La Constitución de Bolivia, establece que el pueblo ejerce la soberanía de forma *directa* y delegada (Artículo 7), y que su gobierno asume la forma democrática *participativa*, representativa (Artículo 11).

⁷ Esto debido a la imposibilidad práctica de aplicar este sistema en países con poblaciones muy amplias, donde la consulta directa y permanente de cada acto de gobierno resultaría imposible. Por lo demás, la democracia directa ateniense estaba reducida a muy pocas personas, pertenecientes a las clases dominantes, con exclusión de las mujeres y en donde la *Eklesia* (Asamblea) se reunía tan solo unas 40 veces al año. Véase USECHE, Luis Enrique. “La Participación Ciudadana en el Derecho Constitucional Latinoamericano”. En: *El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano*, volumen I, Caracas: Fundación Konrad Adenauer / CIEDLA / COPRE, 1996, p. 205.

A continuación, pasamos a detallar los mecanismos consagrados en el plano constitucional de los países americanos, así como su desarrollo y reglamentación legislativa.

a. Derecho de Petición

Diversas Constituciones de la región americana consagran el derecho de los ciudadanos de presentar peticiones o quejas, individuales o colectivas, por motivos de interés social o particular, a las autoridades,⁸ sobre materias de su competencia, los cuales deben obtener una respuesta motivada y oportuna en el plazo establecido por la Constitución o la ley.

Incluso, algunas Constituciones prevén sanciones a las autoridades que violen este derecho,⁹ o simplemente disponen que la petición se considere denegada si no obtuviera respuesta en el plazo de ley.¹⁰

Este mecanismo de participación del ciudadano está expresamente consagrado en las Constituciones de Bolivia,¹¹ Brasil,¹² Chile,¹³ Colombia,¹⁴ Costa Rica,¹⁵ Ecuador,¹⁶ El Salvador,¹⁷ Guatemala,¹⁸ Haití,¹⁹ Honduras,²⁰

⁸ Una excepción está dada por la Constitución de Colombia, la cual extiende el ejercicio de este derecho ante organizaciones privadas para garantizar derechos fundamentales (Artículo 23).

⁹ Este es el caso del artículo 41 de la Constitución de Panamá y del artículo 2, inciso 20 de la Constitución peruana, así como del artículo 51 de la Constitución de Venezuela donde se establece incluso la posibilidad de destituir al funcionario en cuestión. Véase también el artículo 20 de la Ley N° 6 de la República de Panamá de 22 de enero de 2002.

¹⁰ Este es el caso del artículo 40 de la Constitución del Paraguay.

¹¹ Artículo 24 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009. Aquí se especifica que la petición puede formularse en forma escrita u oral.

¹² Artículo 5, inciso XXXIV de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988. Esta Constitución señala que el derecho de petición se puede ejercer en defensa de derechos o contra la ilegalidad o el abuso de poder.

¹³ Artículo 14 de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

¹⁴ Artículo 23 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991.

¹⁵ Artículo 27 de la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949.

¹⁶ Artículo 66, inciso 23 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

¹⁷ Artículo 18 de la Constitución de la República de El Salvador de 1983.

¹⁸ Artículos 28 y 137 de la Constitución de la República de Guatemala de 1985.

Aquí se da un plazo de 30 días a la autoridad para responder a las cuestiones administrativas y 8 días para las cuestiones políticas.

¹⁹ Artículo 29 de la Constitución de la República de Haití de 1987.

²⁰ Artículo 80 de la Constitución Política de la República de Honduras de 1982.

México,²¹ Nicaragua,²² Panamá,²³ Paraguay,²⁴ Perú,²⁵ República Dominicana,²⁶ Surinam,²⁷ Uruguay²⁸ y Venezuela.²⁹

b. Derecho a Solicitar Información

Un mecanismo de participación que también suele contemplar algunas Constituciones de la región es el derecho de los ciudadanos de solicitar información de acceso público y de interés particular, colectivo o general, que repose en bases de datos o registros a cargo de servidores públicos o de personas privadas que manejen fondos públicos o presten servicios públicos.

Este derecho puede ser limitado en determinados casos o materias (generalmente vinculadas a la seguridad nacional o a la intimidad personal) y normalmente incluye también la posibilidad de pedir la rectificación de la información.

Asimismo, la autoridad suele estar obligada a conceder esta información bajo responsabilidad y, en algunos casos, se establece que la autoridad debe proporcionar la información en forma gratuita.³⁰

Este derecho suele regularse internamente:

- a) Precizando el tipo de información que puede ser solicitada, así como las entidades que pueden ser objeto de este requerimiento;
- b) Estableciendo la posibilidad de corregir o eliminar aquella información que sea incorrecta, irrelevante, incompleta o desfasada, a solicitud del requirente;
- c) Señalando si el acceso a la información será gratuito o no;

²¹ Artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

²² Artículo 52 de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987.

Esta agrega el derecho de los ciudadanos de “hacer críticas constructivas”.

²³ Artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

²⁴ Artículo 40 de la Constitución Política de la República del Paraguay de 1992.

²⁵ Artículo 2, inciso 20 de la Constitución Política del Perú de 1993. Esta Constitución precisa que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo pueden ejercer este derecho individualmente.

²⁶ Artículo 22, inciso 4 de la Constitución de la República Dominicana de 2010.

²⁷ Artículo 22 de la Constitución de Surinam de 1987.

²⁸ Artículo 30 de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay de 1967.

²⁹ Artículo 51 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999.

³⁰ Este es el caso del artículo 6 de la Constitución mexicana y el artículo 4 de la Ley N° 6 de la República de Panamá, de 22 de enero de 2002.

- d) Regulando la forma en que la información requerida será suministrada;
- e) Estableciendo la forma que debe guardar la solicitud y la información que esta debe contener;
- f) Definiendo un procedimiento y plazos en que la autoridad debe dar respuesta a lo solicitado;
- g) Consagrando la acción de Hábeas Data, para ser ejercida en los tribunales pertinentes, cuando el funcionario deniega injustificadamente el acceso a la información; y
- h) Fijando las sanciones que se impondrán al funcionario que incumplió con su obligación (multas, destitución, etc.)³¹

Este mecanismo se encuentra actualmente señalado en las Constituciones de Bolivia,³² Brasil,³³ Ecuador,³⁴ Guatemala,³⁵ México,³⁶ Panamá,³⁷ Perú,³⁸ República Dominicana³⁹ y Venezuela,⁴⁰ así como en la legislación de Canadá.⁴¹

³¹ Véase por ejemplo la Ley N° 6 de la República de Panamá, de 22 de enero de 2002, o la Ley N° 1682 del Paraguay de 28 de diciembre de 2000 que reglamenta la información de carácter privado y la Ley N° 1779 de Transparencia Administrativa de 13 de setiembre de 2001.

³² Artículos 130 y 131 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009. Estos artículos contemplan la Acción de Protección de la Privacidad, en caso la autoridad no accediera a la solicitud.

³³ Artículo 5, inciso XXXIII de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988.

³⁴ Artículos 18, inciso 2 y 91 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. También véase los artículos 96, 97, 99 y 100 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010 así como los artículos 2, inciso 3 y 182 a 192 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador (Código de la Democracia) de 9 de abril de 2009.

³⁵ Artículo 30 de la Constitución de la República de Guatemala de 1985.

³⁶ Artículo 6, inciso III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

³⁷ Artículo 43 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972. Véase también la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002.

³⁸ Artículo 2, inciso 5 de la Constitución Política del Perú de 1993.

³⁹ Artículo 49 de la Constitución de la República Dominicana de 2010. Véase también la Ley N° 200-04 sobre Libre Acceso a la Información Pública y el Decreto N° 130-05 que es su Reglamento.

⁴⁰ Artículo 28 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999.

⁴¹ Véase la Ley de Acceso a la Información (*Access to Information Act*) de 1985.

c. Derecho de Iniciativa⁴²

Son también numerosas las Constituciones de la región que consagran el derecho de la población de elaborar y proponer proyectos de ley o de reforma constitucional, exigiéndose para tal efecto el apoyo de un porcentaje o un número mínimo de ciudadanos.⁴³

Se trata de un mecanismo que promueve un mayor involucramiento de los ciudadanos en las decisiones políticas y una democratización de la agenda política, y que ha sido pensado para reparar o corregir las omisiones en las que pueda incurrir la Asamblea o Congreso, correspondiendo a los ciudadanos un papel como protagonista en la creación de las leyes.

Este derecho suele ser acompañado del señalamiento de determinadas materias sobre las cuales no se puede ejercer esta iniciativa ciudadana y que generalmente están vinculadas a temas presupuestales, penales, tributarios,

⁴² Este mecanismo tiene su origen en Esparta y Atenas, aunque limitado inicialmente a los gobernantes y clases dirigentes. Posteriormente, se extendería a la población en general, así como a Europa, Asia y América. Se trata de una facultad que tienen los ciudadanos para elaborar y presentar proyectos o propuestas de ley o de reforma constitucional, los mismos que pueden ser aprobados o rechazados por el Poder Legislativo o sometidos a referendo. Véase MIRÓ QUESADA, Francisco. *Democracia Directa y Derecho Constitucional*. Lima: Artes y Ciencias Editores, 1990, pp. 139, 143 y 144. De otro lado, se debe precisar que actualmente, la doctrina distingue la *iniciativa legislativa* (cuando los ciudadanos proponen leyes y reformas constitucionales al Parlamento) de la *iniciativa popular* (cuando los ciudadanos proponen leyes y reformas constitucionales para ser sometidas en forma directa a la aprobación de la población). LISSIDINI, Alicia. *Ob. cit.*, p. 15. Sobre esto se debe precisar que el presente estudio, incluye ambas, aunque sin hacer distinción entre ellas.

⁴³ El porcentaje para ejercitar esta iniciativa ciudadana varía de una Constitución a otra. Así tenemos por ejemplo el artículo 61 de la Constitución del Brasil que exige el 1% del electorado nacional distribuido en no menos de 5 Estados, la Constitución de Costa Rica cuyo artículo 123 exige el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, la Constitución de Paraguay requiere 30,000 electores, mientras que la Constitución del Uruguay exige el 25% del total de inscritos habilitados para votar, para proponer leyes (Art. 79), el 15% de los inscritos residentes en una localidad ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción (Art. 305) y el 10% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional para proponer reformas a la Constitución (Art. 331). La Constitución del Ecuador por su parte, exige el 0.25% de las personas inscritas en el registro electoral para proponer modificar o derogar una ley y el 1% si se trata de reformar la Constitución (Artículo 103), mientras la Constitución de Guatemala exige 5000 ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos para proponer reformas a la Constitución (Artículo 277), entre otras.

fiscales, monetarios, crediticios, pensionarios, fijación de precios o salarios mínimos, administrativos, de seguridad, tratados, asuntos territoriales, entre otros.

De otro lado, a nivel legislativo, este mecanismo de participación suele implementarse:

- a) Señalando los requisitos que debe cumplir la iniciativa popular (número mínimo de ciudadanos que debe suscribir la iniciativa, procedimiento para recabar las firmas, exposición de motivos de la iniciativa, proyecto de articulado que se propone, control constitucional previo a la propuesta, etc.);
- b) Precisando los ciudadanos que pueden hacer uso de este derecho (por ejemplo, aquellos que estén en goce de sus derechos políticos);
- c) Permitiendo la elección de portavoces a efectos de sustentar la iniciativa en el Congreso o Asamblea;
- d) Estableciendo el procedimiento a seguir al interior del Congreso o Asamblea una vez recibida la propuesta;
- e) Consagrando la potestad de la Asamblea o Congreso para evaluar, aceptar o rechazar la solicitud;
- f) Estableciendo la obligación de dar publicidad a la decisión finalmente adoptada; y
- g) Refiriendo la partida presupuestal a la que se imputarán los gastos del proceso.⁴⁴

El derecho de iniciativa se encuentra consagrado en las Constituciones de Argentina,⁴⁵ Bolivia,⁴⁶ Brasil,⁴⁷ Colombia,⁴⁸ Costa Rica,⁴⁹ Ecuador,⁵⁰

⁴⁴ Véase por ejemplo la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de México, artículos 34 a 41, del 30 de abril de 2004, modificada sucesivamente el 28 de enero de 2005, 16 de mayo de 2005, 13 de julio de 2005, 15 de mayo de 2007 y 30 de diciembre de 2009. Asimismo, tenemos los artículos 2 y 11 a 19 de la Ley N° 26300 sobre Derechos de Participación y Control Ciudadano del Perú, y los artículos 6 al 17 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010 y los artículos 2, inciso 3 y 182 a 192 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador (Código de la Democracia) de 9 de abril de 2009. Asimismo, la Ley N° 834 que establece el Código Electoral Paraguayo de 19 de abril de 1996 (artículos 266 a 275).

⁴⁵ Artículo 39 de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1994.

⁴⁶ Artículos 11 y 162 inciso 1 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

⁴⁷ Artículos 14 y 61 de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988.

Guatemala,⁵¹ Nicaragua,⁵² Panamá,⁵³ Paraguay,⁵⁴ Perú,⁵⁵ República Dominicana,⁵⁶ Uruguay⁵⁷ y Venezuela,⁵⁸ así como en la legislación de México.⁵⁹

⁴⁸ Artículos 103, 106, 154 y 155 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991.

⁴⁹ Artículo 123 de la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949.

⁵⁰ Artículo 103 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

⁵¹ Artículos 174 y 277 de la Constitución de la República de Guatemala de 1985. Esta tiene la particularidad de establecer además el derecho de iniciativa a favor de un centro de estudios como la Universidad de San Carlos de Guatemala.

⁵² Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987.

⁵³ Artículos 238 y 239 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972. Estos artículos consagran el derecho de iniciativa, pero para plantear la fusión o asociación de dos o más municipios y para cualquier materia atribuida a los Consejos Municipales. Asimismo, la Resolución N° 93 de la Asamblea Nacional de Panamá de 31 de octubre de 2009 dispone que cualquier persona natural o jurídica puede acudir a la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana, con el objeto de presentar una propuesta de Ley.

⁵⁴ Artículos 123 y 289 de Constitución Política de la República del Paraguay de 1992.

⁵⁵ Artículo 2, inciso 17 de la Constitución Política del Perú de 1993.

⁵⁶ Artículos 22 (inciso 3), 97 y 203 de la Constitución de la República Dominicana de 2010.

⁵⁷ Artículo 79 de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay de 1967.

⁵⁸ Artículos 70, 204 y 341 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999.

⁵⁹ Véanse las Constituciones locales y las Leyes de Participación Ciudadana para los Estados mexicanos de Guanajuato (Decreto 130 de 18 de octubre de 2002); Tamaulipas (Decreto 426 de 23 mayo de 2001 modificado por el Decreto 563 de 8 de agosto de 2006); Jalisco (Decreto 17369 del 31 de enero de 1998, Decreto 18005 del 28 de setiembre de 1999 y Decreto 18446 del 19 setiembre de 2000); Morelos (Decreto 4095 del 26 diciembre de 2000); Zacatecas (Decreto 328 del 29 de agosto de 2001); Coahuila (Decreto 177 del 1 de noviembre del 2001); Quintana Roo (Decreto del 10 de marzo de 2005); Guerrero (Ley 684 del 30 de junio de 2008); Baja California (Decreto del 25 de enero de 2001); Baja California Sur (Decreto 1280 del 27 de octubre de 2005); Aguas Calientes (Decreto 207 del 21 de noviembre de 2001); Colima (Decreto 244 del 15 de enero de 2000); Distrito Federal (Decreto del 30 de abril de 2004). Si bien no existe uniformidad en el tratamiento de este mecanismo de participación entre las Leyes mencionadas, lo cierto es que en todas ellas se consagra el referido mecanismo.

d. Derecho a Referendo⁶⁰

Las Constituciones americanas también suelen establecer la posibilidad de que el Presidente, el Congreso o Asamblea Legislativa sometan a referendo (consulta popular directa) una ley, un proyecto de ley o de reforma constitucional para diversos fines. Así, el referendo suele normalmente contemplarse para:

- a) Aprobación de leyes: Denominado *referendo aprobatorio*, dado antes del perfeccionamiento del acto. En este supuesto, el referendo tiene como finalidad apelar a la ciudadanía para que ésta asuma la decisión de adoptar una determinada norma.
- b) Derogación de leyes: Denominado *referendo abrogatorio*. En este segundo caso, se recurre a la ciudadanía para eliminar total o parcialmente los efectos de una norma y que esta asuma la responsabilidad de tal decisión.
- c) Consulta: Denominado *referendo consultivo*, el mismo que puede ser vinculante o no. En este caso el mecanismo está orientado a acudir a la ciudadanía en busca de conocer su opinión sobre un tema específico y de importancia para el país.

En pocos casos, el referendo suele contemplarse también para aprobar la integración de circunscripciones electorales o para profundizar procesos de descentralización.

Varias Constituciones también establecen la posibilidad que la iniciativa del referendo provenga de los mismos ciudadanos mediante la recolección de un número mínimo de firmas.⁶¹

⁶⁰ El referendo o consulta popular tiene antecedentes remotos en las asambleas atenienses, la república romana y en las antiguas tribus germanas. La palabra (*referéndum*) es de origen latino y puede ser etimológicamente considerada como “lo que debe ser consultado”. Fue el pueblo suizo el primero en incorporarlo a su ordenamiento jurídico en la Edad Media, cuando los delegados cantonales que integraban la Dieta Federal, cuando carecían de instrucciones, tomaban sus decisiones *ad-referéndum*, a condición de que fueran ratificadas por los ciudadanos de los cantones de donde eran oriundos. Actualmente, se le concibe como el procedimiento mediante el cual los ciudadanos, a través del sufragio, ratifican o desaprueban, con carácter normalmente definitivo, decisiones de índole normativa adoptadas por los órganos representativos del Estado. Véase MIRÓ QUESADA, Francisco. *Ob. cit.*, 1990, p. 98 y 105. Asimismo, AGUIAR DE LUQUE, Luis. *Democracia Directa y Estado Constitucional*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1977.

⁶¹ Así por ejemplo la Constitución de Costa Rica exige el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (Artículo 105), la Constitución de Honduras exige el 6% de los ciudadanos inscritos en el Censo Nacional Electoral (Artículo 5), la Constitución

Algunas Constituciones limitan este derecho, excluyendo ciertas materias que no pueden ser objeto de consulta, tales como: tratados,⁶² defensa nacional, derechos fundamentales,⁶³ tributos, amnistías, propiedad, elecciones, moneda y banca, revocación de mandatos, presupuesto, pensiones, empréstitos, contratos o actos de naturaleza administrativa, entre otras.

Finalmente, a nivel legislativo, este mecanismo suele implementarse:

- a) Señalando los requisitos que debe contener la solicitud ciudadana de referéndum (norma objeto de consulta, exposición de motivos, número mínimo de personas que deben suscribir la iniciativa, etc.);
- b) Precizando los requisitos que debe contener la convocatoria a referéndum (fecha de la consulta, texto de la norma objeto de consulta, argumentos a favor y en contra de la norma, revisión y dictamen previo favorable de las preguntas por parte del Tribunal o Corte Constitucional, etc.);
- c) Definiendo el objetivo del referendo (aprobar o desaprobado leyes, reformar la Constitución, consultar una ley, etc.);

de Uruguay el 25% del total de inscritos habilitados para votar, para derogar leyes (Artículo 79), la Constitución del Perú el 0.3% de la población electoral para proponer reformas constitucionales (Artículo 206), mientras la Constitución del Ecuador exige el 8% de las personas inscritas en el registro electoral para solicitar la modificación de la Constitución (Artículo 441). La Constitución de Colombia por su parte, exige la décima parte del censo electoral para solicitar un referendo derogatorio (Artículo 170) y el 5% para plantear reformas constitucionales (Artículo 375).

⁶² Contrariamente, el Artículo 325 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, establece que los tratados celebrados sobre el Canal de Panamá, luego de su aprobación por el Congreso, deben ser sometidos a un referendo nacional. De igual forma, el Artículo 420 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 dispone que la ciudadanía puede tener la iniciativa de proponer la ratificación de tratados mediante referendo. Asimismo, la Constitución de Venezuela dispone la aprobación mediante referendo de aquellos tratados que puedan comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales (Artículo 73). Mientras la Constitución de Bolivia establece el referendo para aprobar tratados de límites, de integración económica o monetaria, o de cesión de competencias a organizaciones internacionales o supranacionales en el marco de procesos de integración. Asimismo, se establece que el 5% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral pueda solicitar un referendo para aprobar un tratado que verse sobre cualquier materia (Artículo 259).

⁶³ No obstante, el Artículo 272 de la Constitución de la República Dominicana de 2010 sí lo permite. Establece la posibilidad de un referendo aprobatorio sobre derechos y garantías fundamentales, sujetándola a la aprobación de la mayoría de los ciudadanos.

- d) Regulando el mínimo de respaldo que debe obtener la consulta por parte de la población para ser aprobada;
- e) Determinando que cualquier controversia sobre el referéndum se someterá a decisión del órgano o tribunal electoral correspondiente;
- f) Estableciendo las autoridades que puedan convocarla y los aspectos de carácter procedimental, y
- g) Refiriendo la partida presupuestal a la que se imputarán los gastos del proceso.⁶⁴

Este mecanismo de participación ciudadana se presenta en las Constituciones de Antigua y Barbuda,⁶⁵ Argentina,⁶⁶ Bahamas,⁶⁷ Bolivia,⁶⁸ Brasil,⁶⁹ Colombia,⁷⁰ Costa Rica,⁷¹ Dominica,⁷² Ecuador,⁷³ Honduras,⁷⁴

⁶⁴ Véase por ejemplo la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de México, artículos 23 a 33, del 30 de abril de 2004, modificada sucesivamente el 28 de enero de 2005, 16 de mayo de 2005, 13 de julio de 2005, 15 de mayo de 2007 y 30 de diciembre de 2009. Asimismo, los artículos 37 a 44 de la Ley N° 26300 sobre Derechos de Participación y Control Ciudadanos del Perú y el artículo 115 de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades. Véase también los Artículos 19 a 24 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010, los Artículos 2, inciso 4, 182 a 186 y 195 a 198 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (Código de la Democracia) de 9 de abril de 2009 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador (Artículos 303 y 309). De igual modo, la Ley de Referéndum (*Referendum Act*) de Canadá de 23 de junio de 1992, la Ley N° 834 – Ley que establece el Código Electoral Paraguayo de 19 de abril de 1996 (Artículos 259-265).

⁶⁵ Artículo 47, inciso 5, literal c de la Constitución de Antigua y Barbuda de 1981.

⁶⁶ Artículo 40 de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1994. Esta Constitución prevé la consulta popular para la aprobación de proyectos de ley o para la consulta no vinculante de proyectos de ley.

⁶⁷ Artículo 54, inciso 2, literal b (ii) de la Constitución de Bahamas de 1973, que circunscribe la utilización del referendo para la aprobación de leyes de reforma de la Constitución.

⁶⁸ Artículos 11, 259 y 411 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

⁶⁹ Artículos 14 y 49, inciso XV de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988.

⁷⁰ Artículo 40 (inciso 2), 103, 104, 105, 170, 319, 375, 377 y 378 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Aquí se establece la posibilidad que el Presidente, los Gobiernos y Alcaldes consulten a la población con efectos vinculantes materias de importancia nacional, departamental y municipal,

Jamaica,⁷⁵ Grenada,⁷⁶ Guatemala,⁷⁷ Guyana,⁷⁸ Nicaragua,⁷⁹ Panamá,⁸⁰ Paraguay,⁸¹ Perú,⁸² República Dominicana,⁸³ Saint Kitts y Nevis,⁸⁴ San Vicente y Las Granadinas,⁸⁵ Santa Lucía,⁸⁶ Uruguay⁸⁷ y Venezuela,⁸⁸ así como la legislación de Canadá⁸⁹ y México.⁹⁰

respectivamente. También se prevé el referendo para proyectos de reforma constitucional, derogación y aprobación de leyes, vinculación de municipios, etc.

⁷¹ Artículo 105 de la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949.

⁷² Artículo 42, inciso 3, literal b de la Constitución de Dominica de 1978, que circunscribe la utilización del referendo para la aprobación de leyes de reforma de la Constitución.

⁷³ Artículo 441 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

⁷⁴ Artículos 2 y 5 de la Constitución Política de la República de Honduras de 1982.

⁷⁵ Artículo 49, incisos 3, literal d (ii) y 5 de la Constitución de Jamaica de 1962.

⁷⁶ Artículo 39, inciso 5, literal c de Constitución de Grenada de 1973, que circunscribe la utilización del referendo para la aprobación de leyes de reforma de la Constitución.

⁷⁷ Artículos 173 y 280 de la Constitución de la República de Guatemala de 1985.

⁷⁸ Artículo 164, inciso 2, literal b de la Constitución de Guyana de 1980, que circunscribe la utilización del referendo para la aprobación de leyes de reforma de la Constitución.

⁷⁹ Artículo 2 de la Constitución de la República de Nicaragua de 1987.

⁸⁰ Artículos 239 y 325 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

⁸¹ Artículos 121 y 122 de la Constitución Política de la República del Paraguay de 1992.

⁸² Artículos 2, inciso 17, 32 y 190 de la Constitución Política del Perú de 1993. El referendo en este país se prevé para la reforma total o parcial de la Constitución, la aprobación de leyes y ordenanzas municipales, materias relativas al proceso de descentralización y la integración de dos o más circunscripciones electorales contiguas para constituir una región.

⁸³ Artículos 22 (inciso 1), 210 y 272 de la Constitución de la República Dominicana de 2010.

⁸⁴ Artículo 38, inciso 3, literal b de la Constitución de Saint Kitts y Nevis de 1983, que circunscribe la utilización del referendo para la aprobación de leyes de reforma de la Constitución.

⁸⁵ Artículo 38, inciso 3, literal b de la Constitución de San Vicente y Las Granadinas de 1979, que circunscribe la utilización del referendo para la aprobación de leyes de reforma de la Constitución.

e. Derecho de Participar en Plebiscitos⁹¹

⁸⁶ Artículo 41, inciso 6, literal b de la Constitución de Santa Lucía de 1978, que circunscribe la utilización del referendo para la aprobación de leyes de reforma de la Constitución.

⁸⁷ Artículo 79 de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay de 1967. Aquí se dispone el referendo para derogar leyes dentro del año de su promulgación. Mientras que los artículos 303 y 304 de la misma Constitución prevén el referendo para que 1000 ciudadanos inscritos en un Departamento puedan poner en cuestión Decretos dictados por la Junta Departamental y Resoluciones del Intendente Municipal contrarios a la Constitución y a las leyes.

⁸⁸ Artículos 70, 71, 73, 74 y 344 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999. Estos artículos consagran el referendo consultivo sobre materias importantes, el referendo aprobatorio y abrogatorio de leyes, así como el referendo para reformar la Constitución.

⁸⁹ Véase la Ley de Referéndum (*Referendum Act de Canadá*) de 23 de junio de 1992.

⁹⁰ Véanse las Constituciones locales y las Leyes de Participación Ciudadana para los Estados mexicanos de Guanajuato (Decreto 130 de 18 de octubre de 2002); Tamaulipas (Decreto 426 de 23 mayo de 2001 modificado por el Decreto 563 de 8 de agosto de 2006); Jalisco (Decreto 17369 del 31 de enero de 1998, Decreto 18005 del 28 de setiembre de 1999 y Decreto 18446 del 19 setiembre de 2000); Morelos (Decreto 4095 del 26 diciembre de 2000); Zacatecas (Decreto 328 del 29 de agosto de 2001); Coahuila (Decreto 177 del 1 de noviembre del 2001); Quintana Roo (Decreto del 10 de marzo de 2005); Guerrero (Ley 684 del 30 de junio de 2008); Baja California (Decreto del 25 de enero de 2001); Baja California Sur (Decreto 1280 del 27 de octubre de 2005); Aguas Calientes (Decreto 207 del 21 de noviembre de 2001); Colima (Decreto 244 del 15 de enero de 2000); Distrito Federal (Decreto del 30 de abril de 2004). Si bien no existe uniformidad en el tratamiento de este mecanismo de participación entre las Leyes mencionadas, lo cierto es que en todas ellas se consagra el referido mecanismo.

⁹¹ Esta figura se remonta al *plebiscitum* aplicado en el Derecho Público Romano, que suponía su utilización por parte de las autoridades para legitimar una decisión ante la Asamblea de Plebeyos. Sobre esto véase PRUD'HOMME, Jean-François. *Consulta Popular y Democracia Directa*. México: Instituto Federal Electoral, 2001.

En este punto creemos importante advertir que *consulta popular*, *referendo* y *plebiscito* son términos que se utilizan casi indistintamente en los diferentes países que conforman la OEA. Si bien al interior de algunos países se distingue entre plebiscito y referendo, lo cierto es que entre los países americanos esta distinción se diluye. Véase ZOVATTO, Daniel. "Las Instituciones de la Democracia Directa a Nivel Nacional en América Latina. Balance Comparado: 1978-2007". En: LISSIDINI, Alicia. *Ob. cit.*, p. 256.

Algunas Constituciones de la región consagran también el derecho de los ciudadanos de tomar parte en plebiscitos, normalmente en materia de reforma constitucional, pero también para apoyar o rechazar actos o decisiones del Poder Ejecutivo, para la creación, fusión o separación de provincias o regiones, sobre asuntos legislativos o administrativos, de trascendencia para la vida pública nacional, federal, regional o municipal, según sea el caso, entre otros.

En algunos casos la convocatoria debe ser efectuada por el Presidente de la República, Jefe de Gobierno o por el Congreso o Asamblea, aunque algunas Constituciones prevén que la iniciativa pueda provenir de la propia ciudadanía.⁹²

A nivel legislativo, este mecanismo suele implementarse:

- a) Estableciendo la potestad de la autoridad para analizar la solicitud de plebiscito de los ciudadanos sea para aprobarla, rechazarla o modificarla sin alterar la sustancia de la consulta;
- b) Señalando un plazo para que la autoridad resuelva la procedencia de la solicitud ciudadana, vencido el cual, sin darse respuesta, se considerará aprobada;
- c) Regulando los requisitos que debe contener toda solicitud ciudadana de plebiscito (acto o norma que se pretende someter a plebiscito; exposición de motivos de la misma, en algunos casos dictamen favorable del Tribunal o Corte Constitucional sobre las preguntas a ser consultadas, etc.);
- d) Precizando las materias que no pueden ser sometidas a plebiscito (tributarias, fiscales, etc.);
- e) Señalando el carácter vinculante o no del plebiscito;
- f) Enfatizando la obligación de difundir equitativamente las opciones que se presenten al electorado; y
- g) Derivando la solución de cualquier controversia que se presente en relación al plebiscito al tribunal u órgano electoral correspondiente.⁹³

⁹² Este es el caso de la Constitución de Honduras, cuya iniciativa puede provenir del 6% de ciudadanos inscritos en el Censo Nacional Electoral (Artículo 5), de la Constitución del Ecuador donde se exige el 5% de las personas inscritas en el registro electoral si la consulta es de carácter nacional y 10% si es de carácter local (Artículo 104), entre muchas otras.

⁹³ Véase por ejemplo la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de México, artículos 12 a 22, del 30 de abril de 2004, modificada sucesivamente el 28 de enero de 2005, 16 de mayo de 2005, 13 de julio de 2005, 15 de mayo de 2007 y 30 de

Este mecanismo de participación directa se encuentra contemplado en las Constituciones de Brasil,⁹⁴ Colombia,⁹⁵ Chile,⁹⁶ Ecuador,⁹⁷ El Salvador,⁹⁸ Honduras,⁹⁹ Nicaragua,¹⁰⁰ Uruguay,¹⁰¹ República Dominicana¹⁰² y Surinam;¹⁰³ así como la legislación de Canadá¹⁰⁴ y México.¹⁰⁵

diciembre de 2009. Asimismo, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana del Ecuador de 2 de febrero de 2010.

⁹⁴ Artículos 14, 18 y 49, inciso XV de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988. Aquí se prevé el plebiscito para que los Estados o Territorios Federales se subdividan, fusionen, se creen nuevos, al igual que los Municipios.

⁹⁵ Artículos 40 (inciso 2), 103 y 376 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991.

⁹⁶ Artículos 128 y 129 de la Constitución Política de la República de Chile de 1980. Aquí se establece que si el Presidente de la República rechaza un proyecto de reforma constitucional aprobado por ambas Cámaras y éstas, posteriormente insistieran en su proyecto, el Presidente estará obligado a promulgar el proyecto de reforma constitucional, salvo que someta esta materia a consulta de la ciudadanía mediante plebiscito.

⁹⁷ Artículo 104 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. En virtud de esta disposición el Presidente, la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o los ciudadanos, pueden convocar a consulta popular (entiéndase, plebiscito) cualquier asunto. Asimismo, conforme al Artículo 444 de la misma Constitución el Presidente de la República, la Asamblea y el 12% de las personas inscritas en el registro electoral pueden convocar a una Asamblea Constituyente a través de una consulta popular directa.

⁹⁸ Artículo 89 de la Constitución de la República de El Salvador de 1983, la cual contempla la consulta popular para aprobar el proyecto y bases de una eventual unión o formación de la República de Centro América.

⁹⁹ Artículos 2 y 5 de la Constitución Política de la República de Honduras de 1982.

¹⁰⁰ Artículo 2 de la Constitución de la República de Nicaragua de 1985.

¹⁰¹ Artículo 331 de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay de 1967.

¹⁰² Artículo 203 de la Constitución de la República Dominicana de 2010.

¹⁰³ Artículo 83, inciso 3, literal f de la Constitución de Surinam de 1987.

¹⁰⁴ Véanse el artículo 12, inciso 6, literal d) de la Ley de Residuos de Combustible Nuclear (*Nuclear Fuel Waste Act*) de 2002, los artículos 21 y 22 de la Ley Canadiense de Evaluación Ambiental (*Canadian Environmental Assessment Act*) de 1992, el artículo 28 de la Ley de Control de Plagas (*Pest Control Products Act*) de 2002, el artículo 12 inciso 1 de la Ley de Parques Nacionales (*Canada National Parks Act*) de 2000 y el artículo 15 inciso 4 de la Ley Canadiense de Derechos Humanos (*Canadian Human Rights Act*) de 1985, entre otras.

f. Derecho de Revocación¹⁰⁶

Varias Constituciones de la región establecen la posibilidad de que los ciudadanos puedan revocar el mandato de ciertas autoridades (nacionales, locales, regionales, parlamentarias y hasta judiciales si provienen de elecciones populares) en situaciones expresamente contempladas en la ley y una vez transcurrido un plazo determinado del mandato. Normalmente el derecho de revocación suele estar condicionado a alcanzar una amplia mayoría.

Asimismo, sobre la acción revocatoria, se debe precisar que no supone una acción judicial que exige las garantías de un debido proceso, en la medida que las razones por las cuales se activa este procedimiento, no responden a una imputación de cargos por supuestos comportamientos ilícitos de los funcionarios contra la cosa pública, sino más bien a la valoración de la ciudadanía en torno al desempeño en el cargo de la autoridad electa. En este sentido, se trata más bien de una valoración política.

A nivel legislativo, este mecanismo de participación suele implementarse:

- a) Determinando los cargos que pueden ser objeto de revocación;
- b) Señalando los plazos en los que la revocatoria puede ser efectuada;
- c) Precizando el número de veces que puede ejercerse este derecho respecto de una autoridad;
- d) Estableciendo el número mínimo de electores que deben aprobar la medida;

¹⁰⁵ Véanse las Constituciones locales y las Leyes de Participación Ciudadana para los Estados mexicanos de Guanajuato (Decreto 130 de 18 de octubre de 2002); Tamaulipas (Decreto 426 de 23 mayo de 2001 modificado por el Decreto 563 de 8 de agosto de 2006); Jalisco (Decreto 17369 del 31 de enero de 1998, Decreto 18005 del 28 de setiembre de 1999 y Decreto 18446 del 19 setiembre de 2000); Morelos (Decreto 4095 del 26 diciembre de 2000); Zacatecas (Decreto 328 del 29 de agosto de 2001); Coahuila (Decreto 177 del 1 de noviembre del 2001); Quintana Roo (Decreto del 10 de marzo de 2005); Guerrero (Ley 684 del 30 de junio de 2008); Baja California (Decreto del 25 de enero de 2001); Baja California Sur (Decreto 1280 del 27 de octubre de 2005); Aguas Calientes (Decreto 207 del 21 de noviembre de 2001); Colima (Decreto 244 del 15 de enero de 2000); Distrito Federal (Decreto del 30 de abril de 2004). Si bien no existe uniformidad en el tratamiento de este mecanismo de participación entre Leyes mencionadas, lo cierto es que en todas ellas se consagra el referido mecanismo.

¹⁰⁶ Proviene de la voz latina *revocatio* que significa remover o cambiar. Este mecanismo de participación permite al ciudadano ejercer su poder sobre las autoridades que eligió, para renovarlos de sus cargos, antes de que culminen su mandato, con arreglo a determinada proporción mayoritaria. Véase MIRÓ QUESADA, Francisco. *Ob. cit.*, 1990, p. 159.

- e) Definiendo las autoridades que asumirán el cargo de la autoridad revocada;
- f) Exigiendo ciertos requisitos a la solicitud de revocación, tales como la necesidad que esté debidamente fundamentada; y
- g) Precizando la partida presupuestal a la que se imputarán los gastos que implique esta medida.¹⁰⁷

Este mecanismo está contemplado en las Constituciones de Bolivia,¹⁰⁸ Ecuador,¹⁰⁹ Colombia,¹¹⁰ Perú,¹¹¹ Surinam¹¹² y Venezuela.¹¹³

g. Derecho de Voluntariado o Colaboración Ciudadana

Algunos ordenamientos jurídicos internos establecen la potestad del ciudadano de ofrecer su colaboración de manera voluntaria y solidaria con las dependencias públicas en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando recursos económicos, materiales o su trabajo personal, quedando a valoración y decisión de la autoridad si acepta la colaboración ofrecida, la rechaza o propone cambios.

Este es el caso de la legislación de Ecuador¹¹⁴ y de México.¹¹⁵

¹⁰⁷ Véase por ejemplo la Ley N° 26300 sobre Derechos de Participación y Control Ciudadanos del Perú (artículos 20 a 26); la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010 (artículos 25 a 28) y la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador (Código de la Democracia) de 9 de abril de 2009 (artículos 2, inciso 5, 182a, 186 y 199 a 201).

¹⁰⁸ Artículos 11 y 170 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009. Aquí se incluye la posibilidad de revocar el mandato del Presidente de la República.

¹⁰⁹ Artículos 61 y 105 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Estos artículos permiten la revocación de las autoridades elegidas por sufragio, luego de 1 año de mandato y antes del último año de su término. Para tal efecto, se exige el respaldo del 10% de las personas inscritas en el registro electoral y del 15% tratándose de la revocación del mandato del Presidente de la República.

¹¹⁰ Artículos 40 y 103 de la Constitución Política de República de Colombia de 1991.

¹¹¹ Artículos 2, inciso 17, 191 y 194 de la Constitución Política del Perú de 1993. Aquí se prevé la posibilidad que la ciudadanía revoque los mandatos del Presidente Regional, Miembros del Consejo Regional, Alcaldes y Regidores Municipales. El Artículo 139, inciso 17, por su parte, contempla la revocación de magistrados.

¹¹² Artículo 55, inciso 3 de la Constitución de Surinam de 1987.

¹¹³ Artículos 6, 70 y 72 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999. Estos disponen que todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables, pudiendo el 20% de los electores proponer un referendo revocatorio, luego de transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario en cuestión.

h. Derecho de Participar en la Gestión Pública

Más allá del derecho humano de elegir y ser elegido, consagrado en múltiples instrumentos interamericanos y universales de derechos humanos, existen diversas normas constitucionales de los países de la región que señalan que el Estado garantizará la participación de la ciudadanía en la gestión pública, en la conducción de entidades públicas (especialmente en instituciones de educación, medio ambiente, seguridad ciudadana y juventud) y en el control de servicios públicos. Pero también en los gobiernos municipales y regionales.

Así, a nivel legislativo, este mecanismo suele implementarse:

- a) Formando Consejos Nacionales integrados por representantes de la sociedad civil para servir como instancia de consulta y diálogo respecto a la formulación y ejecución de los planes nacionales de desarrollo, del presupuesto del Estado, de la inversión y asignación de los recursos públicos, etc.
- b) Creando Consejos o Comités de Coordinación Regionales o Municipales, en los que participan autoridades y representantes de la Sociedad Civil elegidos democráticamente, por un plazo determinado, a efectos de servir de órgano consultivo en determinadas materias (plan presupuestal, plan de inversiones, plan de desarrollo, obras de infraestructura y servicios públicos, lineamientos estratégicos, etc.);
- c) Contemplando la formación de Juntas Vecinales, conformadas por los vecinos de una localidad para supervisar los servicios públicos, velar por el cumplimiento de las normas, etc.; sea por iniciativa de la autoridad o de los propios vecinos;
- d) Estableciendo Comités de Gestión para que los vecinos puedan vigilar la ejecución de obras y la gestión económica de los funcionarios y servidores locales;
- e) Creando Comités de Vigilancia Ciudadana, como una organización de la sociedad civil destinada a controlar la ejecución de programas sociales y vigilar las licitaciones y contrataciones;

¹¹⁴ Véase los Artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana del Ecuador de 2 de febrero de 2010.

¹¹⁵ Véase por ejemplo la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de México, Artículos 46 a 48, del 30 de abril de 2004, modificada sucesivamente el 28 de enero de 2005, 16 de mayo de 2005, 13 de julio de 2005, 15 de mayo de 2007 y 30 de diciembre de 2009.

- f) Permitiendo la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control de los servicios públicos;
- g) Garantizando la participación de la población en la formulación de los presupuestos de los gobiernos locales y regionales;
- h) Creando oficinas al interior de los Poderes del Estado para atender y canalizar las ideas, sugerencias, propuestas y aportes de los usuarios del sistema, los gremios, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general,¹¹⁶ y
- i) Estableciendo mecanismos de participación ciudadana en los establecimientos educativos, en la formulación de la política ambiental, etc.¹¹⁷
- j) Esta forma de participación la encontramos en las Constituciones de Argentina,¹¹⁸ Bolivia,¹¹⁹ Colombia,¹²⁰ Ecuador,¹²¹ Nicaragua,¹²²

¹¹⁶ Véase los artículos 11, 11-A y 11-B de la Ley N° 26300 sobre Derechos de Participación y Control Ciudadanos del Perú, así como los artículos 98 a 105, 116 y 117 de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, el Artículo 17 de la Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización y la Ley N° 27795 – Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento – Decreto Supremo N° 019-2003-PCM. Asimismo, los Artículos 47 a 55 y 67 a 71 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010; los Artículos 90 y 91 literal b) de la Ley Orgánica de Educación Superior de 15 de mayo de 2000 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, que estimulan la participación ciudadana en la gestión de los distintos niveles de gobierno. También véase el Acuerdo N° 1238 de la Corte Suprema de la República de Panamá, de 27 de noviembre de 2009, por el cual se crea la Oficina de Coordinación de la Participación Ciudadana, así como el Acuerdo N° 723, de 21 de noviembre de 2008, por el cual se crea el Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales Comunitarios.

¹¹⁷ Véase la Ley N° 1264 – Ley General de Educación del Paraguay de 29 de mayo de 1998 (artículo 7); Ley N° 1561 – que crea el Sistema Nacional del Ambiente del Paraguay de 24 de julio de 2000, etc.

¹¹⁸ Artículo 42 de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1994. Este artículo prevé la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control de los servicios públicos de competencia nacional.

¹¹⁹ Artículos 83, 241 (I), 242 (II), 343 y 345 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009. Aquí se establece que el pueblo participará en el diseño de las políticas públicas, que la sociedad civil ejercerá control de la gestión pública en todos los niveles del Estado y en las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos oficiales, que la sociedad civil ejercerá control de calidad de los servicios públicos y, que los padres de familia participarán en el sistema educativo, mediante organismos representativos en todos los niveles del Estado.

Paraguay,¹²³ Perú,¹²⁴ Surinam¹²⁵ y Venezuela,¹²⁶ así como en la legislación de Panamá.¹²⁷

Finalmente, establece el control social sobre la planificación y gestión del medio ambiente.

¹²⁰ Artículos 45, 78, 79, 106 y 160 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1999. Aquí se establece la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. También se garantiza la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernan, así como de la comunidad en las decisiones sobre medio ambiente que puedan afectarla. Finalmente, se contempla el derecho de los ciudadanos de elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos.

¹²¹ Artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Esta dispone la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y de la Sociedad. El Artículo 101 de la misma Constitución prevé la participación de un representante de la ciudadanía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados, tanto en el debate como en la toma de decisiones. Mientras el artículo 83, inciso 3 de esta Constitución garantiza la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos. Asimismo, el Artículo 395 garantiza la participación activa de las personas, comunidades y pueblos en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales, mientras el Artículo 398 dispone que toda decisión de la autoridad que pueda afectar el ambiente debe ser consultada a la comunidad. Finalmente, el Artículo 157 de la referida Constitución establece una participación paritaria de representantes del Estado y de la Sociedad Civil en los Consejos Nacionales de Igualdad, encargados de asegurar el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución y en los Tratados de Derechos Humanos, así como de la evaluación de políticas públicas en materia de género, intercultural, generacional, discapacidad y movilidad humana.

¹²² Artículo 101 de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987.

¹²³ Artículos 56 y 65 de la Constitución Política de la República del Paraguay de 1992.

¹²⁴ Artículos 31 y 199 de la Constitución Política del Perú de 1993, que disponen la participación de la población en la formulación de los presupuestos de los gobiernos locales y regionales, así como mecanismos directos de participación del vecino en el gobierno municipal.

¹²⁵ Artículo 159 de la Constitución de Surinam de 1987. Aquí se establece que la organización, competencias y modo de funcionamiento de los Gobiernos Regionales se regulará de conformidad con los principios de democracia participativa.

i. Derecho a Participar en Cabildos Abiertos y Afines¹²⁸

Algunas Constituciones americanas consagran también la posibilidad de que la ciudadanía participe en mecanismos clásicos de consulta directa tales como cabildos abiertos, asambleas, veedurías ciudadanas, audiencias públicas, etc., a efectos de ser escuchada y consultada sobre diversos temas y emita opinión sobre ellas con carácter vinculante o referencial.

A nivel legislativo, este mecanismo suele implementarse:

- a) Señalando las autoridades que pueden convocar los cabildos o asambleas así como el número de ciudadanos que puedan solicitar su realización;
- b) Indicando los tipos de reunión que pueden ser convocadas: asambleas comunitarias, asambleas de barrios, asambleas de distritos, asambleas

¹²⁶ Artículos 55, 62 y 184 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999. Aquí se establece, por ejemplo, la participación ciudadana en los programas de seguridad ciudadana y administración de emergencias.

¹²⁷ Véase el artículo 25 de la Ley N° 6 de la República de Panamá de 22 de enero de 2002.

¹²⁸ El *Concilium*, Consejo Abierto o Cabildo, es la forma más antigua de participación ciudadana, normalmente municipal, cuyo origen romano y visigodo, se centró en la pequeña aldea, inicialmente vinculada a las estructuras rurales o urbanas más primitivas. Aquí los vecinos participarán en una sesión pública para debatir, formular preguntas y opinar sobre los temas que aquejan a su comunidad, las mismas que pueden tener carácter vinculante. Véase ORDUÑA, Enrique. *Democracia Directa Municipal, Concejos y Cabildos Abiertos*. Madrid: Civitas, 1994, p. 22-27.

Sobre el particular, merece referirse la experiencia del *Camachico* en el Antiguo Perú. Era un sistema de asamblea popular, en donde las mujeres y los hombres del Ayllu se reunían para debatir públicamente sus problemas políticos, económicos y sociales, para elegir al curaca y para ser consultados. El Camachico era la única institución, junto con la asamblea germana, en donde las mujeres participaban en una elección o en una consulta en iguales condiciones que los hombres. Véase MIRÓ QUESADA, Francisco. *Ob. cit.*, 1990, p. 89.

municipales,¹²⁹ cabildos abiertos,¹³⁰ audiencias públicas,¹³¹ comités de seguimiento, veedurías ciudadanas,¹³² etc.

- c) Estableciendo los fines para los que pueden ser celebradas (recibir información de las autoridades, presentar quejas o propuestas, evaluar el cumplimiento de obligaciones legales o administrativas por parte de las autoridades, opinar sobre el destino de los recursos públicos, participar en la toma de decisiones y en la elaboración y en el establecimiento de prioridades en el presupuesto, ser consultadas sobre el funcionamiento y calidad de los servicios públicos, o la situación de ciertas obras públicas, etc.);
- d) Regulando el procedimiento que debe seguir la convocatoria;
- e) Precisando el formato y duración de la audiencia, asamblea o cabildo;
- y
- f) Reglamentando la forma en que se harán efectivas las propuestas o decisiones adoptadas, así como las autoridades responsables de su ejecución y seguimiento.¹³³

Estos mecanismos de participación directa los encontramos en las Constituciones de Bolivia,¹³⁴ Colombia,¹³⁵ Ecuador¹³⁶ y Venezuela;¹³⁷ así como en la legislación de México¹³⁸ y Perú.

¹²⁹ Las asambleas en general suelen ser conformadas por la propia ciudadanía para fortalecer sus capacidades colectivas, deliberar y colaborar con la autoridad.

¹³⁰ Los cabildos son sesiones abiertas a toda la ciudadanía, convocadas por la autoridad, generalmente de carácter local o municipal.

¹³¹ Las audiencias suelen ser habilitadas por la autoridad, de oficio o a petición de la población.

¹³² Las veedurías ejercen una función de control social, como por ejemplo la observación de un proceso electoral, de una licitación o de una gestión pública. Son convocadas por la autoridad como muestra de transparencia.

¹³³ Véase por ejemplo la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de México, artículos 63 a 71 y 74 a 85, del 30 de abril de 2004, modificada sucesivamente el 28 de enero de 2005, 16 de mayo de 2005, 13 de julio de 2005, 15 de mayo de 2007 y 30 de diciembre de 2009. Véase también la Ley N° 170-07 que instituye el Presupuesto Participativo Municipal, el Decreto N° 39-03, la Resolución 01/03 y la Ley N° 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios de República Dominicana. Véase también el artículo 119 de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades del Perú y los artículos 56 a 66 y 72 a 87 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010 y el artículo 2 inciso 7 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Públicas del Ecuador (Código de la Democracia) de 9 de abril de 2009. También la Ley N° 3966 del Paraguay de 10 de febrero de 2010.

j. Derecho a Demandar Rendición de Cuentas¹³⁹

Algunos ordenamientos jurídicos de la región contemplan derechos de control ciudadano, como la posibilidad de demandar a las autoridades rendición de cuentas o recibir de éstas informes periódicos de gestión. El propósito de este mecanismo es dotar a la ciudadanía de un poder fiscalizador respecto de la

¹³⁴ Artículo 11 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

¹³⁵ Artículos 103 y 160 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Aquí se establece la participación de los ciudadanos (organizaciones sociales, políticas, gremiales y sindicales) en audiencias públicas convocadas por el Congreso para debatir proyectos de leyes estatutarias, así como la posibilidad de convocar a cabildos abiertos.

¹³⁶ Artículo 100 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Este prevé la participación de la sociedad en cabildos abiertos, audiencias públicas, veedurías, observatorios y demás instancias, a efectos de fortalecer la democracia con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social; elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales; promover la formación de ciudadanía; definir agendas de desarrollo; etc. Véase también su reglamentación en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010 y asimismo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

¹³⁷ Artículo 70 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999. Esta prevé cabildos abiertos y asambleas como mecanismos de participación ciudadana.

¹³⁸ Véanse las Constituciones locales y las Leyes de Participación Ciudadana para los Estados mexicanos de Guanajuato (Decreto 130 de 18 de octubre de 2002); Tamaulipas (Decreto 426 de 23 mayo de 2001 modificado por el Decreto 563 de 8 de agosto de 2006); Jalisco (Decreto 17369 del 31 de enero de 1998, Decreto 18005 del 28 de setiembre de 1999 y Decreto 18446 del 19 setiembre de 2000); Morelos (Decreto 4095 del 26 diciembre de 2000); Zacatecas (Decreto 328 del 29 de agosto de 2001); Coahuila (Decreto 177 del 1 de noviembre del 2001); Quintana Roo (Decreto del 10 de marzo de 2005); Guerrero (Ley 684 del 30 de junio de 2008); Baja California (Decreto del 25 de enero de 2001); Baja California Sur (Decreto 1280 del 27 de octubre de 2005); Aguas Calientes (Decreto 207 del 21 de noviembre de 2001); Colima (Decreto 244 del 15 de enero de 2000); Distrito Federal (Decreto del 30 de abril de 2004). Si bien no existe uniformidad en el tratamiento de este mecanismo de participación entre Leyes mencionadas, lo cierto es que en ellas se consagra el referido mecanismo.

¹³⁹ También conocido como *social accountability* o mecanismo de control / fiscalización social. Véase IPPOLITO-O'DONNELL, Gabriela. "Bajo la sombra de Atenas. Avances y Retrocesos de la Democracia Directa en América Latina". En: *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, p. 63.

gestión que vienen realizando sus autoridades, lo que implica la existencia de políticas de transparencia.¹⁴⁰

A nivel de la legislación interna:

- a) Algunas legislaciones contemplan al respecto, la participación directa, honorífica y voluntaria de los ciudadanos en redes de contraloría ciudadana, que actúan en coordinación y bajo la autoridad y supervisión de la Contraloría General de la República, a efectos de participar a través de representantes, con voz y voto (previa capacitación), en los órganos colegiados formados por ésta, para vigilar el cumplimiento de las leyes por parte de las autoridades de la administración pública.¹⁴¹
- b) Otras, permiten la posibilidad de que un número determinado de ciudadanos pueda presentar a las autoridades un pliego interpelatorio sobre la gestión que vienen llevando a cabo, sobre la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios, etc.; quedando la autoridad obligada a dar respuesta a dicho pliego en un plazo preestablecido.¹⁴²
- c) Por último, otro grupo habilita a los ciudadanos a que en forma individual o colectiva puedan solicitar a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejar recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, una rendición de cuentas

¹⁴⁰ Al respecto, se debe señalar que un gran sector de la doctrina entiende que el incremento de los mecanismos de transparencia en la gestión pública de los Estados contribuye al fortalecimiento de la democracia. Así, los portales gubernamentales e institucionales sobre servicios públicos, contrataciones del Estado, estructura y nivel de ejecución de presupuestos públicos, etc., son sólo un ejemplo de cómo estos mecanismos de transparencia contribuyen a que la ciudadanía ejerza su derecho de fiscalizar y controlar el buen uso de los fondos públicos. Véase WELP, Yanina. “Participación Ciudadana y Nuevas Tecnologías en América Latina”. En: *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, pp. 71-83.

¹⁴¹ Véase por ejemplo la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de México, artículos 57 a 62, del 30 de abril de 2004, modificada sucesivamente el 28 de enero de 2005, 16 de mayo de 2005, 13 de julio de 2005, 15 de mayo de 2007 y 30 de diciembre de 2009.

¹⁴² Véase por ejemplo la Ley N° 26900 sobre Derechos de Participación y Control Ciudadanos del Perú.

sobre su gestión, con una periodicidad anual, solicitud que debe ser atendida por la autoridad mediante la presentación de un informe.¹⁴³

Este mecanismo de vigilancia ciudadana se encuentra contemplado en las Constituciones de Bolivia,¹⁴⁴ Colombia,¹⁴⁵ Ecuador,¹⁴⁶ Perú,¹⁴⁷ República Dominicana¹⁴⁸ y Surinam;¹⁴⁹ así como en la legislación de México.¹⁵⁰

¹⁴³ Artículos 88 a 95 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010, artículos 2 inciso 8 y 182 a 186 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (Código de la Democracia) de 9 de abril de 2009 y Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del Ecuador de 2 de setiembre de 2009.

¹⁴⁴ Artículo 26, inciso II, numeral 5 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009. Aquí se consagra el derecho de los ciudadanos de fiscalizar los actos de la función pública.

¹⁴⁵ Artículo 270 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Esta señala que la ley organizará la forma de participación ciudadana para vigilar la gestión pública.

¹⁴⁶ Artículos 61, 207 y 208 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Estos artículos prevén la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con el fin de promover el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, investigación de denuncias, vigilancia de la transparencia en los actos públicos y nombramiento de los superintendentes. Véase también la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010 (artículos 88 a 95) y sobre el referido Consejo véase la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de 2 de setiembre de 2009.

¹⁴⁷ Artículo 31 de la Constitución Política del Perú de 1993, que prevé como un derecho ciudadano la demanda de rendición de cuentas a las autoridades.

¹⁴⁸ Artículo 199 de la Constitución de la República Dominicana de 2010, que consagra el control social de la ciudadanía de la administración local (distrito nacional, municipios y distritos municipales).

¹⁴⁹ Artículo 55, inciso 3 de la Constitución de Surinam de 1987.

¹⁵⁰ Véanse las Constituciones locales y las Leyes de Participación Ciudadana para los Estados mexicanos de Guanajuato (Decreto 130 de 18 de octubre de 2002); Tamaulipas (Decreto 426 de 23 mayo de 2001 modificado por el Decreto 563 de 8 de agosto de 2006); Jalisco (Decreto 17369 del 31 de enero de 1998, Decreto 18005 del 28 de setiembre de 1999 y Decreto 18446 del 19 setiembre de 2000); Morelos (Decreto 4095 del 26 diciembre de 2000); Zacatecas (Decreto 328 del 29 de agosto de 2001); Coahuila (Decreto 177 del 1 de noviembre del 2001); Quintana Roo (Decreto del 10 de marzo de 2005); Guerrero (Ley 684 del 30 de junio de 2008); Baja California (Decreto del 25 de enero de 2001); Baja California Sur (Decreto 1280 del 27 de octubre de 2005); Aguas Calientes (Decreto 207 del 21 de noviembre de 2001); Colima (Decreto 244 del

k. Derechos de Participación y de Consulta de los Pueblos Indígenas

Algunas Constituciones (como la de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Venezuela) y legislaciones internas (como por ejemplo la del Perú) consagran mecanismos de participación directa para determinados sectores específicos de la población, como es el caso de las poblaciones indígenas.

Así, se suele establecer la participación de los pueblos indígenas en la gestión de sus recursos naturales,¹⁵¹ en la elaboración y ejecución de planes municipales o nacionales de desarrollo,¹⁵² la consulta previa sobre planes de prospección y explotación de recursos que se encuentren en sus tierras, así como la participación de éstos en los beneficios que reporten tales proyectos,¹⁵³ la

15 de enero de 2000); Distrito Federal (Decreto del 30 de abril de 2004). Si bien no existe uniformidad en el tratamiento de este mecanismo de participación entre las Leyes mencionadas, lo cierto es que en ellas se consagra el referido mecanismo.

¹⁵¹ Artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1994. Asimismo, el artículo 57, inciso 6 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 señala que los pueblos indígenas participan en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos renovables que se hallen en sus tierras. Véase también el Artículo 30, inciso II, numeral 15 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

¹⁵² Artículo 2, inciso IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Aquí se establece además la necesidad de incorporar en los referidos planes sus recomendaciones y propuestas, de ser el caso, así como la obligación de la Cámara de Diputados del Congreso, los legisladores de las entidades federativas y los ayuntamientos de establecer las partidas pertinentes, así como las formas y procedimientos para garantizar esta participación. El Artículo 57, inciso 16 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 por su parte, establece el derecho de las comunidades y pueblos indígenas de participar en los organismos oficiales que definen las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño de planes y programas que les competen.

¹⁵³ Artículo 57, inciso 7 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Esta dispone la consulta previa, obligatoria, libre e informada a las comunidades indígenas sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras, participar en los beneficios que estas reporten y recibir indemnizaciones por los daños que se les ocasionen. También el Artículo 120 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999 y el Artículo 330 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991, que disponen la participación de las comunidades indígenas en las decisiones sobre la explotación de recursos naturales que se encuentren en sus tierras. Véase también el Artículo 30, inciso II, numeral 15 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

consulta previa antes de la adopción de leyes que puedan afectar sus derechos colectivos,¹⁵⁴ entre otros.

I. Derecho de Participación en la Política Agraria

Algunas Constituciones establecen la participación directa y efectiva de la ciudadanía (a través de sus gremios o asociaciones) en los planes, políticas y decisiones de un sector económico determinado, como es el caso del agrario.

Este mecanismo de participación lo podemos encontrar en las Constituciones de Brasil,¹⁵⁵ Honduras,¹⁵⁶ Nicaragua¹⁵⁷ y Paraguay.¹⁵⁸

m. Derecho a la Defensa de Intereses Difusos

Finalmente, algunas Constituciones de la región habilitan a toda persona, individual o colectivamente, para reclamar a las autoridades competentes la defensa de intereses difusos como el medio ambiente, la salubridad pública, el acervo cultural nacional, los intereses del consumidor, entre otros.

Este es el caso de las Constituciones de Bolivia,¹⁵⁹ Colombia,¹⁶⁰ Ecuador¹⁶¹ y Paraguay.¹⁶²

¹⁵⁴ Artículo 57, inciso 17 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Artículo 30, inciso II, numeral 15 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

¹⁵⁵ Artículo 187 de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988. Esta incluye a los productores y a los trabajadores rurales en el planeamiento y ejecución de la política agraria.

¹⁵⁶ Artículo 348 de la Constitución Política de la República de Honduras de 1982, la cual dispone la participación de las organizaciones de campesinos, agricultores y ganaderos legalmente reconocidas en los planes de reforma agraria y demás decisiones del Estado en materia agraria.

¹⁵⁷ Artículo 111 de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987.

¹⁵⁸ Artículo 115, inciso 11 de la Constitución Política de la República del Paraguay de 1992.

¹⁵⁹ Artículos 34 y 135 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

¹⁶⁰ Artículo 88 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Aquí se prevé que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad, la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza.

¹⁶¹ Artículo 71 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Esta faculta a toda persona, comunidad o pueblo a exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza.

2.3 Evaluación y Recomendaciones

Los mecanismos de participación directa incorporados en los diferentes ordenamientos jurídicos internos de los países que conforman la OEA son diversos y de muy variada aplicación, teniendo todos ellos como objetivo consolidar la democracia representativa, complementándola y no sustituyéndola.

Estos mecanismos han sido incorporados normalmente en los textos constitucionales, para luego ser desarrollados más ampliamente a través de leyes o normas de inferior jerarquía, aunque en algunos casos, la regulación se da solo a través de normas infra-constitucionales. Si bien el número y las características de estas formas de participación directa difieren de un país a otro, todos los ordenamientos jurídicos americanos los incorporan en mayor o menor medida.

No obstante, todo lo expuesto, en el desarrollo del estudio ha sido posible identificar algunos problemas o limitaciones que vienen presentándose en la implementación o aplicación práctica de estos mecanismos, los mismos que pasamos a detallar a continuación:

- a) Los mecanismos de participación directa por si solos no garantizan un mejoramiento de la calidad de las democracias en la región, pues esto depende no solo de su correcta aplicación sino también de la presencia en el sistema político de un conjunto de factores adicionales e inherentes a una democracia representativa, tales como: el fortalecimiento de los partidos políticos, la irrestricta libertad de prensa, el equilibrio de poderes, el respeto por las libertades ciudadanas y los derechos humanos, la vigencia de un pluralismo político, reglas claras y equitativas en los procesos electorales, la cultura cívica y política de la población, entre otros factores. En síntesis, los mecanismos de participación directa coadyuvan al buen funcionamiento de la democracia representativa, pero no la sustituyen.
- b) Los mecanismos de participación directa implementados en la región si bien han servido para canalizar las opiniones y hasta las protestas de la población, no han servido para reducir el descontento de ciertos sectores de la ciudadanía con los partidos políticos, con las representaciones parlamentarias y con la política en general.
- c) El abuso en la utilización de los mecanismos de participación directa (sucesivas consultas) puede en algunos casos acentuar la ingobernabilidad de un país o su inestabilidad política, como también puede conducir al

¹⁶² Artículo 38 de la Constitución Política de la República del Paraguay de 1992.

- debilitamiento progresivo de los esquemas de representación política (partidos políticos, congreso, etc.).
- d) Los mecanismos de participación directa presentan también limitaciones para ser implementados en temas eminentemente técnicos. En este sentido, es una responsabilidad ineludible de los gobiernos que los ciudadanos cuenten con toda la información necesaria para que estos puedan tomar una decisión informada y responsable.
 - e) La mayoría de las democracias americanas ha concentrado los mecanismos de democracia directa en el ámbito local o municipal y hasta regional, y solo unos pocos países han incorporado estos mecanismos en el ámbito nacional.
 - f) En la práctica, los mecanismos de participación directa más utilizados en la región han sido las consultas populares, promovidas en su gran mayoría por las propias autoridades y no por la población. En algunos casos, estas consultas han sido utilizadas para afirmar en el poder al gobernante, consolidar procesos de reforma constitucional o refundaciones del Estado, polarizando y fragmentando a la población. Esto confirma la importancia de vigilar que estos mecanismos de participación directa sean utilizados adecuadamente y para propósitos democráticos.
 - g) Los Estados deben poner especial cuidado en el desarrollo legislativo de estos mecanismos de participación directa, a fin de que se ciñan a la letra y espíritu del texto constitucional que les dio origen. Asimismo, los Estados deben garantizar el control jurisdiccional de estos mecanismos, a efectos de evitar que los mismos puedan ser empleados para recortar o limitar derechos, libertades o garantías ciudadanas.
 - h) Finalmente, es necesario acompañar estos derechos ciudadanos de participación directa, de los mecanismos procesales (administrativos y judiciales) que fueren necesarios a efectos de poder exigir su respeto y cabal cumplimiento.

* * *

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LAS AMÉRICAS

PRIMER INFORME PRELIMINAR PRESENTADO POR HERNÁN
SALINAS BURGOS

(2015)

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LAS AMÉRICAS PRIMER INFORME PRELIMINAR

(presentado por el doctor Hernán Salinas Burgos)

I. EL MANDATO Y SUS ANTECEDENTES

Luego de la aprobación de la Carta Democrática Interamericana (CDI) el 2001, en cuya gestación el Comité Jurídico Interamericano (CJI) tuvo una importante participación, éste ha abordado en varias oportunidades el estudio de aspectos relacionados con su implementación.

Así, en el año 2003 el CJI decidió incluir como parte de su agenda el tema de la aplicación de la CDI y nombró como Relator del mismo al doctor Eduardo Vio Grossi, quién presentó un primer informe en ese mismo año, *“La Democracia en el Sistema Interamericano: Informe de Seguimiento sobre la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana”* (CJI/doc. 127/03).

En el mes de mayo de 2007, el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) presentó al Consejo Permanente de la misma Organización, un informe relativo a la implementación de la CDI (CP/doc. 4184/07). Frente a este documento el cual buscaba responder a mandatos específicos emanados de la Asamblea General de la OEA, el CJI consideró el 2007 un reporte especial preparado por uno de sus Miembros, Antonio Fidel Pérez, *“Reporte Relativo al Informe del Secretario General de la OEA sobre Implementación de la Carta Democrática Interamericana”* (CJI/doc.264/07). Al término del debate, se aprobó una resolución mediante la cual se decidió retomar el tema del *“Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana”* y *“realizar una interpretación sobre las condiciones y vías de acceso para la aplicabilidad de la Carta Democrática Interamericana”* (CJI/RES. 132 (LXXI-O/07).

En cumplimiento de los mandatos del CJI, el Relator, Jean-Paul Hubert, presentó dos informes adicionales, uno en 2009 sobre *“Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana”*, en donde el Relator constata que *“la obligación de respetar el Estado de Derecho no se aplica solamente al gobierno, sino también a todos los sectores de la sociedad”* (CJI/doc. 317/09 corr. 1) y otro en 2010 sobre

“Promoción y Fortalecimiento de la Democracia”, que visualiza las nuevas avenidas que se podrían considerar en relación a la acción preventiva de la Secretaría General (CJI/doc. 355/10 corr. 1). En éste último informe Hubert hizo un análisis del estado de la situación haciendo hincapié en uno de sus puntos al carácter preventivo de la CDI. Aquí trata de los mecanismos iniciales de alarma de dicho instrumento, en casos de amenazas de ruptura del régimen democrático, verificándose deficiencias en cuanto a las acciones preventivas que se pueden adoptar por el Consejo Permanente a fin de remediar tales situaciones y sugiriendo reforzar las capacidades del Consejo Permanente y del Secretario General en la defensa y apoyo de la democracia.

Un elemento relevante considerado por el Relator Hubert en sus informes constituyó el informe del Secretario General al Consejo Permanente *“La Carta Democrática Interamericana-informe del Secretario General conforme a las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES 2251 (XXXVI-O/6)”*, del 4 de abril de 2007 (OEA/Ser.G. CP/doc.4184/07) donde conjuntamente con dar cuenta de la manera en que se ha aplicado la CDI desde su entrada en vigencia, se presentan propuestas. El objeto de ellas es identificar *“iniciativas de cooperación oportunas, eficaces, equilibradas y graduales, según corresponda, para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, de conformidad con lo establecido en el capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana, dentro del principio de no intervención y el derecho a la autodeterminación”*. Sus reflexiones son retomadas en un nuevo Informe al Consejo Permanente, de 4 de mayo de 2010, titulado *“Informe del Secretario General sobre Cumplimiento de Resolutivo 3 de la resolución AG/RES 2480 (XXXI-O/09)” Promoción y Fortalecimiento de la Democracia: Seguimiento de la Carta Democrática Interamericana* (CP/doc. 4487/10).

Como consecuencia del Informe del Secretario General del 2007, en el año 2009 tuvo también lugar la discusión y aprobación de una resolución por parte del Comité Jurídico relativa al tema *“Elementos Esenciales y Fundamentales de la Democracia Representativa y su Vinculación con la Acción Colectiva en el Marco de la Carta Democrática Interamericana”* CJI/RES. 159 (LXXV-O/09).

Otro antecedente relevante constituye el Informe del Consejo Permanente, del 14 de diciembre de 2011 (CP/doc. 4669/11 rev. 3), en cumplimiento de un mandato de la Asamblea General de la OEA plasmado en la resolución AG/RES. 2555 (XL-O/10), reiterado en la resolución AG/RES. 2694(XLI-O/11) por medio del cual se encomendó al Consejo Permanente organizar y celebrar un diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la CDI cuyos resultados fueran presentados a la Asamblea General con motivo de la conmemoración de los diez años de la adopción de la Carta Democrática.

Durante el 85º período ordinario de sesiones del CJI (Rio de Janeiro, agosto, 2014), el suscrito sugirió incluir “*La Democracia Representativa en las Américas*” como nuevo tema para la agenda del Comité, a la luz de las conversaciones sostenidas con el Secretario General de la OEA, Sr. José Miguel Insulza al inicio de dichas sesiones de trabajo. Esta iniciativa fue apoyada por el pleno, quedando el suscrito designado como Relator del tema.

II. OBJETO DE LA RELATORÍA

De los antecedentes expuestos, fluye una constante preocupación del Comité Jurídico Interamericano por efectuar un seguimiento de la implementación de la Carta Democrática Interamericana en orden a ir analizando y estudiando iniciativas y propuestas con el objeto de perfeccionar su aplicación y de esta manera fortalecer la democracia representativa en las Américas.

Teniendo presente lo expuesto, el objeto de esta relatoría es retomar, tomando en consideración el rico acervo existente en la materia, tanto de los trabajos del Comité Jurídico como de otros órganos de la OEA, la experiencia existente en materia de implementación de la Carta Democrática y los nuevos desarrollos y desafíos contemporáneos para la democracia en las Américas, un estudio cuya finalidad es preparar en definitiva un informe con propuestas tendientes a perfeccionar la implementación jurídica del referido instrumento en orden a fortalecer la democracia representativa en el continente.

Al respecto, cabe consignar que la CDI constituye un elemento central de la identidad y del propósito de la OEA, un pilar básico del sistema y el accionar interamericanos en materia de promoción y defensa de la democracia desde el plano multilateral. Asimismo, es el instrumento

jurídico y político más completo con el que cuenta la OEA en la actualidad para promover los principios y las prácticas democráticas y también para guiar sus decisiones y acciones frente a situaciones de crisis y de ruptura del orden democrático. En definitiva, en la actualidad, es posible afirmar la existencia de una “*comunidad de democracias*” en las Américas y que el objeto de la CDI es preservarla y protegerla.

En este orden de ideas y en el contexto ya indicado, es asimismo necesario precisar que el objeto de la Relatoría se circunscribe exclusivamente a un análisis y formulación de propuestas en relación con los mecanismos de acción colectiva establecidos en el capítulo IV de la CDI. La idea es que a través de estas propuestas se afiancen los principios y normas democráticas como una responsabilidad común y compartida de los Estados americanos, la propia OEA y el Sistema Interamericano en su conjunto.

Por otra parte, constituye el objeto de este primer informe o informe preliminar, el describir lo que, teniendo en cuenta, tanto los trabajos y deliberaciones en el seno del CJI y de otros órganos de la OEA, como asimismo aportes de carácter doctrinario, se ha considerado que son las principales deficiencias, vacíos y eventuales contradicciones que la CDI presenta en lo que respecta a los mecanismos de acción colectiva en materia de protección y preservación de la institucionalidad democrática. Conjuntamente con lo expuesto, en este informe preliminar se insinúan asimismo las propuestas que en la materia han surgido sin entrar en esta instancia a una discusión exhaustiva de ellas y su valoración, todo ello materia de un informe posterior.

Este Relator tiene presente que, en general, los Estados Miembros de la OEA han estimado necesario mantener los consensos alcanzados y plasmados en la CDI en torno a valores, principios y aspiraciones compartidos. No debe olvidarse que la adopción de la CDI, instrumento aprobado por consenso, “*ha sido caracterizada como la culminación y síntesis de un largo proceso de evolución democrática en la región, marcado por varios antecedentes claves que fueron dando forma y*

*sustancia al compromiso colectivo con la promoción y protección de la democracia”.*¹

De esta manera, se ha descartado la opción de revisar sus contenidos y reformar su texto, lo cual, también es válido para los mecanismos de acción colectiva que contempla. En esta línea, lo que pretende este Relator es encaminar su estudio en orden a la búsqueda de vías o el fortalecimiento de los mecanismos existentes para mejorar su aplicación y la efectividad de las respuestas colectivas, sin con ello reformar su texto, en el marco del principio de no-intervención y respetando la soberanía nacional de cada Estado.

III. PRESUPUESTOS A CONSIDERAR EN EL INFORME

1. No existe tensión entre la existencia de un mecanismo colectivo de defensa de la democracia y el principio de no intervención

Como lo señaló el Comité Jurídico Interamericano ya en su resolución CJI/RES. I-3/95 de 23 de marzo de 1995,

Todo Estado del Sistema Interamericano tiene la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en su sistema y organización política. Esta obligación existe frente a la Organización de los Estados Americanos y para su cumplimiento, todo Estado del Sistema Interamericano tiene el derecho a escoger los medios y formas que estime adecuados,

agregando que

El principio de no intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en dicho sistema y organización.

El propio Comité Jurídico en una Declaración con motivo del Centenario de este órgano en 2005, manifestó: “*La democracia es un*

¹ Informe final del Consejo Permanente respecto del diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana (CP/doc. 4669/11 rev. 3).

*derecho de los pueblos americanos y una obligación jurídica internacional de los respectivos Estados, derecho y obligación invocado y exigible respectivamente, ante y por la Organización de Estados Americanos”.*²

Como lo señala la resolución del Comité CJI/RES. 159 (LXXV-O/09) “*Elementos esenciales y fundamentales de la democracia representativa y su vinculación con la acción colectiva en el marco de la Carta Democrática Interamericana*”, este instrumento fue concebido como una herramienta para actualizar, interpretar y aplicar la Carta fundamental de la OEA en materia de democracia representativa y representa un desarrollo progresivo del derecho internacional. Asimismo, afirmó el derecho que todo Estado tiene a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga. Sin embargo, expresó que dicho derecho estaba limitado por el compromiso de respetar los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma, enumerados en la Carta Democrática.

En efecto, al aprobarse la CDI, los Estados Miembros no introducen un nuevo principio o propósito a la Carta de la OEA, sino que, por el contrario, reafirman algo que ya estaba vigente. Es el reconocimiento de que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región; y que es posible promover y consolidar la democracia representativa sin violar el principio de no intervención. Consecuentemente, el artículo 1 de la CDI establece que la democracia es un derecho de los pueblos, siendo la obligación de los gobiernos el defenderla.

Desde que todos los Estados Miembros suscribieron la Carta de la OEA, y aprobaron unánimemente, mediante resolución de la Asamblea General la CDI, hicieron una cesión parcial de soberanía y están, en virtud del principio general *pacta sunt servanda*, obligados a respetar los compromisos adquiridos en esos instrumentos. Si todos los pares se han comprometido recíprocamente a cumplir los requisitos mínimos de la

² Proyecto de Declaración sobre el Centenario del Comité Jurídico Interamericano (CJI/doc.195/05, 2005).

democracia, todos están sometidos al cumplimiento y a los procedimientos que han aceptado, entre los cuales, están los poderes otorgados a la OEA para actuar frente a violaciones o amenazas de ruptura de la democracia en el sistema interamericano.

De esta manera, como lo ha señalado el doctor Baena Soares, el conflicto entre el principio de no intervención y la aplicación de medidas colectivas es un falso dilema puesto que los Estados Miembros que constituyen la OEA aceptaron las condiciones mediante las cuales esa sociedad de naciones desempeñaría sus funciones a favor de la paz y en defensa de la democracia, tal como está consagrado en los instrumentos políticos que conforman el sistema interamericano.³

La clave para solucionar este eventual conflicto es la palabra “*conflicto*”, ya que en la Carta de la OEA se prohíbe claramente a “*Todo Estado...*” y en el caso de las acciones en defensa de la democracia que se contemplan en la CDI, no es un Estado el que las adopta, sino que la Organización y con respeto del Derecho Internacional.

Es por ello, que la CDI sólo permite la aplicación de los mecanismos de acción colectiva que establece solamente en casos de interrupción o alteración grave de la democracia y que aún en esos casos autoriza a la OEA solamente a realizar gestiones diplomáticas y, en caso extremo, a suspender al Estado de su participación en el organismo, sanción por lo demás ya prevista en el artículo 9 de la Carta de la OEA. Como lo señala Beatriz M. Ramacciotti:

La intervención unilateral además de ser ilícita está en función de intereses estatales particulares de uno o varios Estados. En cambio, la acción colectiva prodemocrática, favorece los intereses de todos los Estados Miembros de la OEA y de la propia comunidad interamericana. En este sentido, cualquier Estado tiene el derecho de recurrir a la OEA para solicitar una acción colectiva prodemocrática cuando el legítimo

³ Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano (CJI) al cuadragésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General (CP/doc. 4547/11).

*ejercicio del poder o la institucionalidad democrática se encuentra en riesgo.*⁴

En conclusión, este Relator afirma que, bajo los parámetros expuestos, no existe tensión entre el mecanismo de acción colectiva en defensa de la democracia y el principio de no intervención, por lo cual, este Informe no considera que el tema constituya un obstáculo jurídico para una adecuada y eficaz implementación de la CDI.

2. La Carta Democrática Interamericana establece una concepción integral de la democracia representativa que resguarda tanto la democracia en su origen como en su ejercicio

Del mandato que entregaron los Jefes de Estado y de Gobierno en la Tercera Cumbre de las Américas en Quebec City, Canadá, en 2001, resulta evidente y de manera explícita que las graves amenazas y rupturas a la institucionalidad democrática van más allá de los golpes de Estado.⁵

En efecto, como lo señala el Secretario General en su Informe de 2007, el concepto de democracia en la Carta Democrática Interamericana es:

exigente y amplio, e incluye requisitos de origen en la formación misma de un gobierno democrático, así como un conjunto de atributos, que se califican como ‘esenciales’ o ‘fundamentales’ para el ejercicio

⁴ RAMACCIOTTI, BEATRIZ M. *Democracia y Derecho Internacional en las Américas*. Lerner Ed. S.R.L.: Córdoba, Argentina, 2009, p. 290.

⁵ “... El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en futuras Cumbres. En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas. Tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales, existentes, acordamos llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres”.

democrático, que se refieren a la organización ‘republicana’ del gobierno, caracterizada por la vigencia del estado democrático de derecho, la independencia de los poderes públicos, un régimen plural de partidos; la existencia de un gobierno transparente y responsable (accountable); y la subordinación a la autoridad (legítima); y también incluyen el respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía (sufragio universal y secreto, derechos humanos, libertad de expresión y participación ciudadana).

De esta manera, la Carta Democrática trasciende de la idea de democracia electoral y adopta de manera inequívoca la interpretación de que la democracia es tanto de origen como de ejercicio y que, para llamarse democrático, un gobierno no debe solamente ser elegido democráticamente, sino gobernar democráticamente y con respeto de los derechos de todos. La CDI no puede ser concebida como un mecanismo sólo de respuesta para el clásico golpe de estado consistente en la toma del poder político de forma violenta vulnerando toda institucionalidad, sino también contempla respuesta para los atropellos a la democracia en donde son los propios gobiernos elegidos democráticamente los que atentan contra las instituciones democráticas y contra los derechos humanos.

Como lo señala el doctor Jean-Paul Hubert ahondando en lo expuesto:

Al distinguir entre las ‘interrupciones inconstitucionales’ y las ‘alteraciones inconstitucionales’, y considerar que ambas situaciones pueden llevar a la misma consecuencia grave, reconoce que los golpes tradicionales y otras formas de debilitación del orden democrático-tal como ‘la reincidencia’ de parte de los líderes democráticamente elegidos-han llegado a representar amenazas y violaciones del mismo orden a los principios básicos establecidos por la Carta de la OEA⁶.

Como lo ha señalado el delegado de México durante el Diálogo sostenido sobre la CDI en el seno del Consejo Permanente, el capítulo IV de la CDI:

⁶ Informe presentado en la sesión del 19 de marzo de 2004 del Comité Jurídico Interamericano: “Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana”.

*debe servir de base para fortalecer y preservar la institucionalidad democrática desde una perspectiva integral; es decir, no solo reinstaurando el orden constitucional en caso de quebrantamiento, sino en una etapa temprana fortaleciendo el Estado de Derecho y las instituciones a fin de preservar situaciones de riesgo y, cuando se ha reinstaurado el orden constitucional después de una ruptura y, cuando se ha reinstaurado el orden constitucional después de una ruptura, consolidando las instituciones para que no vuelva a surgir una crisis*⁷.

En este contexto, la evolución de la democracia en el continente americano y la realidad política del hemisferio presenta desafíos como los que señala el Secretario General en su informe del 2010:

Los principales retos son asegurar que los Gobiernos electos gobiernen democráticamente y garantizar que los ciudadanos puedan exigir los beneficios de la democracia dentro de los canales políticos-institucionales del sistema. Adicionalmente se deben abordar los conflictos de poderes y la progresiva concentración de poder que están en el centro de esta nueva realidad política hemisférica.

Son estos desafíos los que cualquier iniciativa en mejorar la implementación de la CDI deben tener en cuenta y que este Relator necesariamente entiende que deben ser considerados en su mandato.

IV. LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA COMO UN INSTRUMENTO PREVENTIVO Y SUS DIFICULTADES EN LA MATERIA

1. Aspectos generales

El capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana está desarrollado sobre la base de cuatro principios: primero, el consentimiento en general del Estado para la adopción de medidas; segundo, la prevención de los conflictos; tercero, la gradualidad en las medidas; y, cuarto, la adopción de sanciones solo como último recurso. Con relación a la aplicación de la Carta, los Artículos 17⁸ y 18⁹ pueden ser vistos como de

⁷ Sesión del 31 de agosto de 2011, (CP/ACTA 1814/11).

⁸ El artículo 17 dispone: “*Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso democrático o su legítimo*

una naturaleza “*inmediatamente preventiva*” con miras a evitar el tipo de situación apreciada en los Artículos 19¹⁰ y 20¹¹, es decir, una real “*ruptura*”

ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”.

⁹ El artículo 18 establece: “*Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento*”.

¹⁰ El artículo 19 dispone: “*Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro 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*”.

¹¹ El artículo 20 establece: “*En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.*

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta

de la democracia” que automáticamente se convierte en un “obstáculo insuperable” para la participación de un Estado miembro y gatilla una posible “verificación colectiva” y acción para remediarla.

Teniendo presente lo expuesto, la evaluación de los mecanismos de acción colectiva contemplados en el capítulo IV de la CDI deben hacerse fundamentalmente en dos dimensiones: una preventiva, donde también se incluyen aquellos mecanismos destinados al seguimiento de la normatividad interamericana para la promoción y fortalecimiento de las instituciones democráticas; y otra referida a la aplicación de la acción colectiva prodemocrática en situaciones de crisis.

Las consideraciones que, desde diversas fuentes, ya sea en el marco de la OEA o fuera de ella, se han realizado con relación a la CDI, llevan a la conclusión que la configuración prevista en ésta plantea dificultades importantes en materia preventiva. Estas dificultades han sido expuestas ya por el Secretario General en su informe del 2007, donde éste indica:

A pesar de haberse convertido en el referente hemisférico obligado para la preservación de la democracia, la eficacia de la Carta se ha puesto a prueba en situaciones de crisis existentes o potenciales, en las que se han evidenciado limitaciones en cuanto a sus alcances jurídicos, operativos y preventivos.

Teniendo presente que las amenazas a la democracia, hoy en día, asumen variadas formas, estas dificultades y deficiencias para prever, anticipar e impedir rupturas del orden democrático limita la capacidad de respuesta eficaz y efectiva de la OEA en apoyo de sus Estados Miembros cuando está en riesgo su proceso político o su legítimo ejercicio del poder

En efecto, los artículos 17 y 18 de la CDI solamente proporcionan las bases para la acción preventiva. Es en esta labor preventiva, donde se visualiza, por tanto, los desafíos y un mayor desarrollo que en su

adopte las 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.

Durante el proceso, se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática”.

implementación se puede obtener de la CDI. Si bien este instrumento establece lo que define como “*gestiones diplomáticas adecuadas*” y “*buenos oficios para promover la normalización de la institucionalidad democrática*”, no señala ningún procedimiento al efecto, ni faculta al Secretario General a tomar iniciativas en ese terreno. Esto nos indica la necesidad de que haya más posibilidades de previsión, de buscar mecanismos de diálogo, de prevenir el rompimiento a fin de que la CDI se convierta realmente en un instrumento útil y efectivo para contener el debilitamiento del orden democrático y prevenir su colapso.

Por el contrario, como se desprende de su texto, la CDI es totalmente explícita en el procedimiento que se debe seguir para sancionar al Estado en que se ha producido la ruptura del orden democrático, así como en la definición de la sanción que se debe aplicar.

Una acción sostenida y eficaz en el plano preventivo y de promoción de la democracia evita la activación de los mecanismos de defensa y punitivos contemplados en la CDI y, por lo tanto, los costos que acarrea una ruptura del orden democrático no solo para el Estado afectado, sino también para la Organización. La idea sería privilegiar la cooperación internacional por sobre la imposición, la denuncia o las sanciones.

A través del componente de la “gradualidad” se han introducido en la CDI mecanismos o procesos que permiten valorar y analizar políticamente la gravedad de la situación y desarrollar, en forma progresiva, gestiones acordes con el nivel de la crisis, con el objeto de restablecer la integridad de la institucionalidad democrática o prevenir su resquebrajamiento. Esta gradualidad en la aplicación de los mecanismos de acción colectiva que establece la CDI permite generar un ambiente de mayor confianza en el cual la Organización puede desplegar su labor de manera más efectiva y sólida.

Es así, que la herramienta sancionatoria sólo puede utilizarse una vez que se han agotado los medios diplomáticos y el resquebrajamiento de la institucionalidad democrática en un Estado Miembro sea inminente; y aún en este caso, está precedida de pasos diplomáticos emprendidos por el Secretario General por su propia iniciativa (Art. 18) o por el Consejo Permanente (Art. 20), llegando hasta la convocatoria a una Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores.

Asimismo, el capítulo IV de la CDI sólo se aplica en caso de crisis o amenaza de crisis de la democracia. No contiene ninguna indicación acerca de cómo dar seguimiento a la marcha del proceso democrático en los países miembros a la luz de la Carta, ni entrega lineamientos en lo relativo al seguimiento y la promoción de los valores de este instrumento.

2. Fortalecimiento del rol del Secretario General

Dentro de este contexto preventivo de la Carta Democrática Interamericana, es particularmente relevante el rol del Secretario General. Como éste mismo señala en su informe del 2007:

cobra especial significado la contribución de la Secretaría General de la OEA, como recurso del que dispone la Organización para proveer soporte técnico y analítico a los países miembros en sus esfuerzos por mantener la paz y estabilidad de los sistemas democráticos; así como la labor política que el Secretario General de la OEA cumple en apoyo a los Estados Miembros y su función como conducto político idóneo para informar y brindar soporte al Consejo Permanente en la generación de iniciativas conducentes a enfrentar una eventual crisis.

En este sentido, aparece la necesidad de apoyar un papel más dinámico, proactivo y flexible del Secretario General en el ámbito preventivo, con criterio de gradualidad a fin de fortalecer su capacidad para asistir a los Estados Miembros ante procesos de gestación de crisis político-institucionales como también en los procesos de post crisis. Se critica que la Carta Democrática no utiliza todo el potencial diplomático del Secretario General, debiendo reconocérsele que su posición encarna los principios y objetivos de la OEA y que, por lo tanto, sus gestiones no pueden considerarse en ningún momento ni inamistosas ni intervencionistas. En efecto, es de especial significado la contribución de la Secretaría General como recurso del que dispone la OEA para proveer, como ya se ha indicado, soporte técnico y analítico a los países miembros en sus esfuerzos para mantener la paz y estabilidad de los sistemas democráticos; así como la labor política que el Secretario General cumple en apoyo a los Estados Miembros, a través por ejemplo del envío de misiones o de representantes especiales, la activación de procesos de negociación y diálogo para alcanzar acuerdos políticos, informando al Consejo Permanente de las iniciativas, acciones y resultados que se alcancen. En este marco y vinculado a lo expuesto, debe resaltarse su

función como conducto político idóneo para informar y brindar soporte al Consejo Permanente en la generación de iniciativas conducentes a enfrentar una eventual crisis con criterios siempre, como también se ha señalado, de prevención y gradualidad.

En relación al rol del Secretario General se aduce que éste debe tener un accionar más proactivo que vaya más allá de la facultad de convocar al Consejo Permanente para evaluar una situación que estuviere amenazando la democracia en alguno de los Estados Miembros. Al respecto, se sostiene que el artículo 18 de la CDI es muy limitante a las gestiones del Secretario General, ya que, de acuerdo al mismo, se necesita “consentimiento previo del gobierno afectado”, lo que erigiría una gran barrera para las gestiones preventivas que éste pudiera ejercitar. En efecto, se aduce que actualmente, el Secretario General no puede, sin que haya una invitación por parte de algún gobierno, hacer una visita para evaluar al país en riesgo. Esto sería particularmente pertinente, en los casos en que el propio poder ejecutivo de un Estado Miembro constituye la causa del deterioro de la institucionalidad democrática o la alteración del orden democrático, concentrando y abusando del poder, y creyendo que por haber ganado elecciones tiene derecho a no respetar la separación e independencia de los poderes públicos, restringir las libertades fundamentales, violentar el Estado de Derecho, manipular los procesos electorales, o descalificar y perseguir a los opositores, entre otros. Se afirma que, si un gobierno amenazado por una crisis teme ser visto como débil por solicitar asistencia, bajo los principios de la CDI, entonces nunca pedirá ayuda. Si por el contrario, es el gobierno mismo quien amenaza los derechos democráticos, éste se opondrá rotundamente a hacer una invitación para que se lleve a cabo una evaluación externa.

Es así como se impulsa la idea de fortalecer las facultades del Secretario General para que pueda actuar de oficio, es decir, que sin el consentimiento o autorización previa del gobierno afectado pueda activar mecanismos de diplomacia preventiva, ya sea visitando los Países Miembros o enviando delegados en gestiones diplomáticas reservadas, amistosas e imparciales. Ello se aduce flexibilizaría la activación de medidas preventivas y dotaría al Secretario General de mayor margen y capacidad de acción, reforzando su rol como el actor político por excelencia que represente la colectividad de Estados, con el objeto de hacer contactos con todas las partes interesadas para conocer, de un lado,

personalmente la situación, y de otro, abrir canales de comunicación entre las partes y la OEA o entre las partes entre sí. Al respecto, se cita y debe mencionarse el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR, que entregó a ese foro regional herramientas concretas para actuar no sólo en casos de golpe de Estado, sino también cuando existen amenazas de ruptura del orden democrático o incluso simplemente del orden institucional o cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo poder y la vigencia de los valores y los principios democráticos. En todos esos casos, se contempla la posibilidad de una actuación de oficio de su Presidente pro t mpore, equivalente en alguna forma al Secretario General de la OEA, o a solicitud de cualquier Estado Miembro.

En contraposición a lo expuesto, hay otra postura que estima que no es necesario otorgar más facultades de refuerzo al Secretario General, ni transformar a este en una especie de alto comisionado para la paz y la preservación institucional en las Américas, dado que tendría todos los medios y herramientas si quiere actuar en tiempo y con responsabilidad para evitar un quebranto institucional, o producido ese para adoptar los medios necesarios para ponerle fin. Al respecto, se aducen las nuevas facultades que el Protocolo de Cartagena sobre Reformas a la Carta de la OEA de 1985 otorgó al Secretario General para que pudiera presentar ante la Asamblea General o el Consejo Permanente cualquier asunto que en su opinión tuviere el potencial de afectar la paz y la seguridad del Continente o el desarrollo de los Estados miembros.¹² Se señala que estas atribuciones que le brindan al Secretario General la posibilidad de actuar de manera preventiva en áreas tales como la paz y seguridad internacionales y el desarrollo de los Estados miembros podrían también servir de base para incrementar la capacidad de la OEA y, en particular, del Secretario General para mejor anticipar las amenazas a la democracia así como de distender las crisis que puedan presentarse si se le diera un significado e interpretación más amplias.

¹² El Art. 110 de la Carta de la OEA establece: “... *El Secretario General podrá llevar a la atención de la Asamblea General o el Consejo Permanente cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y la seguridad del Continente o el desarrollo de los Estados Miembros...*”.

Por otra parte, otra vertiente sin rechazar el reforzamiento de las facultades del Secretario General sostiene la necesidad de continuar requiriendo el consentimiento previo del gobierno afectado para actuar preventivamente afirmándose que el texto de la CDI contempla las facultades, los medios, las herramientas y el espacio necesarios para que el Secretario General pueda actuar preventivamente, en la medida en que existan las circunstancias adecuadas y voluntad política. Consecuentemente, no haría falta ampliar o fortalecer su autoridad, ni flexibilizar su accionar, sin por ello vulnerar el principio de no intervención que podría implicar el otorgamiento de una facultad como la expuesta.

Ahora bien, para abordar lo expuesto, la alternativa que parece más simple desde el punto de vista jurídico sería el de la modificación del artículo 18 de la CDI en lo que se refiere precisamente a la acción preventiva, con el objeto de otorgar al Secretario General o al Consejo Permanente, para dichos efectos, herramientas análogas a las que se contemplan en el artículo 20 del citado instrumento para actuar con posterioridad a una crisis. Sin embargo, y como ya se ha señalado el camino de la modificación de la CDI no parece viable hoy.

En este escenario cobra relevancia el que surjan muchas otras fórmulas alternativas a una modificación del artículo 18, destacándose en primer lugar lo que pudieran constituir lo que se denomina “alertas tempranas”, como, asimismo, el fortalecimiento de las facultades del Secretario General como ya se ha indicado.

En este contexto, se ha propuesto el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento con que cuenta el Secretario General, extendiendo las formas de evaluación multilateral a cada uno de los caracteres que la CDI considera esenciales para la existencia y sustentabilidad de la democracia.

3. Introducción de “alertas tempranas” o mecanismos de seguimiento de la evolución de la democracia en el Continente

En la línea de lo recientemente planteado, la evaluación de avances y retrocesos a la luz de los elementos esenciales o componentes fundamentales de la democracia, como lo establece la CDI en los artículos

3 y 4,¹³ se estima que proveerá a los países y a las organizaciones internacionales con mayor información para identificar áreas vulnerables que requieren atención. Esto ayudaría, asimismo, a ordenar las prioridades para el uso de recursos nacionales e internacionales para tratar dichas áreas y contribuir a prevenir rupturas de la democracia.

Estos procesos de evaluación constituirían mecanismos de interacción permanente con los Estados miembros para darle un seguimiento periódico a los procesos de fortalecimiento de la institucionalidad democrática y detectar temprana y oportunamente cualquier problema que tenga el potencial de convertirse en una amenaza para la institucionalidad democrática. Asimismo, permitiría a la OEA trabajar con los países en cada una de las áreas deficitarias con programas de cooperación destinados a corregir las fallas y hacer progresar la democracia en sus aspectos concretos, tales por ejemplo, separación y balance entre los poderes del Estado, poder legislativo dotado de capacidad política y técnica propia, justicia profesional y plenamente independiente; límites claros al ejercicio del poder; normas claras y

¹³ RAMACCIOTTI, Beatriz M. Señala: “Entendemos que los primeros(Art. 3), por ser esenciales-respeto a las libertades y los derechos humanos; acceso al poder y su ejercicio conforme al estado de derecho; elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, un y la separación e independencia de los poderes públicos-y los segundos(Art. 4), por constituir componentes coadyuvantes de un orden democrático- probidad y transparencia en las actividades de gobierno; responsabilidad en la gestión pública; respeto a los derechos sociales; libertad de expresión y de prensa; subordinación general a la autoridad civil-aunque ambos deban ser respetados, se diferencian en el grado de impacto que puedan generar en el orden democrático si llegaran a incumplirse; por ello su relación directa con las medidas de acción colectiva que puedan adoptarse por parte de la OEA con respecto a la ocurrencia de estas violaciones en un determinado Estado miembro. La ventaja de la enunciación diferenciada es que se proporciona un medio para identificar unos y otros, y así apreciar colectivamente, en el marco de las funciones de los órganos competentes de la OEA, el grado de afectación del orden democrático en un país determinado para luego proceder o no, a aplicar alguna de las medidas graduales previstas en el capítulo IV; o de ser el caso, activar el mecanismo de acción colectiva y aplicar la sanción correspondiente”, op. cit., p. 183-184.

estables en el proceso democrático, fortalecimiento de los partidos políticos, desarrollo de mecanismos de control ciudadano, etc. Constituirían un verdadero barómetro de la democracia a través del cual se pueda poner de relieve que el proceso de gobernabilidad democrática en un Estado pueda estar amenazado, o advierta tendencias, actos o circunstancias que atentan contra los elementos esenciales de la democracia.

En resumen, estos mecanismos de seguimiento para la promoción de la democracia, tendrían la ventaja de crear un espacio *ad hoc* para la presentación y debate de los programas que lleva adelante la OEA y también para dialogar sobre los problemas específicos que se presentan en diversas áreas: observaciones electorales; prevención anticipada de las crisis políticas a través de gestiones del Secretario General o de Misiones Técnicas de la OEA; legislación para los partidos políticos y las garantías para llevar adelante actividades políticas en general; la promoción de los valores ciudadanos y la gobernabilidad democrática; entre otros. No se trataría de un mecanismo para efectuar denuncias o críticas sino un espacio para el intercambio de “buenas” y “malas” experiencias y debatir propuestas y posibles cursos de acción, de modo tal que se coadyuve a visualizar las deficiencias y las fortalezas de las distintas experiencias prácticas existentes. Asimismo, a través de los resultados de estos mecanismos, podrían concertarse programas subregionales de cooperación para la promoción de los valores y las instituciones democráticas.

En relación a la creación de un sistema de alertas tempranas se han sugerido una variedad de propuestas. Entre ellas:

- a. La elaboración y entrega de informes periódicos, tal vez anuales, sistematizados y actualizados sobre el estado de la democracia y que permitan identificar temprana y oportunamente las amenazas que acechan contra los procesos de gobernabilidad democrática en los países y las tendencias, actos y circunstancias que atentan contra los elementos esenciales de la democracia. Como ejemplos, dentro del marco de la OEA de esta forma de seguimiento se señalan, entre otros: a) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que entrega anualmente informes de distintos países, así como un Informe Anual a la Asamblea General; b) La misma CIDH evalúa a través de relatorías especiales otros aspectos de la CDI vinculados a los derechos humanos, como la

libertad de expresión, los derechos de la mujer, de los pueblos indígenas; los de los afro descendientes; y la condición de las personas privadas de libertad; c) La Primera reunión del Comité creado por la Convención para Evitar la Discriminación contra las Personas con Discapacidad acordó realizar también un seguimiento del cumplimiento por los países miembros de las obligaciones de la Convención; d) La Subsecretaría de Asuntos Políticos realiza, a través de sus Misiones de Observación Electoral, efectuadas de conformidad con las normas de la CDI (Cap.V), evaluaciones a posteriori de los procesos y sistemas electorales de los países miembros.

- b. La creación de una Comisión Observadora Permanente que monitoree periódicamente con parámetros objetivos y genéricos, acordados previamente por los Estados miembros de la OEA, la calidad y el estado de la democracia en la región. En este marco, surge como propuesta también la creación de un Consejo de la Democracia, formado por personalidades del continente.
- c. Como alternativa a la existencia de un mecanismo de evaluación global de la democracia en los Estado Miembros, surge la de realizar evaluaciones multilaterales específicas acordados entre los Estados a áreas hasta ahora no consideradas, como por ejemplo partidos políticos o sistemas judiciales. Se aduce que un procedimiento de este tipo tendría como ventaja el eliminar las suspicacias de intervención que podría acarrear la pretensión de una evaluación de la democracia de manera general.
- d. La propuesta del Gobierno de Perú con ocasión del V Aniversario de la suscripción de la CDI (2006) de crear con carácter voluntario un mecanismo de revisión inter-pares como los existentes en la OEA, como por ejemplo, el mecanismo anticorrupción del MESICIC o del control de drogas en la CICAD, en materia de violencia contra la mujer, etc. Existe también la experiencia de las Naciones Unidas y, en particular, del Consejo de Derechos Humanos, en lo que se llama la revisión periódica y universal que se viene realizando desde hace ciertos años y que toca ciertos países cada cuatro años. En esa revisión, participan otros países y es lo que se llama una revisión de pares (*peer review*). Este mecanismo facilitaría la identificación de

deficiencias, brechas y déficit y de áreas a fortalecer, privilegiando la cooperación horizontal y técnica para abordarlas. El mecanismo de evaluación inter pares de la democracia involucraría expertos propuestos por los gobiernos, debería aceptar aportes de la sociedad civil y compartir su informe con el Consejo Permanente, ofreciendo recomendaciones a los gobiernos. Este ejercicio no puede visualizarse como una calificación de un Gobierno o las instituciones de un país. Por el contrario, debe ser visto desde la perspectiva de un foro de participación voluntaria en el que conjuntamente se identifiquen aspectos de las instituciones nacionales que deben ser fortalecidos, incluyendo el fortalecimiento legal. Podría constituir una buena manera de iniciar el sistema, un plan piloto de países dispuestos, voluntariamente, a permitir que se evalúen elementos específicos de su democracia.

- e. La creación de un Relator Especial para la Democracia siguiendo el esquema y práctica vigente en el sistema interamericano de derechos humanos, dependiente del Secretario General, postulando algunos como variante la creación de una relatoría de tiempo completo sobre derecho a la democracia de acuerdo con el artículo 1 de la CDI en el seno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, similar a la relatoría sobre libertad de asociación e independencia judicial adoptadas por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.
- f. La creación de un *Ombudsman* para la Democracia o un Enviado Especial para la democracia independiente que desempeñe funciones y tareas preventivas efectuando un seguimiento sistematizado e informado de los procesos políticos de cada país, generando espacios de diálogo y canales de interlocución con diferentes actores políticos, sociales, económicos en cada país, con criterio de prevención y con capacidad para hacer recomendaciones de asistencia y acción a la Secretaría General o al Consejo Permanente. Asimismo, podría ser concebido además con funciones de promoción de la democracia y no sólo de defensa o promoción de la democracia.
- g. Con características similares a la propuesta anterior, es la creación de la figura de un Alto Comisionado para la Defensa de la

Democracia, cuya principal virtud o característica sería la de no comprometer necesariamente a la Organización como un todo ni, por otra parte, debilitar las facultades del Secretario General.

- h. Otra propuesta, pensando justamente en no debilitar el rol del Secretario General, plantea la posibilidad-en lugar de tener una figura permanente con uno u otro nombre- de generar designaciones ad hoc por acuerdo o por resoluciones del Consejo Permanente para informar a este cuando se produzcan situaciones que lo ameriten. Una variante de lo anterior es la creación de un Enviado para la Democracia, sujeto a la Secretaría General, pero con el encargo de actuar con un rol eminentemente preventivo, centrado en el diálogo discreto y de buenos oficios para la prevención de crisis institucionales.

Respecto de todas estas figuras ya expuestas, surge la propuesta que debieran contar con una invitación abierta de los Estados Miembros para visitar los países en cualquier momento, sin requerir autorización previa del gobierno de turno, para poder reunirse sin restricciones con autoridades gubernamentales y actores sociales.

4. Fortalecimiento de la capacidad de apoyo de la OEA en la promoción y consolidación de la institucionalidad democrática

También en el ámbito preventivo, surge la propuesta de fortalecer la capacidad de apoyo de la OEA en la promoción y consolidación de la institucionalidad democrática cuando los Estados miembros así lo requieran. En esta línea, aparece la necesidad de reforzar los esquemas de cooperación regional para el apuntalamiento de la institucionalidad democrática con base en el intercambio de las buenas prácticas institucionales. En este marco, surgen propuestas como el intercambio de avances, experiencias y buenas prácticas de gobernabilidad democrática y la elaboración de un compendio de buenas prácticas que fomente el intercambio de avances, experiencias y lecciones aprendidas en materia de gobernabilidad democrática.

5. Institucionalización y fortalecimiento de las misiones políticas de buenos oficios

Otra propuesta que ha aparecido en materia preventiva consiste en institucionalizar y fortalecer las misiones políticas de buenos oficios. En

efecto, sostiene Rubén M. Perina¹⁴ que cuando un Gobierno solicita la asistencia de la OEA y de la Secretaría General por considerar amenazada su institucionalidad democrática o su derecho al “legítimo ejercicio del poder” (Art. 18), normalmente el organismo instruye al Secretario General que envíe una Misión política para analizar la situación y ofrecer sus buenos oficios, para fortalecer y preservar la institucionalidad democrática. La función de estas misiones es actuar como factor disuasivo de una mayor polarización entre las fuerzas políticas en pugna, así como promover y facilitar el diálogo, la negociación, la construcción de consensos y el logro de acuerdos. Seguidamente, la misión deberá darle seguimiento al cumplimiento de esos acuerdos para preservar o restaurar el orden democrático. Se postula que estas misiones no pueden sólo ser para “apagar incendios”, sino convertirse en misiones de observación y facilitación política de largo aliento, para poder generar la confianza de los protagonistas y un proceso de negociación legítimo. Hasta ahora estas misiones han sido de corto plazo. Por lo general su éxito depende de cambios sustanciales en las prácticas políticas de los protagonistas, y ello no se consigue de un día para otro. Se requiere, por lo tanto, una permanencia *in situ*, perseverancia y un equipo de expertos con capacidad técnico-política en negociación y mediación, conocimiento de la naturaleza e historia del sistema interamericano, así como un liderazgo genuino.

V. DEFINIR CON PRECISIÓN LO QUE CONSTITUYEN “SITUACIONES QUE PUDIERAN AFECTAR EL DESARROLLO DEL PROCESO POLÍTICO INSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO O SU LEGÍTIMO EJERCICIO DEL PODER” Y LA “RUPTURA DEL ORDEN DEMOCRÁTICO O UNA ALTERACIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL QUE AFECTE GRAVEMENTE EL ORDEN DEMOCRÁTICO EN UN ESTADO MIEMBRO”

Una de las críticas más frecuentes sobre las limitaciones del Cap. IV de la Carta Democrática Interamericana se refiere a la “vaguedad” de los

¹⁴ PERINA, RUBEN M. *Los desafíos de la Carta Democrática Interamericana*. Estudios Internacionales 173 (2012), Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

términos empleados y la “imprecisión” de criterios para definir cuándo y en qué medida se ha alterado la institucionalidad democrática. De acuerdo a la ya citada Declaración de Quebec, las amenazas a la democracia adquieren formas “*variadas*” y requieren una “*defensa activa*”. Algunas formas aparecen como indiscutibles, como un fraude masivo y comprobado en una elección, el cierre inconstitucional de un poder del Estado, la violación masiva de derechos humanos o el cierre de un número sustantivo de medios de comunicación. En esos casos, la inacción de la OEA puede traer consecuencias desastrosas para la democracia del país concernido y para la propia Organización. En efecto, los golpes de Estado o autogolpes son fenómenos drásticos, dramáticos y mediáticos, relativamente fáciles de identificar y hasta de anticipar. Sin embargo, la alteración del orden democrático, por ejemplo, a través del debilitamiento y deterioro paulatino de las instituciones democráticas es más difícil de identificar clara y categóricamente. La Carta Democrática no da muchas luces sobre cómo identificar en la práctica este tipo de situaciones, ni sobre como la OEA podría “intervenir” para detenerlas o prevenirlas. En este contexto, un tema a debatir constituye la necesidad de definir, con una mayor precisión y a luz de los elementos esenciales de la democracia representativa y de los componentes fundamentales del ejercicio de la misma definidos en la CDI, lo que constituyen “situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder” y la “ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro”.

En efecto, la posibilidad de contar con lineamientos y definiciones más precisas y criterios comunes en la materia, se estima que delimitarían con mayor exactitud las situaciones en las que se espera un accionar de la Organización en pos de la protección de la democracia. Esto facilitaría al Secretario General y a los Estados Miembros poder invocar la CDI y convocar al Consejo Permanente para analizar colectivamente situaciones que a primera vista parecieran corresponder a casos comprendidos en la definición de alteración constitucional. Sin lineamientos, el Consejo Permanente queda supeditado a la voluntad política de los Estados Miembros para plantear estos temas y a discusiones específicas que podrían conducir a cargos de falta de objetividad o de señalamiento puntual.

Asimismo, ello, a su vez, contribuiría a mejorar la eficacia preventiva de la OEA, sirviendo de alerta temprana y de base para acciones colectivas que pudieran impedir el quiebre constitucional. Por ejemplo, el artículo 3 de la CDI enumera, entre los elementos esenciales de la democracia, la separación e independencia de poderes. Pero es en el límite, cuando alguien tiene la duda respecto de si esa independencia está amenazada o no, donde es necesario contar con mecanismos o criterios relativamente objetivos para que puedan ser parte de un instrumento compartido. En este contexto, aparece como plenamente válida, la afirmación del Secretario General en su informe del 2007: “*Si el principal bien a custodiar es la democracia ¿cómo podemos hacerlo si no definimos con claridad cuándo y cómo ella está en peligro?*”. En esta línea surge como propuesta el alcanzar un consenso político formal, a través de una resolución de la Asamblea General, acerca de las situaciones que pueden ser identificadas como alteraciones graves o interrupciones del proceso democrático.

Teniendo como antecedentes las diferentes crisis democráticas que se han producido en algunos de los países-que dan una pauta de cómo puede afectarse la integridad de las instituciones y las atribuciones de los poderes del Estado en un orden democrático-existe una larga lista de asuntos que deberían ser examinados para darle un contenido más preciso a las acepciones ya indicadas. Al respecto, han surgido propuestas como las formuladas por el ex presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter en la inauguración de la Cátedra de las Américas en enero de 2005, de que da cuenta el informe del Secretario General de 2007. El ex presidente retomando los criterios básicos presentados por el politólogo Robert Dahl al desarrollar la noción de poliarquía, propone una definición del concepto de “alteración inconstitucional o interrupción” del ordenamiento democrático, que a su juicio debería incluir: a) La violación de la integridad de las instituciones centrales del Estado, incluyendo el debilitamiento o inacción de los sistemas de controles recíprocos que regulan la separación de poderes; b) Elecciones que no cumplen con los estándares internacionales mínimos; c) No realización de elecciones periódicas o no acatamiento de sus resultados; d) Violación sistemática de libertades básicas, incluyendo la libertad de expresión, la libertad de asociación, o el respeto por los derechos de las minorías; e) Terminación ilegal del período de un oficial electo democráticamente por otro, electo o no; f) Nombramiento, remoción o interferencia arbitraria o ilegal en la

ejecución del mandato o el debate de miembros de los cuerpos judiciales o electorales; g) Interferencia, por oficiales no electos, militares por ejemplo, en la jurisdicción de oficiales electos; h) Uso del cargo público para silenciar, perseguir o interrumpir las actividades legales normales de miembros de la oposición política, la prensa o la sociedad civil.¹⁵ En esta misma línea, el Secretario General ha propuesto un conjunto de criterios similares a los expuestos, que incluyen el fraude electoral masivo, la disolución del Congreso, la intervención del poder judicial, el cierre de los principales medios de comunicación y el abuso sistemático de los derechos humanos.

VI. OTORGAMIENTO DEL DERECHO DE INICIATIVA A OTROS ÓRGANOS DEL ESTADO MÁS ALLÁ DEL GOBIERNO O PODER EJECUTIVO Y EVENTUALMENTE A LA SOCIEDAD CIVIL

La Carta Democrática Interamericana limita las posibilidades de acción colectiva, al sujetarla en casi todos los casos, a la voluntad de los gobiernos. En el artículo 17, la iniciativa corresponde al gobierno “*que considere que está en riesgo su proceso político-institucional...*” recurrir a la OEA. En el artículo 18, para poder actuar, el Secretario General o el

¹⁵ Como lo señala el Informe del Secretario General de 2007 estas definiciones siguen muy de cerca el enunciado de la Declaración de Santiago sobre los atributos de la democracia representativa: 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; 3) La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia; 4) Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana; 5) Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces; 6) El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano; 7) La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y de expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático”.

Consejo Permanente deben contar “*con el consentimiento del gobierno afectado*”. Sólo en los artículos 20 y siguientes, cuando ya se ha producido “*la alteración del orden constitucional*”, cualquier Estado Miembro puede solicitar la actuación del Consejo y la puesta en marcha de un mecanismo de defensa”.

En otros términos, mientras subsista el orden constitucional, la iniciativa corresponde al gobierno. Pero cuando el orden ya ha sido alterado, la iniciativa de acción queda abierta a cualquier Estado y a las decisiones que determinen el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA.

En efecto, las vías de acceso a la Carta Democrática son sólo tres: 1) 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); 2) 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 3) 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 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 de Relaciones Exteriores.

En la práctica, a pesar de que como el Relator Hubert señala en su Informe ya citado del 2009

al ampliar la noción de golpes de Estado la Carta Democrática reconoce que cualquiera de los poderes públicos puede de hecho ser víctima” de una alteración inconstitucional del régimen constitucional que deteriore seriamente el orden democrático de un Estado”, ningún poder del Estado que no sea el Ejecutivo, puede invocar realmente la CDI para impedir la ruptura de la democracia. Mucho menos podrían hacerlo, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil. Es en este contexto que se plantea el tema de la activación de la CDI ante situaciones de riesgo y quiénes están autorizados para hacerlo. En este sentido, surge la necesidad de que todos los poderes del Estado pudiesen invocar la CDI para ampliar el margen de acción preventiva y diplomática de la OEA. Ello, particularmente, frente a situaciones en donde el propio poder Ejecutivo

es el que pone en riesgo el proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder. En este contexto, surge la propuesta de abrir canales institucionalizados a la sociedad civil para que puedan informar al Consejo Permanente sobre potenciales amenazas al orden democrático. Esto podría permitir un actuar más rápido, ya que existen otros mecanismos regionales que a veces han actuado con mayor eficacia que la OEA y además constituiría una mayor garantía para la democracia.

Es aquí donde surge como elemento de discusión la propuesta del Secretario General en su informe de 2007 de interpretar la expresión “gobierno” como referida a todos los poderes del Estado y no únicamente al poder ejecutivo.¹⁶ De esta manera, otros poderes que son parte del gobierno de un país, podrían recurrir a la OEA, usando la CDI, para denunciar la alteración o ruptura de la institucionalidad democrática en un país, siendo finalmente el Consejo Permanente el que determine si tal denuncia tiene o no validez. Incluso, algunos postulan extender también la expresión “gobierno” a los órganos electorales y de control del mismo, establecidos por cada país de acuerdo a su legislación nacional. Por el contrario, otra postura sostiene que la expresión “gobierno” que utiliza la CDI se refiere exclusivamente al Poder Ejecutivo. Esta posición estaría basada, no sólo en la práctica interamericana (constituciones nacionales y participación de Estados miembros en órganos de la OEA), sino también en el hecho que las relaciones internacionales y la política exterior de los Estados se lleva a través del Poder Ejecutivo. Ahora bien, si el “gobierno” se refiere solamente al poder ejecutivo, cabe preguntarse: ¿qué recursos tienen los demás poderes y órganos del Estado frente a los riesgos de un poder ejecutivo que, alejado de su papel institucional, pueda poner en riesgo el proceso político democrático o el legítimo ejercicio del poder por parte de los demás poderes u órganos del Estado?

¹⁶ Este requisito del consentimiento del “gobierno” no se aplica para lo dispuesto en los artículos 20 y 21 que explícitamente posibilitan una acción colectiva de la OEA a través de sus órganos competentes, sin mediar el consentimiento previo del “gobierno” de un Estado miembro, cuando se ha producido la ruptura del orden democrático.

VII. ESTABLECIMIENTO DE OPCIONES MÁS FLEXIBLES EN EL CASO DE OCURRIDA UNA RUPTURA DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

El Secretario General en su Informe del 2010 conjuntamente con alabar la “gradualidad” que establece la Carta Democrática Interamericana en su aplicación, establece que, ocurrida una ruptura de la institucionalidad democrática en un Estado, debería dotarse al Secretario General de opciones más flexibles para actuar y encontrar caminos intermedios que permitan no tener que llegar a la suspensión de inmediato del Estado infractor. Esto permitiría una menor discrecionalidad en la aplicación de las medidas colectivas, especialmente discernir entre crisis constitucionales y crisis institucionales de facto. En efecto, la Carta Democrática dispone que, una vez constatada la ruptura de la democracia y el fracaso de las gestiones diplomáticas, procede inmediata y automáticamente la suspensión del Estado Miembro de que se trate. Debido al hecho que una interrupción súbita se torna en un obstáculo *insuperable* a participar, el texto implica que no puede existir ninguna participación hasta que el obstáculo haya sido removido. Lo antedicho está confirmado por el artículo 14 de la CDI. Por el contrario, la Carta de la OEA prescribe la realización previa de gestiones para restablecer la democracia y deja a la discreción de la Asamblea General la suspensión del Estado Miembro.¹⁷ En efecto, mientras que la Carta de la Organización considera que los Ministros y la Asamblea General tendrían el poder discrecional sobre lo que tendrían que hacer en el caso de producirse un golpe de estado contra un régimen democrático, la CDI parece eliminar cualquier poder discrecional. En el momento en que cualesquiera de las entidades encuentran, por dos terceras partes del voto, que ha ocurrido una “interrupción súbita” el Artículo 14 estipula que la suspensión se produce automáticamente.

¹⁷ El artículo 9 a) de la Carta de la OEA establece que “La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido...”.

VIII. CONCLUSIONES

De este Informe preliminar fluye que después de más de una década de vigencia de la Carta Democrática Interamericana, su implementación, y la evolución de la situación de la democracia en el Continente, este instrumento presenta deficiencias y vacíos que dificultan una adecuado e integral resguardo y protección de la democracia en las Américas.

En particular, estas deficiencias y vacíos se presentan en el plano preventivo, pero también se extienden a otras materias como ya se ha indicado. Reflejo de esta situación es el conjunto de propuestas que desde dentro de la Organización de los Estados Americanos y también desde fuera de ella, que como este informe ha tratado de describir, han surgido con el objeto de obtener un fortalecimiento de la Carta Democrática Interamericana y, por ende, de la democracia representativa en los Estados Miembros de la OEA.

La idea de este Informe preliminar ha sido precisamente plantear cuáles son las deficiencias y vacíos que presenta la Carta Democrática, a fin de que, a luz de las diferentes propuestas descritas, poder presentar en un informe posterior, previa evaluación de ellas, un conjunto de medidas en orden a perfeccionar la implementación de los mecanismos de acción colectiva comprendidos en el capítulo IV del referido instrumento.

* * *

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LAS AMÉRICAS

SEGUNDO INFORME PRESENTADO POR HERNÁN SALINAS
BURGOS

(2016)

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LAS AMERICAS: SEGUNDO INFORME

(presentado por el doctor Hernán Salinas Burgos)

I. INTRODUCCIÓN

Durante el 86° período ordinario de sesiones del Comité Jurídico Interamericano (CJI), celebrado entre el 23 y el 27 de agosto de 2014, el suscrito presentó en su calidad de Relator del tema “La Democracia Representativa en las Américas”, un primer informe preliminar.

Como objeto de la Relatoría se estableció el de retomar, tomando en consideración tanto los trabajos del Comité Jurídico Interamericano como de otros órganos de la OEA, la experiencia existente en materia de implementación de la Carta Democrática Interamericana (CDI) y los nuevos desarrollos y desafíos contemporáneos para la democracia en las Américas, un estudio cuya finalidad es preparar un informe con propuestas tendientes a perfeccionar la implementación jurídica del referido instrumento en orden a fortalecer la democracia representativa en el Continente.

Asimismo, en el contexto ya indicado, se precisó que el objeto de la Relatoría se circunscribiría exclusivamente a un análisis y formulación de propuestas en relación con los mecanismos de acción colectiva establecidos en el capítulo IV de la CDI.

El Primer Informe Preliminar, en el marco ya expuesto, tuvo como objeto describir, teniendo en cuenta tanto los trabajos y deliberaciones en el seno del CJI y de otros órganos de la OEA, como asimismo aportes de carácter doctrinario, las principales deficiencias, vacíos y eventuales contradicciones que la CDI presenta en lo que respecta a los mecanismos de acción colectiva en materia de protección y preservación de la institucionalidad democrática. Además, en dicho Informe se insinuaron propuestas que han surgido en la materia, sin entrar en esa instancia, a una discusión exhaustiva de ellas y su valoración.

Por último, la Relatoría ha descartado, teniendo presente lo que parece ser la voluntad de los Estados Miembros de la OEA y las circunstancias políticas tanto en el Continente como en el seno de la referida Organización, el formular propuestas destinadas a revisar

contenidos y reformar el texto de la CDI en materia del mecanismo de acción colectiva que contempla. En esta línea, se reafirma que lo pretende esta Relatoría es un estudio en orden a la búsqueda de vías o el fortalecimiento de los mecanismos de acción colectiva existentes contemplados en el capítulo IV de la Carta, a fin de mejorar su aplicación y la efectividad de las respuestas colectivas, sin con ello reformar su texto, en el marco del principio de no-intervención. Para ello, en el Primer Informe se formularon ciertos presupuestos básicos a considerar para abordar el objetivo indicado: 1) La inexistencia de tensión entre la vigencia de un mecanismo colectivo de defensa de la democracia como el formulado en el capítulo IV de la CDI y el principio de no intervención y 2) La concepción integral que de la democracia representativa establece la CDI, de manera, que es objeto de su promoción y resguardo tanto la democracia en su origen como en su ejercicio. Ello es concordante con lo señalado por el Comité Jurídico Interamericano en su resolución CJI/RES. 159 (LXXV-O/09): *“el régimen democrático no se agota en los procesos electorales, sino que se expresa también en el ejercicio legítimo del poder dentro del marco del estado de derecho que incluye el respeto a los elementos, componentes y atributos de la democracia arriba referidos”*.

II. OBJETO DE ESTE SEGUNDO INFORME

Como se señaló en el Primer Informe, el capítulo IV de la CDI está desarrollado sobre la base de cuatro principios: primero, el consentimiento en general del Estado para la adopción de medidas; segundo, la prevención de los conflictos; tercero, la gradualidad de las medidas; y cuarto, la adopción de sanciones sólo como último recurso. En este marco, los Artículos 17 y 18 de la CDI tienen una naturaleza preventiva con miras a evitar el tipo de situación apreciada en los artículos 19 y 20 de la misma, es decir, una *“ruptura de la democracia”* que automáticamente se convierte en un *“obstáculo insuperable”* para la participación de un Estado miembro y gatilla una posible *“verificación colectiva”* y acción para remediarla.

Como lo señala, Pedro Nikken:

La CDI contempla cuatro supuestos o situaciones distintas, para los que provee soluciones que, en principio, también están diferenciadas. Estas situaciones son: 1) el riesgo del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder

*(artículo 17); 2) las situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder (artículo 18); 3) la alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático (artículo 20); 4) la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro, a juicio de la Asamblea General (artículo 21)*¹.

La CDI no define en qué consiste cada uno de esos supuestos, por lo cual, la configuración de cada uno de ellos, dentro del contexto de la CDI, debe apreciarse de acuerdo con la magnitud de la vulneración de “*los elementos esenciales de la democracia representativa*” (artículo 3) o la de los “*componentes fundamentales del ejercicio de la democracia*” (artículo 4). Es, por lo tanto, la apreciación de la gravedad de la infracción lo que determinará el juicio sobre la magnitud de la vulneración a la democracia y la definición sobre cuál supuesto se ha configurado, entre los previstos en los artículos 17, 18, 20 y 21. De esta manera, cada uno debe ser objeto de un análisis particular a fin de calificar el calibre de la lesión a la democracia, la cual puede resultar de un acto único o de una política gubernamental que la menoscabe gravemente o destruya su esencia.

Así, como dice también Nikken:

*En la práctica las opciones de la CDI se reducen a dos. La primera, de orientación preventiva, es la de acudir a los medios que proporcionan la diplomacia y la cooperación internacional, para subsanar y revertir una crisis democrática en marcha, para lo cual es necesario, bajo distintas modalidades y grados, el asentimiento del gobierno concernido. El segundo, claramente punitivo, es el de la sanción impuesta a un Estado donde se ha roto el orden democrático.*²

¹ NIKKEN, Pedro. *Análisis de las Definiciones Conceptuales Básicas para la Aplicación de los Mecanismos de Defensa Colectiva de la Democracia Previstos en la Carta Democrática Interamericana*, en “Defensa Colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos”, Comisión Andina de Juristas, (Serie Difusión de la Carta Democrática Interamericana 5), Lima, Perú, 2006, p. 82.

² *Ibid.*, p. 84.

Teniendo presente lo expuesto, la evaluación de los mecanismos de acción colectiva contemplados en el capítulo IV de la CDI debe, por tanto, hacerse fundamentalmente, en dos dimensiones: una preventiva, donde también se incluyen aquellos mecanismos destinados al seguimiento de la normatividad interamericana para la promoción y fortalecimiento de las instituciones democráticas; y otra referida a la aplicación de la acción colectiva en situaciones de crisis.

El objeto de este Informe es partiendo de la descripción de las deficiencias que se indicaron en el Primer Informe y de las propuestas formuladas que se insinúan en ese mismo documento, analizar y formular propuestas específicas en relación a la acción preventiva contemplada en el capítulo IV de la CDI.

Todo ello, teniendo presente que uno de los requerimientos más urgentes en materia de protección de la democracia en las Américas es el reforzamiento de los mecanismos preventivos de la CDI, a fin de poder anticipar y lograr impedir una ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte los elementos esenciales de la democracia y los componentes fundamentales de su ejercicio. Para ello, el abordamiento oportuno y eficiente de las situaciones previstas en los artículos 17 y 18 de dicho instrumento de defensa de la democracia es fundamental.

Como lo señaló, elocuentemente, el Representante Permanente de la República Dominicana en una sesión del Consejo Permanente para recibir el Informe del Secretario General sobre la situación en Honduras:

*La Carta Democrática Interamericana no necesita poder de fuego, poder para incendiar la pradera. Lo que necesita tener en mayores dosis es poder de agua, poder para enfriar los calentamientos, poder para contener las tensiones antes de que provoquen rupturas. Su eficacia como instrumento de la diplomacia multilateral debe basarse fundamentalmente en acciones preventivas.*³

³ Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente, celebrada el 20 de julio de 2009, CP/ACTA 1702/09, p. 13.

III. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DEL SECRETARIO GENERAL EN MATERIA PREVENTIVA

a. El Secretario General tiene una amplia capacidad para efectuar una acción preventiva en resguardo de la democracia representativa en la región dentro del marco del artículo 110 de la Carta de la OEA

Como se señaló en el Primer Informe y citando un Informe del Secretario General de 2007, el rol del Secretario General es relevante para proveer soporte técnico y analítico a los Estados Miembros en sus esfuerzos por mantener la paz y estabilidad de los sistemas democráticos, como su labor política en apoyo a dichos Estados y su función como conducto político idóneo para informar y brindar soporte al Consejo Permanente y/o Asamblea General en la generación de iniciativas conducentes a enfrentar una eventual crisis.

Una de las reformas más significativas a la Carta de la OEA fue la introducida por el “Protocolo de Cartagena de Indias”, firmado el 5 de diciembre de 1985, en el Décimo Cuarto Período de Sesiones de la Asamblea General de esta Organización. Con ella, se persiguió revalorizar en el contexto de la política regional y de la evolución de las relaciones interamericanas, el papel de la OEA en el campo político y jurídico.

Es en este marco, que se inserta la reforma introducida a la Carta de la OEA, reflejada en su artículo 110, con relación al tema de las funciones políticas del Secretario General y cuyo objeto fue conferir a éste facultades políticas análogas a las que la Carta de las Naciones Unidas otorga al Secretario General de dicha Organización. Cabe recordar que, hasta la Reforma de 1985, el consenso era que el rol de este alto funcionario tendría un carácter principalmente administrativo, y es en la discusión del Protocolo de Cartagena, cuando los Estados Miembros comienzan a concebir el rol del Secretario General para convertirlo en coadyuvante de los órganos políticos en situaciones cuya importancia o gravedad lo ameriten.

El artículo 110 de la Carta de la OEA establece:

El Secretario General, o su representante, podrán participar con voz, pero sin voto en todas las reuniones de la Organización.

El Secretario General podrá 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.

Las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior se ejercerán de conformidad con la presente Carta. (lo subrayado es nuestro).

Como lo señala, Hugo Caminos: “*Esta modificación puso fin a la tendencia, hasta entonces predominante, de considerar al Secretario General de la Organización regional americana como un funcionario administrativo desprovisto de toda iniciativa de carácter político*”.⁴

Por otra parte, como lo señala el Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y ex miembro del CJI, doctor Eduardo Vío Grossi no es la CDI

la que establece la obligación jurídica internacional de ejercer la democracia, sino que es la propia Carta de la OEA la que lo hace, correspondiéndole entonces a aquella únicamente la interpretación de ésta, esto es, la determinación de su sentido alcance. En otros términos, en este caso, la fuente autónoma de la norma jurídica internacional aplicable, es decir, la que crea el derecho o, lo que es equivalente, sobre la base de la cual se puede fallar una controversia, es el tratado conocido como Carta de la OEA.

Siendo la Carta Democrática Interamericana solo una fuente auxiliar, más específicamente, de aquellas que se denominan

Resoluciones de Organizaciones Internacionales Declarativas de Derecho” y que, por lo mismo, su función es interpretar lo dispuesto por fuentes autónomas, en la especie, la referida Convención de Base, no siendo, por ende, obligatoria para los Estados Miembros

⁴ CAMINOS, HUGO. *La legitimidad democrática en el Sistema Interamericano: Un nuevo marco jurídico para la cooperación entre los Organismos Regionales y las Naciones Unidas*, en “El Derecho Internacional en un mundo en transformación. *Liber Amicorum* en homenaje al profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga”, Ed. Fundación de Cultura Universitaria, 1984, p. 1039.

de la OEA, aunque sí para los órganos de ésta, incluidos los integrados por estos últimos⁵.

De esta manera, como el mismo doctor Vío señala: “*Se podría sostener que la Carta Democrática Interamericana precisa la naturaleza jurídica internacional de la democracia, sus elementos a ser considerados por la OEA, las obligaciones que los Estados asumen a su respecto y los mecanismos que, consecuentemente, contempla para su promoción y consolidación...*”⁶ agregando que “*...como fuente auxiliar y precisamente por esa naturaleza jurídica, no puede ir más allá de lo que señale la fuente autónoma que interpreta, es decir, la Carta de dicha Organización...*”⁷ ya que como toda resolución de una organización internacional obtiene su autoridad normativa del tratado instituyente, esto es, de la Carta de la OEA.

Esa naturaleza de la CDI ha sido reconocida por este mismo instrumento, primero, en su Considerando 18, cuando señala que, en su elaboración, se encomendó al Consejo Permanente el “*fortalecimiento y ampliación*” del “*documento de base de la CDI*” “*de conformidad con la Carta de la OEA*”; luego en su Considerando 19, donde se expresa que “*todos los derechos y obligaciones de los Estados Miembros conforme a la Carta de la OEA, representan el fundamento de los principios democráticos del Hemisferio*” y finalmente en su Considerando 20, al aludir al desarrollo progresivo del Derecho Internacional y a la conveniencia de precisar disposiciones de la Carta de la OEA y demás instrumentos, conforme a la práctica establecida.

En este contexto, es necesario precisar que si bien la CDI interpreta lo previsto respecto a la democracia en la Carta de la OEA, no se refiere explícitamente a la aplicación de las normas generales que ésta contempla respecto de las competencias de los órganos de la Organización y que

⁵ VIO GROSSI, EDUARDO. *La Carta Democrática Interamericana con referencia al Caso de Honduras*, en “Anuario de Derecho Público 2010”, Universidad Diego Portales, p. 344.

⁶ *Ibid.*, p. 349.

⁷ *Ibid.*, p. 356.

también podrían tener, por lo tanto, aplicación en el caso de la promoción, defensa y consolidación de la democracia.

En efecto, la CDI al contemplar el mecanismo de acción colectiva establecido en su capítulo IV, no puede ni ha querido restringir las facultades de la OEA reconocidos en su Carta. Estas son, el mecanismo previsto en el artículo 54 de la Carta de la OEA, que dispone que la Asamblea General, como “*órgano supremo de la Organización*” puede “*considerar cualquier asunto relativo a la convivencia de los Estados americanos*”; el artículo 61, que establece que “*La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores deberá celebrarse con el fin de considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos*”; el artículo 82 que señala que “*El Consejo Permanente conoce, dentro de los límites de la Carta y de los tratados y acuerdos interamericanos, de cualquier asunto que le encomienden la Asamblea General o la Reunión de Consulta del Ministerio de Relaciones Exteriores*”; y la ya mencionada facultad del Secretario General de “*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*”(inciso 2, artículo 110).

De esta manera, las facultades que la CDI, le otorga al Secretario General de la OEA en materia preventiva, debe ser interpretada en armonía con las facultades que la Carta de la OEA le otorgan, en particular, en su artículo 110.

Ahora bien, como ya se ha señalado, el citado artículo faculta al Secretario General el llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y seguridad del Continente o el desarrollo de los Estados Miembros.

Asimismo, el preámbulo de la Carta de la OEA establece “*Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región*”. Es decir, la Carta de la OEA en esta disposición preambular concibe a la democracia representativa como un supuesto previo o condición indispensable para la existencia de otros valores o instituciones, como son: estabilidad, paz y desarrollo.

El preámbulo de un tratado forma parte del contexto dentro del cual las obligaciones del acuerdo deben ser interpretadas (art. 31 n. 2 Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados).

Una interpretación armónica de la norma del artículo 110, inciso segundo de la Carta de la OEA, de la disposición del preámbulo ya citada, como asimismo del artículo 2, letra b, que establece un propósito de la Organización el “*promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención*”, con las disposiciones de la CDI de carácter preventivo, nos permite concluir que el Secretario General está facultado para poder llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente de la OEA cualquier situación, en que a su juicio, esté en riesgo la democracia representativa en un Estado Miembro a la luz de un análisis efectuado de conformidad a las disposiciones de los artículos 3 (elementos esenciales de la democracia representativa) y 4 (componentes fundamentales del ejercicio de la democracia) de la CDI.

Esto implica, que el Secretario General de conformidad con la Carta de la OEA tiene amplias facultades de carácter preventivo en resguardo de la democracia representativa en la región, dentro del marco de lo dispuesto en el artículo 110 del referido instrumento, sin necesidad de ninguna modificación de la CDI. En particular, cuando está en riesgo en un Estado Miembro el proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder o pudieran afectar el desarrollo de ese proceso político institucional o legítimo ejercicio del poder. Sólo se requiere que existan las circunstancias adecuadas, una necesaria voluntad política de parte del más alto funcionario de la OEA y, por supuesto, el necesario apoyo político de los Estados Miembros. El desafío pareciera, el agregar al marco normativo expuesto, herramientas que permitan fortalecer la acción del Secretario General en esta materia preventiva.

Conjuntamente, con las facultades de carácter preventivo en resguardo de la democracia representativa, que el Secretario General puede ejercer de conformidad con lo dispuesto en el artículo 110 de la Carta de la OEA y artículos 17 y 18 de la CDI, se deben contemplar aquellas facultades que no estando explícitamente otorgadas convencionalmente, se entienden conferidas ya que ellas se consideran inherentes para el cumplimiento de lo dispuesto en las citadas disposiciones.

Dentro de ellas deben considerarse aquellas que le permitirían al Secretario General informarse adecuadamente de cualquiera situación, es decir, buscar o recibir información que le permitan, activar fundamentada y oportunamente, un mecanismo preventivo de resguardo de la democracia, de conformidad con las facultades que le otorga el artículo 110 de la Carta y, en particular, el artículo 18 de la CDI. De esta manera, el Secretario General puede ampliamente recabar y recibir información en orden a determinar la existencia de una situación de riesgo o afectación del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder democrático, para poder permitir que el Consejo Permanente o la Asamblea General adopten decisiones. Ello incluye la posibilidad de ejercer los buenos oficios y una acción diplomática adecuada. Esto implica que dicha información no sólo puede ser recabada o provenir del Poder Ejecutivo de un Estado, sino de los distintos poderes estatales, partidos políticos y sociedad civil. Así, el ejercicio efectivo de las facultades que le otorga el artículo 110 de la Carta de la OEA al Secretario General, acompañado de la necesaria voluntad política de este alto funcionario de la Organización y de los órganos políticos superan los eventuales “candados gubernamentales” que la CDI establecería.

Al respecto, es relevante mencionar lo que el 2012, el Secretario General manifestó en una sesión del Consejo Permanente para analizar la situación de Paraguay donde se discutía el envío de una misión a dicho país a iniciativa de dicho alto funcionario:

Ahora tal vez podamos llamarlo no una misión. Podemos decir que la Secretaría General desarrolle todas las gestiones diplomáticas y los buenos oficios necesarios para poder informar a este Consejo acerca de cuál es la situación en Paraguay. Y ahí verá la Secretaría como lo hace...De acuerdo con la Carta, la Secretaría General...es un órgano central de la Organización de Estados Americanos. Y yo creo que mi obligación es cumplir esa decisión. El día que me digan que tengo que estar esperando a lo que digan otros organismos para poder actuar, desempeñar mi papel creo que la Organización va a estar muy mal⁸ y agregaba en la misma sesión “...no creo que exista

⁸ Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente, celebrada el 26 de junio de 2012, CP/ACTA 1857/12, p. 45.

*duda alguna respecto de que la Secretaría puede y debe recabar los antecedentes, ahí a donde los antecedentes se encuentren.*⁹

Por otra parte, el Representante interino de Uruguay afirmó en esa misma sesión:

*...creo que la intervención del Secretario General puede zanjar esta situación. Evidentemente que él está facultado por su propia situación estatutaria y por el artículo 20 capítulo IV de la Carta Interamericana de asistir, constituirse, realizar buenos oficios, gestiones diplomáticas in situ y eso no lo podemos negar. Por lo tanto, si el señor Secretario General desea constituirse y hacer esa misión especial y elegir a sus colaboradores, no tenemos ningún inconveniente en eso.*¹⁰

Por último, el Representante Permanente de México, en también la misma sesión señaló:

*No obstante, yo quiero llamar la atención de todos los colegas a la intervención que ha hecho el Secretario General para poner sobre la mesa lo que es un hecho. El Secretario General tiene facultades, facultades que se derivan de la Carta Constitutiva de nuestra Organización: el artículo 107 que le da precisamente, al Secretario General, como órgano central, cumplir los encargos que se deriven de acuerdos, de decisiones de la propia Asamblea General; y una que me parece fundamental, que es el artículo 110 párrafo 2, en donde tiene la obligación de llevar a la atención de este Consejo Permanente las cosas que sean de interés del Consejo Permanente.*¹¹

b) Mecanismos para fortalecer la capacidad del Secretario General en materia preventiva

En el contexto expuesto precedentemente, surgen mecanismos de “alerta temprana” que pudieran ayudar a un papel más dinámico, proactivo y flexible del Secretario General en el ámbito preventivo, con criterio de

⁹ Ibid., p. 46.

¹⁰ Ibid., p.48.

¹¹ Ibid., p. 50.

gradualidad a fin de fortalecer la capacidad para asistir a los Estados Miembros ante procesos de gestación de crisis político-institucionales como también en los procesos de post-crisis. Se trata de que en base a la actual estructura institucional y, en particular, dentro del ámbito y facultades del Secretario General, se puedan establecer mecanismos operativos, oportunos, con el necesario respaldo administrativo y político. La idea es potenciar las facultades que el Secretario General tiene en materia de preservación y fortalecimiento de la democracia, a partir de las facultades que la Carta de la OEA le confiere y en el marco de lo dispuesto en el artículo 2 de dicho instrumento, que establece como uno de los propósitos de la Organización “la promoción y consolidación de la democracia representativa”. Se trata de desarrollar la facultad del artículo 110 de la Carta en relación con dicho propósito, que a diferencia de lo que ocurre en materia de promoción y protección de los derechos humanos no tiene una institucionalidad propia. Por ende, las soluciones que se proponen, privilegian aquellas en que no exista menoscabo de atribuciones del Secretario General o creen instancias que se superpongan por sobre de éste.

En el Primer Informe, se describió un conjunto de mecanismos de “alerta temprana” que se han propuesto. En esta ocasión, y con un mayor desarrollo, nos focalizaremos en aquellos que a juicio de este Relator aparecen como más viables, tanto desde un punto de vista de los recursos involucrados como de las circunstancias políticas de la región. Entre ellos, distinguiremos entre aquellos que pueden considerarse mecanismos de “alerta temprana” propiamente tal, es decir, que aparecen aptos para prevenir que una situación de riesgo para la democracia se transforme en una situación de crisis propiamente tal, vinculados a un ejercicio de diplomacia preventiva, y por otra parte, mecanismos de seguimiento de la evolución de la democracia destinados a fortalecer la institucionalidad democrática a fin de detectar temprana y oportunamente potenciales situaciones que pudieran convertirse en una amenaza para ella. Asimismo, se discutirá si estos mecanismos son convenientes de ser insertados bajo la dependencia de la Secretaría General de la OEA, o bien con autonomía e independencia funcional dentro del marco de la misma Secretaría General o de otro órgano de la Organización.

Entre los mecanismo de “alerta temprana” propiamente tal, una alternativa que surge es crear dentro de la actual Secretaría para el

Fortalecimiento de la Democracia (SFD)¹², dependiente de la Secretaría General, un Departamento en la materia similar al que existe hoy día, por ejemplo, para la cooperación y observación electoral, existiendo también la posibilidad de la creación bajo el marco de la Secretaría General una Secretaría especial. Este Departamento o Secretaría estaría a cargo de recabar y recibir informaciones de situaciones de riesgo para la institucionalidad democrática o del legítimo ejercicio del poder democrático, a la cual podrían recurrir los diferentes poderes del Estado, partidos políticos, sociedad civil, etc. En este ámbito, asimismo, debe concebirse la elaboración de propuestas e iniciativas de cooperaciones oportunas, eficaces, equilibradas y graduales, según corresponda, para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, de conformidad con lo establecido en el capítulo IV de la CDI¹³. Por otra parte, el

¹² La Resolución que creó la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (AG/RES. 1063-XX-O/90) establece:

“LA ASAMBLEA GENERAL...

CONSIDERANDO la recomendación... de mantener el apoyo firme a los procesos democráticos en el Hemisferio...

ACOGIENDO CON BENEPLÁCITO la decisión tomada por los Estados Miembros de afianzar y fortalecer sistemas auténticamente democráticos y participativos...

RESUELVE...

1. Solicitar al Secretario General que establezca una Unidad para la Promoción de la Democracia en la Secretaría General;

*2. Que esa unidad ofrezca un programa de apoyo para la promoción de la democracia que pueda responder con prontitud y eficiencia a los Estados Miembros que, en pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia para **preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos**”(lo subrayado es nuestro).*

¹³ Véase “Declaración de Florida” (AG/DEC. 41 XXXV-O/05) aprobada por la Asamblea General de la OEA del 2005.

Secretario General en este mismo marco y si la gravedad de la circunstancia así lo amerite, podría generar la designación de un relator ad hoc por acuerdo o resolución del Consejo Permanente. Como se indicó en el Primer Informe, podría avanzarse si existiera el suficiente consenso político, en la creación dentro del marco de dependencia del Secretario General, una designación de más alto nivel, de carácter permanente o *ad hoc*, en la figura de un Enviado para la Democracia, pero con el encargo de actuar con un rol eminentemente preventivo, centrado en el diálogo discreto y de buenos oficios para la prevención de las crisis institucionales.

En este contexto, surge la necesidad de coordinación de la acción del Secretario General con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en orden al establecimiento de un diálogo oportuno y permanente, que haga las veces de alerta temprana respecto de situaciones en que la Comisión prevea una crisis que pueda amenazar la democracia y los derechos humanos.

En materia de seguimiento de los procesos democráticos en los Estados Miembros dentro del marco de este nuevo Departamento o Secretaría se podría implementar un mecanismo de “indicadores democráticos” o barómetro u observatorio de la democracia, cuya misión sería la elaboración con la colaboración de expertos independientes de informes periódicos, tal vez anuales, sistematizados y actualizados sobre el estado de la democracia en la región, o de carácter sectorial sobre elementos esenciales de la democracia o de los componentes fundamentales de su ejercicio, y con recomendaciones para los Estados Miembros. Estos permitirían identificar temprana y oportunamente las amenazas que acechan contra los procesos de gobernabilidad democrática en los países americanos y las tendencias, actos y circunstancias que atentan contra los elementos esenciales de la democracia como de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia representativa. Por tanto, un instrumento como el expuesto, permitiría identificar, dentro de un criterio preventivo, los déficits en la democracia en la Región, promover modelos para asistir a los países en el fortalecimiento de los regímenes democráticos junto con establecer un diálogo con los países pertinentes con miras a mejorar la calidad de democracia y detectar posibles situaciones de riesgo a ello. En este marco, se encuentra el establecimiento de un mecanismo para facilitar la solución de conflictos interinstitucionales dentro de un Estado, donde se cree un espacio para

hacer un intercambio de experiencias constitucionales y legales y se pueda profundizar en esta área dentro de un marco preventivo frente a situaciones que puedan amenazar el orden democrático.

De acuerdo a lo expuesto y teniendo presente las facultades que la Carta de la OEA le otorga al Secretario General y la potencialidad que dichas facultades implican para una acción preventiva efectiva en materia de resguardo de la democracia representativa, no parece conveniente la propuesta postulada por algunos de crear un “*Ombudsman* para la Democracia” o un “Alto Comisionado para la Democracia” como una institución independiente encargada de garantizar la aplicación de la CDI y de atender las comunicaciones, quejas o denuncias, activar mecanismos de diálogo, conducir investigaciones para comprobar las afectaciones a la CDI, mediar si fuera posible y proponer soluciones fundamentalmente a través de mecanismos de diplomacia discreta (*soft diplomacy*)¹⁴. Además del riesgo de potenciales conflictos que puedan surgir entre el Secretario General y el mencionado *Ombudsman*, todas estas funciones pueden ser abordadas como ya se ha mencionado, directamente por el Secretario General o bien, a través de un mecanismo independiente funcionalmente pero enmarcado dentro del referido Órgano, como es el caso de una Relatoría Especial, a la cual me referiré a continuación.

En efecto, la otra alternativa es la creación de un mecanismo independiente con funciones tanto de mecanismo de “alerta temprana” propiamente tal como de seguimiento de la evolución de la democracia en los Estados Miembros. Es el caso de una Relatoría Especial para la Democracia, como una oficina de carácter permanente, con independencia funcional y estructura operativa propia, siguiendo el esquema y practica vigente en el sistema interamericano de derechos humanos (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) y dentro del marco de la Secretaría General o del Consejo Permanente. Esta Relatoría a diferencia de la figura de un *Ombudsman* para la Democracia o de un Alto Comisionado para la

¹⁴ Véase intervención de SANTISTEVAN, JORGE en Seminario Internacional “La Carta Democrática Interamericana: Realidad y desafíos a 10 años de su adopción”, Santiago, Chile, 1 y 2 de diciembre de 2010, p. 22-29.

Democracia, si bien, tendría autonomía e independencia funcional para relacionarse con la sociedad civil y los estamentos subnacionales de los Estados Miembros que pudieran dar una voz alerta sobre situaciones en el ámbito de los artículos 17 y 18 de la CDI, no sería “*totally out sourced*”. A cargo de un Relator Especial tendría como mandato general la realización de actividades de protección y promoción de la democracia, que incluyen las siguientes funciones: a) Recibir información sobre situaciones de riesgo para la institucionalidad democrática o del legítimo ejercicio del poder democrático, y preparar informes en su base para el Secretario General o el Consejo Permanente; b) Realizar actividades de promoción y educación en materia de fortalecimiento de la democracia representativa; c) Asesorar al Secretario General o al Consejo Permanente en misiones a los países miembros de la OEA para profundizar la observación general de la situación y/o para investigar una situación particular referida a la vigencia de la institucionalidad democrática; d) Realizar visitas a los Estados Miembros de la OEA; e) Realizar informes específicos y temáticos; f) Promover la adopción de medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la democracia y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática de los Estados Miembros; g) Prestar asesoría técnica a los órganos de la OEA; h) Elaborar un informe anual sobre la situación del derecho a la democracia y la vigencia de la democracia representativa en las Américas, a ser presentado en la Asamblea General de la OEA cada año; i) Reunir toda la información necesaria para la elaboración de los informes y actividades precedentes.

Una alternativa adicional complementaria o sustitutiva de alguna de las propuestas ya indicadas, es la de implementar la propuesta del Gobierno de Perú el 2006 de la creación e implementación por parte de la Secretaría General, de un mecanismo voluntario de evaluación inter-pares (*peer review*), por medio del cual los Estados Miembros que así lo quisieran podrían someterse a la una evaluación de sus pares en relación al cumplimiento de los preceptos de la CDI en base a lo dispuesto en sus artículos 3 y 4, sobre los elementos esenciales de la democracia y los componentes fundamentales de su ejercicio. Esto acompañado de indicadores específicos, formatos homogéneos y previamente concertados. Como se indicó en el Primer Informe este mecanismo facilitaría la identificación de deficiencias, brechas, déficits y de áreas a fortalecer,

privilegiando la cooperación horizontal y técnica para abordarlas. El mecanismo de evaluación inter pares de la democracia involucraría expertos propuestos por los gobiernos, debería aceptar aportes de la sociedad civil y compartir su informe con el Consejo Permanente, ofreciendo recomendaciones a los gobiernos. Este ejercicio no puede visualizarse como una calificación de un Gobierno o las instituciones de un país. Por el contrario, debe ser visto desde la perspectiva de un foro de participación voluntaria en el que conjuntamente se identifiquen aspectos de las instituciones nacionales que deben ser fortalecidos, incluyendo el legal.

IV. CONCLUSIONES

Como ya se señaló en el Primer Informe y se ha reafirmado en este Informe, fluye que después de más de una década de vigencia y aplicación de la Carta Democrática Interamericana, este instrumento presenta deficiencias fundamentalmente en materia preventiva, que dificultan un adecuado e integral resguardo y protección de la democracia representativa en las Américas.

Del análisis expuesto, se concluye que la Carta de la OEA, tratado internacional en cuyo marco se aprobó la CDI, otorga al Secretario General de la Organización facultades amplias para desarrollar una labor preventiva eficaz en resguardo de la democracia representativa en la Región. En efecto, el Secretario General de la OEA se encuentra dotado de facultades expresas y facultades inherentes a su función, que le permiten desplegar una extensa y flexible capacidad de iniciativa en materia preventiva, en particular para recabar información, ejercer buenos oficios y efectuar una diplomacia preventiva. Siendo la Carta de la OEA el tratado fundante de la CDI, las facultades del Secretario General que esta última le otorga, deben ser interpretadas en armonía con las facultades que la Carta le otorga, como asimismo con las referidas facultades inherentes.

Por tanto, existe dentro del marco de la Organización una institucionalidad y orgánica como es el Secretario General, con la capacidad de desempeñar un rol eficaz de resguardo de la democracia, en particular, desde una perspectiva preventiva. Al marco normativo existente en la materia, debe agregarse la necesaria voluntad política del más alto funcionario de la Organización para asumir este rol, el apoyo político de

los Estados Miembros como asimismo herramientas y mecanismos útiles para desempeñar su misión que son necesario fortalecer.

De esta manera, surge como necesario para robustecer la acción preventiva del Secretario General, no el fortalecimiento de sus facultades a través de una reforma normativa, sino el dotarlo de mecanismos efectivos, que le permitan desplegar eficazmente, su capacidad de recabar y recibir información, buenos oficios y diplomacia preventiva. En este orden de ideas, surgen mecanismos de “alerta temprana”, que ya han sido descritos y discutido en este Informe, tanto para detectar y actuar oportunamente en situaciones de riesgo para la democracia representativa, como asimismo, para efectuar un seguimiento de su desarrollo en las Américas a la luz de los elementos esenciales de la democracia representativa y de los componentes fundamentales de su ejercicio, descritos en los artículos 3 y 4 respectivamente, de la CDI.

La idea es crear estos mecanismos, ya sea bajo la dependencia directa del Secretario General o con independencia funcional y dentro del marco de la Secretaría General que coadyuven al cumplimiento del importante rol que la CDI, como también la Carta de la OEA, otorgan al Secretario General en materia de resguardo de la democracia representativa y, en particular, en su faceta preventiva. Se ha descartado, la creación de mecanismos independientes, por estimar esta Relatoría, que lo que debe fortalecerse es la capacidad preventiva del Secretario General a la luz de las facultades que éste tiene normativamente y el rol que le corresponde dentro del Sistema Interamericano, y no crear mecanismos que pudieran debilitar, entrar en conflicto o en descoordinación con su misión.

Por último, como se señaló este Informe se ha focalizado en abordar el fortalecimiento de los mecanismos preventivos en materia de resguardo de la democracia representativa. En un próximo informe, se abordarán otras deficiencias que se plantearon en el Primer Informe referidos a los mecanismos sancionatorios o punitivos de la CDI en situaciones de crisis o ruptura de la democracia representativa en un Estado Miembro y otros aspectos.

* * *

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LAS AMÉRICAS

TERCER INFORME PRESENTADO POR HERNÁN SALINAS
BURGOS

(2016)

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LAS AMERICAS: TERCER INFORME

(presentado por el doctor Hernán Salinas Burgos)

I. INTRODUCCIÓN

Durante el 88° período de ordinario de sesiones del Comité Jurídico Interamericano (CJI) (Washington D.C., abril 2016), el suscrito como Relator del tema, presentó un Segundo Informe sobre Democracia Representativa, documento CJI/doc. 501/16.

El objeto de dicho Informe fue a partir de las deficiencias que la Carta Democrática Interamericana (CDI) presenta en materia preventiva y de su descripción y propuestas en debate planteadas en el Primer Informe de la Relatoría, formular teniendo en cuenta las normas interamericanas y la práctica de la Organización de los Estados Americanos (OEA), propuestas específicas en orden a mejorar la acción preventiva contemplada en el capítulo IV de la CDI, sin que ello implique una modificación de sus disposiciones. Ello también, con el objeto de ayudar a los Estados Miembros en avanzar hacia un entendimiento común de los términos del referido capítulo y las condiciones bajo las que se debe aplicar. En este Informe, donde también se recoge lo que en lo pertinente ya el CJI ha señalado en la materia, indicaremos los principales aspectos abordados en ese Segundo Informe, complementando su análisis, abordando los aspectos no discutidos y formulando ciertas conclusiones finales.

II. EL SECRETARIO GENERAL DE LA OEA Y EL FORTALECIMIENTO DE SU ROL PREVENTIVO EN MATERIA DE DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

a. Facultades del Secretario General

Un primer análisis y discusión se efectuó respecto del rol del Secretario General de la OEA y la necesidad de fortalecer su acción preventiva, contemplada en los artículos 17 y 18 de la CDI,¹ para asistir a

¹ Eduardo Vio en su Primer Informe como Relator del tema de la CJI de la aplicación de la CDI, titulado “ *La Democracia en el Sistema Interamericano: Informe de Seguimiento sobre la Aplicación de la Carta*

los Estados Miembros ante procesos de gestación de crisis político-institucionales como también en los procesos de post-crisis, de una manera eficiente, dinámica, proactiva y flexible en el marco del principio de la gradualidad. Todo ello, en el contexto de un adecuado equilibrio entre la promoción y defensa de los principios democráticos - uno de los mandatos fundamentales de la OEA - y la no intervención, que es uno de sus principios fundamentales.²

Un primer elemento en dicho análisis fue precisar que siendo la Carta de la OEA un tratado internacional en cuyo marco se aprobó como una resolución de la Asamblea General la CDI, este instrumento y en, particular, su capítulo IV, no puede ser interpretado en contradicción con el tratado constitutivo de la OEA ni tampoco como que haya restringido las facultades del Secretario General y otros de sus órganos principales que le han sido otorgados por ese instrumento³. Todo ello en el contexto

Democrática Interamericana”, presentado el 2003 (CJI/doc. 127/03), refiriéndose a dos de las resoluciones adoptadas por el Consejo Permanente, en relación con la crisis de Venezuela, constata la utilización de los artículos 17 y 18 de la CDI en los siguientes términos: “...consecuentemente, las medidas que la OEA puede y ha adoptado en el caso a través de las dos resoluciones mencionadas, son más bien dirigidas, no a “la normalización de la institucionalidad democrática como lo contempla el referido artículo 20, sino a “la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”, la que, por ende, no habría o no estaría siendo alterada, sino que estaría vigente”(par. 13). Jean-Paul Hubert, Relator de la CJI, en su informe titulado “Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana”, presentado en la sesión del 19 de marzo de 2009, 74° período ordinario de sesiones, (Documento OEA/Ser. Q; CJI/doc. 317/09 corr. 1), afirma que tanto el artículo 17 como el 18 de la CDI son “provisiones preventivas por naturaleza, e intentan evitar la escalada de problemas políticos hacia una crisis más graves”.

² Véase Informe del Secretario General sobre cumplimiento del resolutive 3 de la resolución AG/RES. 2480 (XXXIX-O/09) “Promoción y Fortalecimiento de la Democracia: Seguimiento de la Carta Democrática Interamericana”, presentado ante el Consejo Permanente en la sesión celebrada el 6 de mayo de 2010, p. 6.

³ El CJI en sus *Observaciones y Comentarios sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana* aprobado en la sesión del 16 de agosto

que la OEA no tiene más facultades, pero tampoco menos que las que la Carta expresa o implícitamente establece, no pudiendo entenderse en este marco el respeto del principio de no intervención como en oposición al principio de legitimidad democrática y a los mecanismos interamericanos que se ponen en movimiento para su defensa. Todo ello, sin perjuicio del indudable valor jurídico de la CDI no sólo como instrumento interpretativo de la Carta de la OEA en materia de defensa de la democracia representativa sino además ya que proporciona flexibilidad o rápida adaptación a nuevas circunstancias y dispone de la capacidad de armonizar la diversidad jurídica y política del hemisferio.⁴

de 2001, 59º período ordinario de sesiones (Documento OEA/Ser. Q: CJI/doc.76/01), expresamente señaló que la Carta de la OEA prevalece sobre cualquier decisión de uno de sus órganos. Por otra parte, el Presidente del Grupo de Trabajo encargado de estudiar el proyecto de Carta Democrática Interamericana señaló en la sesión ordinaria del Consejo Permanente celebrada el 6 de septiembre de 2001 : *“Dicha cláusula (democrática) se adopta dentro de los confines de la Carta de la OEA, sin sobrepasarlos, mediante un proceso de interpretación de la misma destinado a nutrir los valores que le sirvieron de sustento con los elementos contemporáneos de la vida real distintos de su técnica de aplicación a los clásicos golpes de Estado, presentes en la mente de los delegados que asistieron a la asamblea de Bogotá, pero iguales en su reprochable finalidad, cual es el quebranto del Estado de Derecho y la aniquilación, más o menos sutil, más o menos descarada, de los elementos esenciales de la democracia”*, Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones. (CP OEA/Ser. G CP-1), 2003, p. 54.

⁴ Como lo señala Beatriz Ramacciotti *“las disposiciones normativas de la CDI constituyen una interpretación auténtica y extensiva de las normas pertinentes de la Carta de la OEA. Es más, la CDI viene a ser un “todo” con la Carta de la OEA, dado que fue adoptada no como un acto aislado sino precisamente “engarzada” con todos los antecedentes de normas y prácticas adoptadas anteriormente en el campo de la democracia (resoluciones, declaraciones, tratados relacionados, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros). De esta manera, las disposiciones de la CDI quedan integradas con las normas de la Carta de la OEA y de otros instrumentos jurídicos interamericanos, en un conjunto armónico de principios, normas y prácticas sobre promoción y protección internacional de la democracia conformando el Régimen Democrático Interamericano”* en *“Democracia y Derecho Internacional en las Américas”*, Lerner Ed. S.R. L., Córdoba, Argentina, 2009, p. 263.

Es así, que las facultades que el referido capítulo IV de la CDI otorga al Secretario General deben ser interpretadas en armonía con las facultades tanto explícitas como implícitas que la Carta de la OEA le otorga, en particular, en el artículo 110, inciso segundo, de “... llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente, cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y seguridad del Continente o el desarrollo de los Estados Miembros”, en relación con la disposición del preámbulo de la misma Carta que señala que “ la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”, como también con lo dispuesto en el artículo 2 b) de la misma Carta que establece como uno de los propósitos de la OEA el “Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”.⁵ Todo ello, bajo el presupuesto que como lo ha señalado el Secretario General: “El Secretario General de la OEA tiene como principal función la de velar por el cumplimiento de las normas interamericanas, comenzando por las establecidas en la Carta y las resoluciones de la Asamblea General”⁶ agregando en seguida, “En especial debe ser guardián de los principios rectores del sistema entre los cuales figuran el respeto a los derechos

⁵ Durante la discusión del segundo informe de este Relator producido en el período de sesiones del CJI donde fue presentado, Jean Michel Arrighi, Secretario de Asuntos Jurídicos de la OEA, refiriéndose al artículo 2 b) de la Carta de la OEA precisó “que la citada norma de la Carta de la OEA fue la que permitió la implementación de las misiones de observación electoral. En este sentido, si un instrumento otorga funciones a la Organización, ello incluiría a los órganos de la misma, abarcando igualmente a la Secretaría General. Por lo que el Secretario General puede trabajar en estos temas”. Véase “Temario Anotado del Comité Jurídico Interamericano”. 89º período de sesiones. Río de Janeiro, Brasil. Entre el 3 y el 14 de octubre de 2016, (Documento DDI/doc. 4/16), p. 23.

⁶ Comunicación del Secretario General dirigida al Presidente del Consejo Permanente, de fecha 30 de mayo de 2016, solicitando la convocatoria de dicho órgano para los efectos de activar el procedimiento del artículo 20 de la CDI respecto de Venezuela, (Documento OSG/243-16), p. 124.

*humanos, la promoción y fortalecimiento de la democracia, y las relaciones de cooperación entre sus Miembros”.*⁷

Asimismo, cabe tener presente, dos relevantes *Considerandos* de la CDI en cuyo contexto también deben ser interpretados los artículos 17 y 18 de la CDI. Ellos son el Considerando Primero que señala:

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención” y el último Considerando que precisa “Teniendo en cuenta el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes, relativas a las preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida.

Una interpretación armónica de las normas de la CDI con las referidas disposiciones de la Carta de la OEA y de su contexto, nos indican que el Secretario General está facultado, sin necesidad de consentimiento de ningún Estado, para llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente de la OEA, cualquier situación, en que a su juicio, esté en riesgo la democracia representativa en un Estado Miembro a la luz de un análisis efectuado de conformidad a las disposiciones de los artículos 3 (elementos esenciales de la democracia representativa) y 4 (componentes fundamentales de la democracia) contemplados en la CDI⁸.

⁷ Id.

⁸ Eduardo Vio en su Estudio presentado al CJI en la sesión del 9 de agosto de 2001, 59º período ordinario de sesiones, (Documento OEA/Ser. Q; CJI/doc. 71/01,) denominado “*Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana*”, señala refiriéndose a lo que finalmente fue el artículo 17 de la CDI: “*Aun cuando lo prescrito en esta disposición podría tener aplicación sin que se estipulara expresamente, en razón de derivar tanto de la práctica hemisférica como del espíritu general de la Carta de la OEA, tal cláusula no debería entenderse como que el Estado a que se*

Ahora bien, esta acción preventiva del Secretario General se encuentra limitada por el necesario consentimiento del Estado afectado en caso de una misión *in situ* y una ponderación objetiva de los elementos esenciales de la democracia y componentes fundamentales de ella, estipulados en los artículos 3 y 4, respectivamente, de la CDI, en resguardo del respeto del principio de no intervención⁹.

A su vez, de conformidad con la Carta de la OEA, la Asamblea General como “*Órgano supremo de la Organización*” puede “*considerar cualquier asunto relativo a la convivencia de los Estados americanos*” (art. 54) y el Consejo Permanente “*conoce, dentro de los límites de la Carta y de los tratados y acuerdos interamericanos, de cualquier asunto que le encomienden la Asamblea General o la Reunión de Consulta del Ministerio de Relaciones Exteriores*”.¹⁰ (art. 54).

refiere es el único que podría atraer la atención del organismo hemisférico respecto del riesgo que menciona ni que éste puede ser examinado por aquella sólo a petición de parte”, par. 29. Por otro parte, refiriéndose a lo que finalmente fue el artículo 18 de la CDI, señala: “*Es válida también la observación formulada respecto del artículo anterior y, por ende, esta disposición no debería dar margen para que pudiere afirmarse que sólo con la venia del Gobierno pertinente, el Secretario General podría realizar gestiones que no conlleven visitas al territorio del respectivo Estado*”, par. 30.

⁹ Asimismo, sin perjuicio de las facultades explícitas e implícitas que se le otorgan al Secretario General para la defensa de la democracia, el análisis de una situación como la toma de decisiones en aplicación del capítulo IV de la CDI es una cuestión reservada en forma colectiva al Consejo Permanente y a la Asamblea General.

¹⁰ En las conclusiones del informe del Relator de la CJI, Jean-Paul Hubert, titulado “*Aspectos Jurídicos de la Interdependencia entre Democracia y de Desarrollo Económico y Social*”, presentado en la sesión del 20 de marzo de 2006, 68° periodo ordinario de sesiones, (Documento OEA/Ser. Q; CJI/doc. 190/05 rev. 3), se señala: “*La Carta Democrática Interamericana resulta inseparable de la Carta de la OEA y así se ha convenido por lo general a) Que la primera fue concebida como una herramienta para actualizar e interpretar la Carta fundamental de la OEA, y b) La Carta Democrática Interamericana constituye, sin duda alguna la reafirmación e interpretación, por un lado, y el desarrollo*

Lo expuesto nos llevó a concluir en Informe anterior, que dentro del marco normativo indicado, el Secretario General posee facultades suficientes en materia preventiva en resguardo de la democracia representativa en la región sin necesidad de una modificación de la CDI. El desafío, por tanto, pareciera en agregar al marco normativo expuesto, las herramientas destinadas a fortalecer la acción preventiva del Secretario General, dentro del contexto de las facultades implícitas que se le entienden conferidas, por considerarse inherentes para el cumplimiento de los fines y objetivos que se persiguen con las facultades expresas en materia preventiva que le han sido otorgadas. Todo ello, acompañada de la voluntad política de ejercerlas en beneficio del resguardo de la democracia en la Región¹¹.

b. Herramientas destinadas a fortalecer rol preventivo del Secretario General

Dentro de dichas herramientas, consideramos todas aquellas necesarias que le permitan al Secretario General buscar o recibir información, en orden a activar fundamentada y oportunamente, un mecanismo preventivo de resguardo de la democracia, de conformidad con las facultades que le otorga el artículo 110 de la Carta de la OEA y el artículo 18 de la CDI, incluyendo el envío de misiones o de representantes especiales, gestiones diplomáticas y buenos oficios¹²

normativo, por el otro, de principios ya incluidos en la Carta de la OEA, con relación al ejercicio efectivo de la democracia representativa”.

¹¹ El Secretario General en su comunicación dirigida al Presidente del Consejo Permanente, de fecha 30 de mayo de 2016, solicitando la convocatoria de dicho órgano para los efectos de activar el procedimiento del artículo 20 de la CDI respecto de Venezuela, señala: “*En la defensa de la democracia debemos evitar dobles estándares y aplicar los mecanismos, como es el de la Carta Democrática Interamericana en todos los casos en que se constaten situaciones de deterioro en el respeto de los elementos esenciales de la democracia representativa y de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia.*”, op. cit., p. 5.

¹² Véase declaraciones de Secretario General, Representante Interino de Uruguay y Representante Permanente de México en Sesión Extraordinaria de Consejo Permanente, de 26 de junio de 2012, donde se discutió situación en Paraguay en relación Juicio Político que destituyó a

Ahora bien, esta acción preventiva del Secretario General se encuentra limitada por el necesario consentimiento del Estado afectado en caso de una misión *in situ* y una ponderación objetiva de los elementos esenciales de la democracia y componentes fundamentales de ella, estipulados en los artículos 3 y 4, respectivamente, de la CDI, en resguardo del respeto del principio de no intervención¹³.

Entre estas herramientas de carácter preventivo, la Relatoría se ha inclinado en la línea de fortalecer el rol del Secretario General, proponiendo aquellas en que no exista menoscabo de atribuciones del Secretario General como tampoco la creación de instancias que se superpongan por sobre de éste.

En esta materia, se destaca el establecimiento de mecanismos de “alerta temprana”, distinguiendo entre aquellos aptos para prevenir que una situación de riesgo para la democracia se transforme en una situación de crisis propiamente tal, vinculados al ejercicio de una diplomacia preventiva y, por otra parte, mecanismos de seguimiento de la democracia, de la evolución de la democracia destinados a fortalecer o consolidar la institucionalidad democrática a fin de detectar temprana y oportunamente potenciales situaciones que pudieran colocarla en riesgo en los países de la región¹⁴.

Presidente Lugo. Véase Informe Relator Hernán Salinas B. “*La Democracia Representativa en las Américas. Segundo Informe*”, documento (CJI/doc. 501/16), p. 6.

¹³ Asimismo, sin perjuicio de las facultades explícitas e implícitas que se le otorgan al Secretario General para la defensa de la democracia, el análisis de una situación como la toma de decisiones en aplicación del capítulo IV de la CDI es una cuestión reservada en forma colectiva al Consejo Permanente y a la Asamblea General.

¹⁴ El párrafo 17 del Preámbulo de la CDI recuerda que: “(...) en la *Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, los Estados Miembros expresaron su convicción de que la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además un labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de*

Se propone ubicar estos mecanismos dentro del ámbito de la actual Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia¹⁵, dependiente de la Secretaría General, un Departamento en la materia similar al que existe hoy en día, por ejemplo, para la cooperación y observación electoral. Esta Unidad o bien una Secretaría especial también dependiente del Secretario General estaría a cargo y tendría los recursos necesarios para recabar y recibir información de situaciones de riesgo para la institucionalidad democrática o del legítimo ejercicio del poder democrático, al cual podrían recurrir los diferentes poderes del Estado, partidos políticos, sociedad civil, etc.¹⁶ En este marco nos parece relevante la discusión de la propuesta del Secretario General en su informe de 2007 de interpretar la expresión “gobierno” como referida a todos los Poderes del Estado y no únicamente al Poder Ejecutivo a fin de superar las limitaciones en la activación de los mecanismos de acción colectiva en defensa de la

gobierno(...)”. Susan Marks en *What has Become the Emerging Right to Democratic Governance?*, publicado en “European Journal of International Law”, v. 22, n.2, p. 523, señala: “*Democracy means more than elections, it is said: what is needed as well is the strengthening of democratic institutions, values and norms*”.

¹⁵ La Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia tiene por misión contribuir al fortalecimiento de los procesos políticos de los Estados Miembros, en particular el sostenimiento de la democracia como la mejor opción para garantizar, la paz, la seguridad y el desarrollo. Es heredera de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) creada en 1991 AG/RES. 1124 (XXI-0/91) y que desde su creación desarrolló un papel importante en la promoción de la democracia y en el fortalecimiento de instituciones y prácticas democráticas en los países del Continente.

¹⁶ Un mecanismo como el expuesto relativiza la crítica formulada, entre otros, por Lisa McIntosh Sundstrom en su artículo publicado en el *Canadian Foreign Policy*, v. 10, n.3 (primavera de 2003) titulado “*Carrots and Sticks for Democracy in the OAS: Comparison With the East European Experience*” en p. 45-60 donde señala que en la CDI no hay “*un papel claro para los actores no gubernamentales de los Estados Miembro, conforme al artículo 22. Nuevamente, el proceso está totalmente en las manos de los gobiernos de turno de los Estados Miembros de la OEA, en lugar de incluir la representación de los puntos de vista de los grupos de oposición y los grupos de ciudadanos*”.

democracia¹⁷. Por otra parte, si la gravedad de la circunstancia lo amerita podría generarse la designación de un relator *ad hoc* por acuerdo o resolución del Consejo Permanente o de la Asamblea General.

¹⁷ Como lo señala Ayala, “la referencia a la solicitud de un “gobierno” tiene ver con la realidad constitucional de derecho interno según la cual, la representación de la actuación internacional de los Estados está asignada al gobierno en el Poder Ejecutivo, concretamente a través de su Jefe de Estado y/o de Gobierno y su Canciller”. Véase AYALA, Carlos. *Los Mecanismos Internacionales para la Protección Colectiva de la Democracia en la Carta Democrática Interamericana*, en “Defensa Colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos”, Serie Difusión de la Carta Democrática 5, Comisión Andina de Juristas, Lima 2006, p. 99. Por otra parte, la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA en un documento, titulado “Consideraciones para la invocación de la Carta Democrática Interamericana (CDI)”, de fecha 5 de mayo de 2016, señala: “Los artículos 17 y 18 de la CDI se refieren a la “solicitud del gobierno” y al “consentimiento del gobierno”. El Consejo Permanente y en última instancia la Asamblea General son los órganos donde están representados los gobiernos, quienes deciden las medidas a adoptar. En el estado actual del derecho parece difícil que se acepte que otros funcionarios gubernamentales que no sean los designados y acreditados por el poder ejecutivo puedan representar a ese mismo Estado en dichos órganos. Es cierto que, de acuerdo con el derecho internacional, todos los poderes conforman el gobierno (Convención de Montevideo de 1933, por ejemplo) y que sus actos generan responsabilidad internacional para el Estado; pero no es menos cierto que los órdenes jurídicos internos y las constituciones nacionales, otorgan al poder ejecutivo, y no a otros poderes, la representación internacional del Estado, lo que ha sido retomado e incorporado en normas internacionales referidas a las relaciones diplomáticas y consulares o a la celebración de tratados”.

http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-009/16. En la misma línea, Beatriz Ramacciotti afirma “a diferencia de algunas apreciaciones, incluida la del propio Secretario General de la OEA en un informe al Consejo Permanente, interpretamos que la expresión “gobierno” que utiliza la Carta Democrática se refiere exclusivamente al Poder Ejecutivo. Esta posición está basada, no sólo en la práctica interamericana, sino también en el hecho que las relaciones internacionales y la política exterior de los Estados se lleva adelante básicamente a través del Poder Ejecutivo. Esta facultad puede apreciarse en las Constituciones de los Estados miembros de la OEA, en particular, en los regímenes presidencialistas. En consonancia con estas normas

También dentro del mismo ámbito podrían desarrollarse mecanismos de seguimiento de la evolución de la democracia destinados a ayudar a los Estados en el fortalecimiento y consolidación de su democracia. Estos mecanismos, asimismo, tendrían además un evidente rol preventivo al contribuir a evitar eventuales amenazas al orden democrático.

Al respecto, la Relatoría se inclina por el mecanismo de elaboración y presentación de informes periódicos de la Secretaría General al Consejo Permanente a través de la Secretaría indicada¹⁸ o una Secretaría especial, sobre la situación de las democracias en los distintos países de la Región o bien sectoriales sobre algunos elementos esenciales de la democracia o componentes fundamentales de su ejercicio. Un instrumento como el expuesto, permitiría identificar, dentro de un criterio preventivo, los déficits en la democracia de la Región, promover modelos para asistir a los países en el fortalecimiento de los regímenes democráticos junto con establecer un diálogo con los países pertinentes con miras a mejorar la calidad de la democracia y detectar posibles situaciones de riesgo a ello.

internas, los órganos políticos que adoptan las decisiones en la OEA, vale decir, la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo Permanente, están conformados por representantes de cada Estado miembro designados por el Poder Ejecutivo”, en op. cit., p. 269-270.

¹⁸ El Representante Permanente de la República Dominicana en documento de fecha 17 de agosto de 2001, donde remite comentarios y modificaciones al Proyecto de CDI, propone el establecimiento de “*un sistema de alerta temprana que permita detectar la presencia de factores que conspiran contra la estabilidad democrática de un determinado país, así como el mecanismo de la Organización que estaría a cargo de dar seguimiento a dicha situación a fin de alertar adecuadamente a la Organización. Este mecanismo de seguimiento podría hacerse a través de informes sobre la situación de la democracia en los países del hemisferio, elaborados por la Unidad para la Promoción de la Democracia. Estos informes podrían ser presentados anualmente o cuando se presente una situación que pudiera llevar a la ruptura del orden democrático en cualquiera de los países*”. (p. 3).

En este contexto, como ya se señaló en el Segundo Informe de esta Relatoría¹⁹, surge la necesidad de coordinación y cooperación de la acción del Secretario General con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en particular, con su Relatoría sobre Libertad de Expresión. Ello, en orden al establecimiento de un diálogo oportuno y permanente, que haga las veces, considerando la vinculación entre democracia representativa y respeto de los derechos humanos y, en particular, la libertad de expresión, de alerta temprana respecto de situaciones en que la Comisión prevea una crisis que a ambos amenace.

Un mecanismo alternativo que también puede ser contemplado es el establecimiento dentro del mismo ámbito ya indicado, de un mecanismo voluntario de evaluación inter-pares (*peer review*)²⁰ por medio del cual los Estados Miembros que así lo quisieran podrían someterse a la evaluación de sus pares en relación al cumplimiento de los preceptos de la CDI en base a lo dispuesto en sus artículos 3 y 4. Este mecanismo diseñado en base a indicadores y formatos homogéneos y previamente concertados, también facilitaría la identificación de deficiencias, brechas y déficits como áreas a fortalecer, pero eso sí privilegiando la cooperación horizontal. En un primer momento, este mecanismo pudiera funcionar solamente para que ellos Estados Miembros que expresa y voluntariamente lo aceptaran.

Otros mecanismos que se han propuestos, de carácter permanente, independientes funcionalmente y con una estructura operativa propia, como un Relator Especial de la Democracia, un Ombudsman para la Democracia o un Alto Comisionado para la Democracia o un órgano o instancia de expertos independientes similar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no se consideran apropiados ya que pueden de alguna manera menoscabar las atribuciones del Secretario General o bien

¹⁹ Véase “La Democracia Representativa en las Américas: Segundo Informe”, presentado en el 88° período ordinario de sesiones del CJI, 4 al 8 de abril de 2016, (Documento CJI/doc. 501/16), p. 7.

²⁰ Como se señala en el primer informe preliminar de este Relator, este mecanismo fue propuesto por Perú en 2006. Véase (Documento CJI/doc. 501/16), p. 9.

constituir instancias que se superpongan a sus facultades en materia preventiva. Además, su creación pudiera implicar la necesidad de una reforma a la Carta de la OEA o a la CDI.

III. MODELOS O PAUTAS PARA DETERMINAR LO QUE CONSTITUYEN “SITUACIONES QUE PUDIERAN AFECTAR EL DESARROLLO DEL PROCESO POLÍTICO INSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO O SU LEGÍTIMO EJERCICIO DEL PODER” Y “RUPTURA DEL ORDEN DEMOCRÁTICO O UNA ALTERACIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL QUE AFECTE GRAVEMENTE EL ORDEN DEMOCRÁTICO EN UN ESTADO MIEMBRO”

a. Fundamento de una propuesta en la materia

Como se señaló en el Primer Informe una de las críticas sobre las limitaciones del capítulo IV de la CDI se refiere la “vaguedad” de los términos empleados y la “imprecisión” de criterios para definir cuándo y en qué medida se ha alterado la institucionalidad democrática, consecuencia inevitable de la amplitud que se ha querido imprimir a los mecanismos de acción colectiva para la salvaguarda de la democracia en el hemisferio²¹. Como lo señala Nikken, la CDI representa un intento no

²¹ El Relator Jean-Paul Hubert en su Informe presentado al CJI ya citado titulado “*Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana*” afirma: “*Hay consecuencias negativas importantes para lo que Legler llama la carencia “de un conjunto de patrones claros que sirvan como umbral para determinar precisamente hasta qué punto debe la OEA intervenir de acuerdo con las principales cláusulas de acción de los artículos 17-21”.* Como el mismo explica, hay “*un asunto de gran magnitud en juego; (...) no es claro cuáles medidas antidemocráticas son violaciones lo suficientemente graves de la Carta Democrática para garantizar una acción de la OEA; si ésta tuviera que responder ante toda infracción menor de la Carta Democrática, debería intervenir constantemente en los asuntos internos de sus Estados Miembros para defender la Democracia; sin embargo, al optar por no responder ante las transgresiones anteriores y centrarse en las amenazas graves, la OEA corre el riesgo de permitir una erosión cada vez mayor de la Democracia, o su “muerte por miles de cortadas”.* El Relator indica que Legler da el ejemplo de Perú durante los años 90 bajo Fujimori, donde dice “*para el momento en que la OEA tomará medidas para defender la Democracia, el país hace mucho tiempo se había deslizado al autoritarismo*”. Véase

siempre bien logrado de afinar la precisión de los diversos supuestos de alteración del orden constitucional democrático²². En efecto, la CDI, ni ningún otro instrumento interamericano, definen que lo constituyen “situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder” y “ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro”. En este contexto, un tema a debatir constituye la necesidad de definir, con una mayor precisión lo constituyen dichas situaciones. Ello, partiendo de la premisa, que como lo ha enfatizado el CJI, de la existencia de un vínculo vital entre el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el Estado de Derecho, que se expresa concretamente en la observancia de todos los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma, y que, por consiguiente, el régimen democrático no se agota en los procesos electorales, sino que se expresa también en el ejercicio legítimo del poder dentro del marco del estado de derecho que incluye el respeto a los elementos componentes y atributos de la democracia que menciona.²³.

Se aduce que la posibilidad de contar con lineamientos y definiciones más precisas en la materia delimitaría con mayor exactitud las situaciones en las que es más previsible su accionar y se espera, por tanto, la actuación de la Organización en pos de la protección de la democracia. Esto se agrega, facilitaría al Secretario General y a los Estados Miembros

LEGLER, Thomas (ed.); LEAN, Sharon L. (ed.); BONIFACE, Dexter B. (ed.), “*Las dimensiones internacionales y transnacionales de la Democracia en las Américas*”, en “Promoción de la Democracia en las Américas”, John Hopkins University Press, 2007, p. 120.

²² NIKKEN, Pedro. *Análisis de las Definiciones Conceptuales Básicas para la Aplicación de los Mecanismos de Defensa Colectiva de la Democracia Previstos en la Carta Democrática Interamericana*, en “Defensa Colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos”, Serie Difusión de la Carta Democrática 5, Comisión Andina de Juristas, Lima 2006, p. 57.

²³ Resolución CJI/RES. 159 (LXXV-O/09).

poder invocar la CDI y convocar al Consejo Permanente para analizar colectivamente situaciones que a primera vista parecieran corresponder a casos comprendidos en las situaciones ya indicadas. Finalmente, se indica que, sin lineamientos, la invocación de aquellas situaciones queda absolutamente sujeta a la discrecionalidad política lo que podría conducir a cargos de falta de objetividad o dobles estándares²⁴. Sin embargo, como lo dice Nikken *“Esta limitación, no obstante, ofrece también la ventaja de dotar de una cierta flexibilidad a esos mecanismos y a que se mire más bien hacia ellos que hacia la gravedad objetiva de la situación, para determinar cuál es el más apropiado para atenderla. Este es un contexto favorable para que opere uno de los componentes fundamentales de la CDI, como lo es su gradualidad”* como más adelante veremos emana de la práctica de la OEA.²⁵ En efecto, los mecanismos de defensa de la democracia establecidos en el capítulo IV de la CDI están diseñados de manera que en su aplicación se respete los principios de gradualidad y de proporcionalidad. La idea es que las respuestas que el mecanismo proporcione sean valoradas de acuerdo el grado de gravedad de cada problema y darse respuestas más serias solamente si existe un sentir colectivo de que la situación se ha deteriorado en maneras que afecten radicalmente la democracia²⁶.

²⁴ Al respecto, Nikken señala: *“Salvo el caso de la quiebra total y esencial de las instituciones democráticas y de la solicitud espontánea de cooperación por parte de un gobierno, la dificultad de delimitar con precisión cada supuesto es terreno fértil para que los intereses políticos de los miembros de la OEA encargados de formarse juicio prevalezcan en el análisis de la crisis política existente en otro Estado, crisis que requeriría el desencadenamiento de los mecanismos de acción colectiva previstos en la misma CDI”*, op. cit., p. 84.

²⁵ Id.

²⁶ Al respecto, ya en 1994, el Comité Jurídico Interamericano refiriéndose al rol de la OEA en materia de defensa de la democracia, señalaba en un informe del Relator Eduardo Vio Grossi (1994 - CJI/SO/II/doc. 37/94 rev.1, corr.2: *“No debe olvidarse que el objetivo tras el cual debe actuar la Organización es de una pronta restauración del sistema democrático quebrantado y no simple exclusión del infractor. Debe ser importante considerar que la sanción de suspensión no puede ser considerada como un fin en sí mismo, sino que la acción de la*

Es en este contexto, que el Secretario General en su Informe presentado al Consejo Permanente, en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2114 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/O6) - CP/doc. 4184/07, 4 de abril 2007, señala: “*Si el principal bien a custodiar es la democracia ¿cómo podemos hacerlo si no definimos con claridad cuándo y cómo ella está en peligro?*”. En esta línea ha surgido como propuesta el alcanzar un consenso político formal, a través de una resolución de la Asamblea General, acerca de las situaciones que pueden ser identificadas como “*que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder*” y “*ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro*”.

b. Objeto y elementos a considerar en una propuesta en el tema

El análisis se centrará, con el objeto de llegar a una propuesta en el tema, fundamentalmente en las situaciones contempladas en los artículos 18, 20 y 21 de la CDI donde la calificación sobre la existencia de la situación contemplada en cada una de dichas disposiciones la realizan órganos de la OEA en contrario del caso contemplado en el artículo 17 cuya aplicación inicial depende exclusivamente de la voluntad del Estado afectado. En efecto, este último deberá para poder activar el mecanismo contemplado en dicha disposición efectuar una apreciación acerca de la existencia de una situación que ponga en “riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio de poder” y luego lo hará el órgano competente de la OEA. Ahora bien, como lo señala Ayala

Ese riesgo o peligro tiene que estar referido al proceso político institucional o su legítimo ejercicio del poder de un Estado. Es decir, la situación de riesgo tiene que referirse al elemento concreto de una de las instituciones democráticas de ese Estado, como podrá ser uno de sus poderes públicos (ej. Congreso o Parlamento, Poder Judicial, autoridad electoral, Ministerio Público o el mismo Gobierno), de manera que pueda afectar en concreto al proceso

Organización debería estar apuntada esencialmente a buscar la pronta cesación del estado de ruptura democrática. De lo que se trata es de incentivar a la restauración democrática más que a una simple exclusión o suspensión del infractor”.

*institucional democrático del Estado o el ejercicio legítimo del poder por parte de éstos. O puede ser también un supuesto de un proceso institucional concreto que está a su vez vinculado con uno de los elementos esenciales de la democracia, como sería la relacionada con la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo*²⁷.

A juicio de este Relator la primera pregunta que debemos formularnos es si un ejercicio como el que por algunos se propone es necesario, teniendo presente, la dinámica y evolución de los procesos democráticos e institucionales y el riesgo a través de ello, de impedir la adaptación de la CDI a situaciones nuevas y hoy impredecibles.²⁸ A lo expuesto, pareciera más conveniente, más que el establecimiento de definiciones, el enunciado de criterios o pautas que emanen tanto de la práctica de la OEA como de la doctrina, que junto con ayudar en un proceso de dar mayor certeza jurídica a los conceptos antes indicados, tengan la suficiente flexibilidad para poder ser adaptados y aplicados a situaciones nuevas y con respeto al principio de gradualismo en la aplicación e interpretación de la CDI²⁹. Por otra parte, una aproximación

²⁷ AYALA, op, cit., p. 100.

²⁸ En su Informe ya citado titulado "Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana" el Relator Hubert señala: "Como lo anota Cameron, y lo repite el Secretario General en su informe, una elaboración más explícita del significado de alteraciones inconstitucionales del régimen constitucional "no implica (...) que las determinaciones de tal alteración sean para siempre fijas, ni que tales determinaciones sean una cuestión de juicio técnico o experto. No podemos olvidar que el artículo 19 de la Carta Democrática habla de las alteraciones que "seriamente deterioren el orden democrático" y agrega Hubert: "La determinación sobre sí una violación deteriora el orden democrático", acertadamente agrega Cameron, "requiere del juicio político, y no puede ser resuelta a priori".

²⁹ El Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, en su informe ya citado de 2007 se refirió a la importancia del componente de "gradualidad" presente en las formas de actuación como un elemento fundamental de la acción de la OEA y por medio de cual, es posible diseñar formas de actuación de la Secretaría y el Consejo Permanente que

como la propuesta iría en consonancia con un instrumento como es la CDI que como lo señala Legler “*sus cláusulas operativas facilitan una respuesta diplomática gradual y flexible por parte de la OEA hacia una gran cantidad de escenarios, que incluyen la diplomacia preventiva, las medidas punitivas, monitoreo electoral efectivo, y el fortalecimiento de la democracia a largo plazo*”.³⁰

Ahora bien, el establecimiento de estos criterios o pautas necesariamente debe ser construido a la luz de los elementos esenciales de la democracia establecidos en el artículo 3 de la CDI y de los componentes fundamentales de su ejercicio contemplados en el artículo 4 de la CDI y de otros instrumentos interamericanos³¹ considerando la gravedad tanto

permitan prevenir las crisis e introducir mecanismos o procesos que permiten valorar y analizar políticamente la gravedad de la situación y desarrollar, en forma progresiva, gestiones acordes con el nivel de la crisis., con el objeto de restablecer la integridad de la institucionalidad y estabilidad democrática. El Presidente del Grupo de Trabajo encargado de estudiar el proyecto de CDI señaló: “*en lo político queremos mirar la cláusula democrática más como un compromiso gradual para la prevención y disuasión que como un simple instrumento de represión*”, op. cit., p. 54.

³⁰ LEGLER, Thomas. *¿Mucho que celebrar? El décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana*, Ponencia preparada para la VI Cumbre de Ex-Presidentes: “Institucionalidad Democrática e Inclusión Social”, 11 de septiembre de 2011, Lima, Perú, p. 3.

³¹ Al respecto, cabe mencionar la Resolución I de la V Reunión de Consulta de los Ministerios de Relaciones Exteriores de 1959, señaló en su último considerando y en su parte resolutive: “*Que es conveniente enunciar, sin carácter enumerativo, algunos principios y atributos del sistema democrático en este Hemisferio, con el fin de permitir a la opinión pública, nacional e internacional, determinar el grado de identificación de los regímenes políticos con aquel sistema, contribuyendo de ese modo a la erradicación de las formas de dictadura, despotismo o tiranía sin quebrantar el respeto a la facultad que tienen los pueblos de escoger libremente sus formas de gobierno, Declara: 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 de gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado. 2. Los gobiernos de la Repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres. 3. La perpetuación en el poder, o el*

cuantitativa como cualitativa de su vulneración³². Si bien, la CDI no define qué diferencia conceptualmente los “elementos esenciales” de los “componentes fundamentales”, Nikken precisa que “*las diferencias deben apreciarse desde el ángulo de la gravedad de los atentados contra los ‘elementos esenciales’ o de los ‘componentes fundamentales’, lo que implicaría que, considerados aisladamente, el quebrantamiento de los primeros implicaría la más perturbadora lesión a la democracia*”³³. De esta manera, según Nikken cada situación contemplada en el capítulo IV “*debe ser objeto de un análisis particular a fin de calibrar el calibre de la lesión a la democracia a la luz de los indicados ‘elementos esenciales’ y ‘componentes fundamentales’, la cual puede resultar de un acto único o*

ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia. 4. Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana. 5. Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces. 6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano. 7. La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general libertad de información y expresión, son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático. 8. Los Estados Americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos”.

³² NIKKEN señala: “*Es la apreciación de la gravedad de la infracción lo que determinará el juicio sobre la gravedad de la vulneración de la democracia y la definición sobre cuál supuesto se ha configurado, entre los previstos en los artículos 18, 20 y 21 de la CDI*” op. cit., p. 83, agregando “*que ambos artículos proporcionan pautas para identificar cuándo se ha producido una subversión del orden democrático y sobre cuál es su gravedad, a fin de aplicar el mecanismo colectivo que resulte apropiado a cada hipótesis*”, p. 40.

³³ Id.

*de una política gubernamental que la menoscabe gravemente o destruya su esencia”.*³⁴

Del texto del citado artículo 3 fluye que este excluye los actos individuales de violaciones de los derechos humanos como eventos que desencadenarían alguna acción bajo la CDI³⁵. Por tanto, la CDI entraría en juego cuando los elementos listados como “esenciales” en el artículo 3 han sido tan severamente comprometidos que ponen en tela de juicio la esencia misma del “*violaciones graves, manifiestas y fehacientemente comprobadas de los derechos humanos*”³⁶, que no puede ser remediada a través de la acción normal de los órganos del sistema regional de derechos humanos, y debe afectar aquellos derechos “medulares”³⁷, principalmente, aquellos inderogables.

En este contexto, útil de considerar la lista de condiciones claves que constituyen violaciones del artículo 3 (elementos esenciales de la

³⁴ Ibid., p. 82.

³⁵ NIKKEN afirma que “*Violaciones singulares a los derechos humanos, incluso si no son remediadas mediante los recursos de la jurisdicción interna, no son tema para la aplicación de la CDI, sino para la actuación de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dentro de sus respectivas esferas de competencia*”, op. cit., p. 42.

³⁶ Véase Resolución 1503 (XLVII) de ECOSOC del 27 de mayo de 1970.

³⁷ NIKKEN señala la gravedad de dicho cuadro también dependería de los derechos que son objeto de violación sistemática, en particular, de aquellos cuya suspensión nunca es autorizada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 27) ya sea bajo estados de emergencia, o bien aquellos derechos cuya observancia amerita “atención particular” bajo la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. De esta manera, aun violaciones numerosas serían insuficientes para poner en marcha los dispositivos para el uso de la CDI a no ser que se pueda establecer que su grado, conexión, unidad de propósitos o importancia jurídica corresponden a una política incompatible con el respeto por los derechos humanos en una sociedad democrática, op. cit., p. 42 -43

democracia) presentados por el ex Presidente de los Estados Unidos Jimmy Carter en su ponencia en la sede de la OEA en Washington DC.³⁸ En primer lugar, Carter menciona: “*Una violación de la integridad de las instituciones centrales, incluyendo pesos y contrapesos constitucionales que disponen la separación de poderes públicos*”.³⁹ En segundo lugar, menciona “*La realización de elecciones que no satisfacen los estándares internacionales mínimos*”.⁴⁰ Continúa con “*la no realización de elecciones periódicas o la inobservancia de sus resultados*” y agrega las “*violaciones sistemáticas de las libertades básicas, como son la libertad de asociación y el respeto por los derechos de la minoría*”, como también “*la terminación inconstitucional del período de gobierno de cualquier funcionario elegido legalmente por parte de otro sector, ya sea o no elegido*” y “*la remoción arbitraria o ilegal, o la interferencia en el*

³⁸ Véase Discurso de Jimmy Carter, Ex-Presidente de los Estados Unidos de América en la inauguración de la cátedra de las Américas sobre “Las Promesas y Peligros de la Democracia”, 25 de enero de 2005, en sitio web OEA, Centro de Noticias, Discursos. Washington, DC. Asimismo, véase Robert Dahl “*La democracia. Una guía para los ciudadanos*”, Taurus, Madrid, 1999, p. 99-101. Véase también, RAMACCIOTTI, op. cit., p. 273-274.

³⁹ NIKKEN señala que la separación e independencia de los poderes públicos constituye “*uno de los aspectos más relevantes para la legitimidad del ejercicio del poder público dentro de los estándares democráticos*”, agregando que “*un sistema judicial subyugado por el poder ejecutivo o el legislativo vulnera la esencia del ejercicio legítimo del poder, dentro de un concepto democrático del Estado*”, op. cit., p. 47-48.

⁴⁰ Roberto A. Pastor califica dentro de las amenazas más graves contra la democracia (responsabilidad vertical) las que “*se dirigen contra la imparcialidad del proceso electoral. Pueden incluir la intimidación física de candidatos, de líderes de partidos políticos, o de votantes; manipulación de la lista de votantes o el conteo de votos; prevención de un partido de entregar su mensaje a los votantes; o aplazamiento indefinido de las elecciones. Estas violaciones pueden romper los lazos de responsabilidad entre los líderes y los votantes*”, Véase PASTOR, Roberto A., *A Community of Democracies in the Americas-Instilling Substance Into a Wondrous Phrase*, en “Canadian Foreign Policy”, v. 10, n. 3 (primavera de 2003), p. 15-29.

*nombramiento o las deliberaciones de los órganos judiciales y electorales*⁴¹, como asimismo “*la interferencia ilegal de parte de oficiales o actores no elegidos en la jurisdicción de oficiales elegidos. Esto implica un absoluto respeto del principio de la legalidad que implica que la esfera de la competencia de los diversos órganos del poder público debe estar delimitada por la Constitución y las leyes*”, y además “*el uso sistemático de los cargos públicos para silenciar, hostigar o perturbar el desarrollo de las actividades normales y legales de los miembros de la oposición política, la prensa o la sociedad civil*⁴², y finaliza con “*una declaración no justificada del estado de emergencia*”.

c. Criterios o pautas a la luz de la doctrina y práctica de la OEA

El artículo 18 de la CDI, disposición incluida dentro de los mecanismos de carácter preventivo de dicho instrumento, y que se refiere a “*situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder en un Estado miembro de la OEA*” no es aplicable, en principio, cuando se ha puesto en marcha el procedimiento establecido por el artículo 17, a menos que: a) el gobierno afectado, a pesar de haber solicitado la asistencia de la OEA para atender “*un grave riesgo para el proceso político institucional democrático*” no haya cumplido con las condiciones que el Secretario

⁴¹ Al respecto, Nikken señala: “*En estos casos, lo decisivo resulta que la designación de los titulares de tales órganos se haga con estricto apego a los procedimientos constitucionales y legales y que tales procedimientos no sean de naturaleza que coarte la independencia de la que tales órganos deben gozar en una sociedad democrática, de conformidad con estándares internacionales generalmente admitidos*”, op. cit., p. 44.

⁴² Al respecto, Nikken señala: “*La libertad de expresión debería también comprendida entre los derechos humanos, como “elementos esenciales” de la democracia representativa. Su inclusión entre los “componentes fundamentales” subraya, en primer lugar, que la violación de los derechos humanos que afecta la esencia de la democracia está conectada con situaciones generales de vulneración de los derechos fundamentales, con una práctica sistemática o una política gubernamental; y, en segundo lugar, que la libertad de expresión no es solamente un derecho individual, sino que cumple una función social democrática*”, Ibid., p. 51.

General o el Consejo Permanente hayan considerado necesario satisfacer para prestar la asistencia requerida; o, b) que la crisis democrática se haya agravado al punto que, a juicio del Secretario General o el Consejo Permanente, las disposiciones adaptadas bajo el artículo 17 resultan insuficientes para resolverla satisfactoriamente.

Por otra parte, tampoco resultaría aplicable el artículo 18, cuando la situación planteada exceda del mero riesgo de *“afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder”* configurándose más bien un cuadro de *“alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático”* o una *“ruptura del orden democrático”* situación en la cual serían aplicables los artículos 20 y 21 de la CDI, dentro del marco general de la Cláusula Democrática contenida en el artículo 19 de la misma.

Al tratar la situación política de Venezuela en 2002, el Consejo Permanente aprobó tres resoluciones, de las cuales dos, la CP/RES. 821 (1329/02) y la CP/RES. 833 (1348/02), fueron conforme a lo previsto en el artículo 18 de la CD, aunque, ninguna de las dos así lo indique expresamente. Asimismo, estas dos resoluciones fueron adoptadas cuando ya el Presidente constitucional había retomado el poder ilegítimamente usurpado por 48 horas y lo que se buscaba era el completo restablecimiento del orden democrático. Si bien, como se indicó, estas resoluciones no mencionan el artículo 18, ambas utilizan expresiones similares a las empleadas por éste y así, mientras dicha disposición se refiere a *“decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”*, aquellas se refieren a *“la consolidación del proceso democrático”* (Segundo Considerando y Primer Resolutivo de la primera de las mencionadas y Sexto Considerando de la segunda) y *“a preservar el libre ejercicio de los elementos esenciales de la democracia”* (Quinto Resolutivo de la misma). Asimismo, la resolución del Consejo Permanente CP/RES. 833 (1348/02) califica la presentación o requerimiento del Representante Permanente de Venezuela ante la OEA con respecto a la situación venezolana, como versando *“sobre los incidentes que pudieran desestabilizar el orden constitucional democrático de Venezuela”*, expresiones muy similares a las contenidas en

el artículo 18 de la CDI.⁴³ En consecuencia, de acuerdo a dichas resoluciones, la situación venezolana y, por ende, las medidas que la OEA puede y ha adoptado en el caso a través de las dos resoluciones mencionadas, están dirigidas a “*la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento*”, la que, por ende, no habría o no estaría siendo alterada, sino que estaría vigente. La interpretación anterior se sustenta también en lo expresado en las indicadas resoluciones en tanto ellas aluden al “*pleno ejercicio de la democracia en Venezuela*” (Primer Resolutivo de la resolución CP/RES. 823 (1348/02) y al respaldo a la institucionalidad democrática y constitucional de la República Bolivariana de Venezuela, cuyo gobierno preside Hugo Chávez Farías (es decir, en cuanto dan por supuesto de lo que se resuelve que existe democracia en Venezuela o que no se ha producido o no continúa en dicho país una alteración del orden democrático que afecte gravemente su orden democrático y que amerite, por tanto, la adopción de alguna de las previstas en el artículo 20 que pueda conducir a la medida de suspensión del Estado Miembro contemplada en el artículo 21 de la CDI. Además, se podría invocar, en apoyo a la tesis de que las dos resoluciones indicadas se sustentan en lo prescrito en el artículo 18 de la CDI, las circunstancias de que en ellas se alude a las visitas a Venezuela de personal de la Secretaría General, a la invitación de Venezuela para que representantes de la OEA faciliten el diálogo y la búsqueda de acuerdos democráticos en Venezuela (Tercer Considerando de la primera resolución indicada), al ofrecimiento de apoyo que el Gobierno de Venezuela requiera (Primer resolutivo de la misma resolución) y al informe del Secretario General sobre la situación venezolana (Segundo considerando de la segunda resolución mencionada), aspectos éstos que bien podrían ser considerados como a los que alude el artículo 18 al mencionar a las visitas como una de las medidas susceptibles de ser adoptadas por el Consejo Permanente de la OEA y al previo consentimiento del gobierno afectado como el requisito para proceder.⁴⁴

⁴³Véase el Informe de Eduardo Vio Grossi a la CJI titulado “*Informe de Seguimiento sobre la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana*” presentado en la sesión del 20 de marzo de 2003, 62° período ordinario de sesiones, párrafo 9 (Documento OEA/Ser. Q CJI/doc.127/03). párrafos 10.11 y 12.

⁴⁴ Ibid., párrafos 13,14 y 15.

Una situación similar a la de Venezuela se planteó respecto de Ecuador el 2009 y los actos de insubordinación de la policía contra el orden constitucional,⁴⁵ donde la resolución del Consejo Permanente, CP/RES. 977 (1772/10) corr.1, de 30 de septiembre de 2010, utiliza expresiones similares a las empleadas por éste, como “*en cuanto al fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática*” (Segundo considerando) y (Primer resolutivo); “*tomar las acciones apropiadas para fortalecer y preservar la institucionalidad democrática*” (segundo resolutivo) y “*para preservar la institucionalidad democrática*” (Tercer resolutivo).

El artículo 20 puede ser invocado si hay una alteración del orden institucional que menoscaba gravemente el orden democrático, o sea, aquellos elementos esenciales y componentes fundamentales que se mencionan en los artículos 3 y 4⁴⁶. Aquí la implicación es que hay un umbral crítico de gravedad que debe ser cruzado pero que no alcanza el nivel de una “ruptura institucional”.⁴⁷

Como lo dice Nikken:

⁴⁵ El Secretario General en su Informe Verbal sobre su visita a Ecuador en cumplimiento con la resolución del Consejo Permanente, CP/RES. 977 (1772/10) corr. 1. Véase Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente de 6 de octubre de 2010.

⁴⁶ El CJI ha afirmado que “*la alteración del orden constitucional que afecte gravemente al orden democrático (art. 19 y 20 de la CDI) son situaciones que deben apreciarse a la luz de la vigencia de los elementos esenciales de la democracia representativa y de los componentes fundamentales del ejercicio de la misma*” (CJI/RES. 159 (LXXV-O/09).

⁴⁷ El Secretario General, Cesar Gaviria en sus palabras a la sesión protocolar del Consejo Permanente, el 16 de septiembre de 2016, señaló: “*El texto de la Carta Democrática es un avance significativo sobre la resolución 1080. Valga la pena resaltar la introducción de la idea de “alteración del orden constitucional”, es decir que ahora un hecho anterior a una “interrupción” o “ruptura” puede ser motivo de nuestra acción o reacción*”, en “Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones”, Documento (CP OEA/Ser.G CP-1, 2003), p. X-XI.

En general, se trata del supuesto en que pueda advertirse la existencia de una política gubernamental abierta o veladamente dirigida a violar o defraudar a la Constitución, con una grave lesión para elementos esenciales de la democracia o componentes fundamentales de su ejercicio. Semejante situación puede surgir de un solo acto de singular gravedad, como el quebranto a la independencia del poder judicial, sometiéndolo a otro de los poderes públicos; o la aniquilación de la libertad de expresión en su conjunto; o la abolición del sometimiento del estamento militar a la autoridad civil (sin que esto haya llegado al punto de que los militares hayan asumido la conducción del Estado. También podría configurarse el supuesto del artículo 20 como resultado de un conjunto de actos que afecten varios atributos contemplados en los artículos 3 y 4, como un cuadro de violaciones sistemáticas a los derechos humanos (incluidos los derechos sociales o la libertad de expresión, por ejemplo); o la destrucción del pluralismo político a través de un sistema electoral perverso⁴⁸.

⁴⁸ NIKKEN, op. cit., p. 67. Para Ayala una “alteración constitucional capaz de afectar gravemente el orden democrático puede referirse a cualesquiera de las instituciones democráticas, es decir, a todos los poderes públicos, a los partidos políticos, a los derechos humanos, y en concreto a los elementos esenciales y los componentes fundamentales de la democracia, contenidos en la CDI(arts. 3 y 4):1. el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales: 2. el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; 3. la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo. 4. el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; 5. La separación e independencia de los poderes públicos; 6. la transparencia de las actividades gubernamentales; 7. la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; 8. el respeto por los derechos sociales; 9. la libertad de expresión y de prensa. 10. la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y 11. el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad”.⁴⁸ Véase AYALA, op. cit., p. 107-108. En una línea similar, El-Hage utiliza la expresión “erosión sostenida o sistemática de los elementos esenciales de la democracia o creeping coup” cuya característica principal es que “a diferencia del golpe de Estado y otros casos similares, la ruptura del orden democrático aquí no se produce de manera abrupta o

repentina, sino de manera gradual, sostenida y sistemática". Véase, EL-HAGE, Javier. *¿En qué casos y de qué manera debe aplicarse la cláusula democrática contra un Estado de la OEA*" publicado como parte del informe legal denominado "Los hechos y el derecho detrás de la crisis democrática de honduras 2009" patrocinado por la Human Rights Foundation y HRF Center for Research on Democracy, p. 108. Como ejemplos de hechos que, en caso de producirse de manera gradual, sostenida y sistemática, deberían causar la activación de la cláusula democrática en este contexto, El-Hage señala:"1. *La utilización del poder público para silenciar, acosar o interrumpir la libre asociación y las actividades de los miembros de la oposición política, de los sindicatos, de las minorías y de los miembros de la sociedad civil en oposición al gobierno.* 2. *La utilización del poder público para silenciar, acosar o interrumpir la libre asociación y las actividades de los miembros de la prensa.* 3. *La utilización del poder público para implementar políticas generales que restringen los derechos humanos.* 4. *La utilización del poder público para implementar un sistema de partido único.* 5. *La violación de la integridad de las instituciones centrales de la democracia, a través de la violación de los frenos y contrapesos propios de la separación e independencia de los poderes públicos.* 6. *El nombramiento o destitución arbitraria, inconstitucional o ilegal de miembros del Poder Judicial u órganos electorales, o el gradual copamiento del Poder Judicial y otros órganos cruciales de control del ejercicio del poder público, con la finalidad de que, consecuentemente, éstos validen las acciones constitucionales de sus benefactores.* 7. *La terminación arbitraria, inconstitucional o ilegal del mandato de cualquier funcionario democráticamente electo, perpetrada por otro funcionario electo o no electo de alguna agencia gubernamental.* 8. *La interferencia arbitraria, inconstitucional o ilegal en las deliberaciones de los miembros del Poder Judicial u órganos electorales.* 9. *El abuso de poderes constitucionales con la finalidad de reformar la Constitución a través de medios no previstos en la Constitución, o con la finalidad de extender esos poderes de manera temporal o sustancial.* 10. *La omisión de llevar a cabo las elecciones periódicas, el irrespeto a los resultados electorales o la realización de elecciones que no se producen de conformidad a los estándares internacionales.* 11. *El uso injustificado de los estados de emergencia.* 12. *La interferencia por parte de funcionarios no electos, tales como oficiales militares, en la jurisdicción de funcionarios electos.* 13. *Una crisis civil-militar por la que se produce la amenaza creíble de un golpe de estado. Esta crisis puede producirse por la manipulación de las FF.AA. a cargo de las autoridades civiles*". p. 108 a 110. Debido a que la erosión de la democracia, se produce de manera gradual y no abrupta, según El-Hage, la aplicación de la cláusula democrática puede también

Para McConnell y McCoy, de concurrir las condiciones que el ex-Presidente Carter considera violatorias de los elementos esenciales de la democracia contemplados en el artículo 3 de la CDI, antes mencionadas, se configuraría *“una alteración del orden constitucional que afecta gravemente el orden democrático de un Estado Miembro”* y la OEA *“debe sin mayor retraso tomar la iniciativa bajo el artículo 20 para lidiar con la situación”*.⁴⁹

En relación al contenido de la situación contemplada en el artículo 20 de la CDI en una línea similar a la expuesta precedentemente, se manifiesta la práctica de la OEA. Así, frente a la disolución del Congreso e intervención del Poder Judicial, decretado por el Presidente del Perú, Alberto Fujimori, en abril de 1992 y en aplicación de la Resolución 1080 (XXI-O/91), la Reunión *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores, en resolución MRE/RES 1/92, del 13 de abril de 1992, estimó que *“los acontecimientos ocurridos en el Perú afectan seriamente el orden constitucional y alteran la vigencia de la democracia representativa en un Estado Miembro de la Organización”*. Por otra parte, el Secretario General en su presentación de su informe al Consejo Permanente, el 23 de julio de 2016, donde invoca la aplicación del artículo 20 respecto de Venezuela, adujo el esfuerzo constante por parte de los poderes ejecutivo y judicial para desconocer e incluso invalidar el funcionamiento normal de la Asamblea Nacional. Aduciendo la falta de independencia del Poder Judicial señala el empleo del Ejecutivo repetidamente de intervenciones inconstitucionales en contra de la legislatura, con la connivencia de la Sala

iniciarse como medida preventiva cuando la alteración que afecta el orden democrático todavía no es un hecho consumado sino una amenaza, y de esta manera aplicarse el artículo 18 de la CDI. Así dice: *“Esta amenaza debería considerarse existente cuando cualquiera del conjunto de hechos enumerados arriba se ha producido de manera aislada, o se viene produciendo de manera gradual, pero no aún de manera sostenida y sistemática”*. p. 110.

⁴⁹ Mc CONNELL, SHELLEY A.; McCOY, Jennifer. *Reseña analítica y recomendaciones*, en “Defensa Colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos”, Serie Difusión de la Carta Democrática 5, Comisión Andina de Juristas, Lima 2006, p. 26.

Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia; la adopción por parte del Tribunal Supremo de un modelo de bloquear cada una de las leyes promulgadas por la Asamblea General que han socavado seriamente la facultad legislativa de la Asamblea Nacional; la inclusión dentro de estas resoluciones de una serie de decisiones destinadas a impedir que tres diputados ocupen sus escaños y así reducir la mayoría calificada de la oposición a una mayoría simple; la aprobación de dos decretos ejecutivos que declararon un estado de emergencia y un estado de emergencia económica, que concentró el poder aún más y estableció límites arbitrarios a la autoridad de la legislatura sobre los contratos públicos, los altos funcionarios y el presupuesto; la aprobación por el Tribunal Supremo de un fallo oficial para restringir las facultades de la Asamblea Nacional; el hecho que más del 60% de los jueces de los tribunales de primera instancia pueden ser destituidos de sus cargos, sin el debido proceso, si una comisión del Tribunal Supremo así lo decide; la provisionalidad y la temporalidad de jueces y fiscales que debilita aún más la independencia judicial y las posibilidades de imparcialidad. Por otra parte, el Secretario General alega como otros fundamentos para invocar el artículo 20: los intentos deliberados por parte del Gobierno venezolano de bloquear el referendo revocatorio, contemplado por la Constitución de dicho país, e impulsado por la oposición a través de intentos deliberados de demorar activamente el proceso; la existencia de presos políticos y detenciones arbitrarias.⁵⁰ El mismo Secretario General había señalado en relación con Venezuela, la existencia en dicho país de una alteración del orden constitucional democrático, derivado de una gradual, sostenida y sistemática erosión de la democracia manifestada en: *“1. la utilización del poder público para interrumpir la libre asociación y las actividades de grupos opositores y de medios de comunicación. 2. la violación de los frenos y contrapesos de la separación e independencia de los poderes del Estado. 3. el nombramiento arbitrario de miembros del Poder Judicial con el fin de validar las acciones inconstitucionales de sus benefactores. 4. el uso injustificado de los estados de emergencia. 5. la interferencia arbitraria, inconstitucional o ilegal en las deliberaciones del Poder*

50

http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-011/16.

Judicial o Poder Electoral. 6. la terminación arbitraria, inconstitucional o ilegal del mandato de funcionarios democráticamente electos. 7. el permanente acoso y decisiones arbitrarias que afectan a poderes del Estado o integrantes del sistema político".⁵¹ Asimismo, el Secretario General agrega en su fundamentación y en relación a la situación de la libertad de expresión y de prensa, que *"se han diagnosticado violaciones flagrantes a la misma que van desde procesos penales y administrativos contra periodistas y medios de prensa, pasando por medios de censura indirecta, situaciones de hostigamiento y discurso estigmatizador, represión y criminalización de la protesta social y violaciones al derecho de acceso a la información pública"*⁵² como también *"las restricciones indebidas a la protesta social, el uso desmedido de la fuerza contra manifestantes y la criminalización de opositores y disidentes..."*.⁵³ Por otra parte, el Representante Permanente del Perú, en una sesión del Consejo Permanente donde se discutió el proyecto de CDI, proponiendo que se precisará la expresión "alteración de la institucionalidad democrática" mencionó como ejemplos a incluir *"la disolución inconstitucional del congreso o parlamento, el no reconocimiento de una elección libre y justa, la realización de elecciones con elementos ciertos de fraude o con condiciones inequitativas que alteren sus resultados, la eliminación de la división de poderes o la existencia de una situación de violaciones masivas de los derechos humanos y supresión o restricción de las libertades individuales, esencialmente el ejercicio de los derechos políticos"*.⁵⁴

El artículo 21 trata del tipo de situación más grave, o sea "la interrupción del orden democrático", el cual corresponde a circunstancias

⁵¹ Véase solicitud presentada por Secretario General al Presidente del Consejo Permanente de 30 de mayo de 2016, op. cit., p. 63.

⁵² Ibid., p. 102-103.

⁵³ Ibid., p. 110.

⁵⁴ Acta de la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente celebrada el 11 de julio de 2001, Documento (CP/ACTA 1285/01), p. 21.

que pueden ir más allá de las contempladas en la Resolución 1080⁵⁵. Esto, asimismo marca una diferencia entre la CDI y el Protocolo de Washington cuyo supuesto se configura cuando un “*gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza*”. En efecto, si bien es cierto que una interrupción podría ser una situación en la que un gobierno es súbitamente derrocado⁵⁶ podría incluir otras situaciones en las que se menoscaban severamente los “elementos esenciales” descritos en el artículo 3 como son los autogolpes,⁵⁷ o situaciones como un golpe de

⁵⁵ En 1991 la Asamblea General de la OEA adoptó la Resolución 1080 que, ante una interrupción de la democracia, prevé la convocatoria de una reunión inmediata de los Ministros de Relaciones Exteriores del hemisferio para tomar decisiones relativas a acciones colectivas específicas en defensa de la democracia. Constituyó un instrumento clave para controlar las diversas crisis democráticas del hemisferio y ha sido invocada en cuatro oportunidades: Haití (1991), Perú (1992), Guatemala (1993) y Paraguay (1996).

⁵⁶ El-Hage asimila la situación de derrocamiento de un gobierno democráticamente elegido por la fuerza al clásico golpe de estado, el cual se configuraría por la concurrencia de al menos estos cuatro elementos:” *en primer lugar, que la víctima del golpe sea el presidente u otra autoridad civil o militar que tenga el mando máximo del Poder Ejecutivo en un país; en segundo lugar, que el perpetrador del golpe haya ejercido violencia o coerción contra la víctima para que abandone su cargo; en tercer lugar, que la acción o acciones que conforman el golpe sean abruptas o repentinas y rápidas; y, en cuarto lugar, que esta acción se produzca en clara violación del procedimiento constitucional para la destitución del Presidente*”, op. cit. p. 104.

⁵⁷ Como lo señala el Relator Hubert en su informe al CJI “Seguimiento de la Aplicación de la CDI”, ya citado, “1. *El concepto de “interrupción inconstitucional del orden democrático o una alteración inconstitucional del régimen constitucional que deteriore seriamente el orden democrático en un Estado Miembro” es tan general que puede ir más allá de la idea de los golpes de estado tradicionales; y 2) que al ampliar la noción de golpes de estado la Carta Democrática reconoce que cualquiera de los poderes públicos pueden de hecho ser víctima de dicha alteración. Continúa en el sentido de que debe reconocerse y enfatizarse que la Carta Democrática Interamericana permite, si se considera en sus implicaciones más amplias, la intervención en caso de “interrupción inconstitucional del orden democrático o de una alteración*

*inconstitucional del régimen constitucional que deteriore seriamente el orden democrático en un Estado Miembro”, sin importar si el afectado es el poder ejecutivo, judicial o legislativo (electoral)”. En este mismo Informe Hubert señala que Roberto A. Pastor al referirse a las amenazas a la democracia se refiere a aquellas amenazas contra la responsabilidad horizontal, que serían aquellas que ocurren cuando una rama del gobierno sobrepasa su poder constitucional para controlar otra rama. El más obvio es cuando las fuerzas militares reemplazan al Presidente o el Presidente cierra el Congreso o cambia la Corte de una manera importante y arbitraria. También Hubert cita a Maxwell A. Cameron quien distinguiendo entre responsabilidad vertical como aquella “en la cual los ciudadanos exigen responsabilidad de los líderes mediante elecciones y la responsabilidad vertical “ligada a la separación de poderes”, señala “En América Latina, la responsabilidad vertical está bien institucionalizada, no así la responsabilidad horizontal (...). Cuando los mecanismos son deficientes, una rama del gobierno puede usurpar la jurisdicción y la capacidad de otra. En autogolpes presidenciales, los presidentes pueden suspender la constitución, despedir la Corte Suprema, cerrar el Congreso, y gobernar por decreto hasta un plebiscito o una nueva elección para ratificar un nuevo régimen con poderes ejecutivos más amplios”. En un plano menor y, en consecuencia, bajo el umbral del artículo 21 de la CDI y más bien del artículo 20 lo que Cameron define como casos menos extremos, cuando “los presidentes pueden poner sus hombres en las cortes, abdicar su autoridad sobre los militares en los casos de violación de los derechos humanos, abusar de la autoridad del decreto ejecutivo, negar aceptar la veeduría legislativa, restringir la libertad de prensa, o utilizar los recursos públicos para socavar el desarrollo de partidos políticos y de gobiernos locales”. Para El-Hage esta situación de interrupción del orden democrático también incluye “los llamados autogolpes y los llamados golpes de impeachment”, afirmando que “el término autogolpe se refiere al hecho abrupto dirigido a la destitución forzada de un Poder Legislativo democráticamente electo e incluye los casos de cierre o clausura del Poder Legislativo a cargo del Poder Ejecutivo, así como la destitución abrupta de los miembros de la Corte Suprema o del Tribunal Constitucional” y que el “término golpe de impeachment se referiría a la acción abrupta ejecutada por un Poder Legislativo para destituir al Presidente democráticamente electo, al margen de los procedimientos constitucionales de destitución del presidente o de sucesión presidencial”, op. cit. p. 107-108. Reafirmando lo expuesto McCoy, señala “constitutionally sound impeachment procedures should not be included as a threat of democracy”. Véase, McCoy, Jennifer, *Challenges for the Collective Defense of Democracy on the Tenth Anniversary of the Inter-American Democratic Charter* en “Latin American Policy”, vol. 3, n.1, p.*

estado promovido desde dentro de un gobierno de origen legítimo; la abolición de las elecciones como mecanismo de acceso a la conducción del Estado, la instauración de un régimen de partido único, o la adopción de un régimen de apartheid.⁵⁸ Nikken sostiene que también puede ocurrir una interrupción cuando una progresiva acumulación de eventos cruza un umbral crítico y crea una situación en la que se daña radicalmente la esencia de la democracia, como sería el caso

de una política gubernamental gravemente atentatoria contra los derechos humanos, tal como la práctica sistemática de la desaparición forzada de personas, de las ejecuciones extrajudiciales o de otros graves crímenes contra los derechos humanos, o , en general, cuando tal política revele un cuadro persistente de violaciones graves, manifiestas y fehacientemente comprobadas de los derechos fundamentales. También podría alcanzarse este punto crítico a través de un proceso que, en la práctica, revele la destrucción de la independencia de los poderes públicos; o la progresiva ruina de un sistema electoral que garantice la celebración

35. En un discurso pronunciado por el Canciller de la República Bolivariana de Venezuela, Luis Alfonso Dávila García, en la XXXI Asamblea General de la OEA, San José, 3 de junio de 2001, donde éste da cuenta de las propuestas de Venezuela al proyecto de Carta Democrática Interamericana, se propone como un artículo 12 (nuevo) el siguiente: “*Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización, de las Conferencias especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado. Se entenderá que se ha producido una situación equivalente al derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido, cuando ocurra una alteración o ruptura constitucional que elimine, disuelva, modifique o sustituya, cualquiera de los Poderes debidamente constituidos del Estado, a través de procedimientos de hecho contrarios a la Constitución Nacional del Estado Miembro*”.

⁵⁸ NIKKEN, op. cit., p.72.

*de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto.*⁵⁹

Agrega Nikken que no es menester que la ruptura sea total, *es decir, que implique la abolición pura y simple de la democracia, sino basta que sea esencial, es decir, que se haya desvirtuado hasta tal punto el régimen político que haya perdido la calidad de democrático. Esto implica la noción de un punto crítico en el cual se traspasa el umbral de la desnaturalización radical de la democracia, lo cual sólo puede ser apreciado a la vista de las circunstancias de cada caso concreto*⁶⁰.

Por otra parte, siguiendo a Nikken, las violaciones del artículo 4 de la CDI por sí solas no comprueban que hubo una interrupción del proceso político institucional democrático, puesto que no se trata de elementos esenciales, aunque si como una crisis bajo los artículos 18 o 20 de la CDI. También debe ocurrir menoscabo de los elementos democráticos bajo el artículo 3 para que se pueda calificar como una interrupción. Esto no excluye “*que las violaciones al artículo 4 que se sumen a otras del artículo 3 puedan ser decisivas para apreciar que se ha alcanzado el punto crítico de ruptura del orden democrático*”.⁶¹ Finalmente, según el autor ya citado

No parece apropiado establecer como criterio para diferenciar los supuestos de aplicación de los artículos 20 y 21 mediante una distinción entre las violaciones a los artículos 3 y 4 de la CDI, según la cual se estaría frente a una ‘ruptura’ cuando se violenten los ‘elementos esenciales’ de la democracia, mientras que si solamente se afectan los ‘componentes fundamentales’ para su ejercicio, se estaría limitadamente ante una mera ‘alteración’ inconstitucional del orden democrático. En efecto, aunque es difícilmente concebible una “ruptura del orden democrático” sin que se hayan violentado

⁵⁹ Ibid., p. 72-73.

⁶⁰ Ibid., p. 73.

⁶¹ Id.

“elementos esenciales de la democracia, no todo quebrantamiento de éstos alcanza necesariamente la gravedad de un atentado radical, que destruye el orden democrático”⁶².

Como lo ha señalado, la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA:
No debe confundirse ‘ruptura del orden democrático’ con ‘alteración grave’; son dos situaciones distintas tal como lo indica el artículo 19 cuando dice que tanto una como otra son un “obstáculo insuperable para la participación en las sesiones de la Asamblea General (...). En el primer caso ya no hay gobierno; en el segundo, si lo hay, de ahí el procedimiento previsto en el artículo 20 que supone gestiones posibles ante las autoridades nacionales.”⁶³

Sin embargo, como la práctica de la OEA lo indica, en orden a buscar soluciones flexibles y graduales, con el objeto de permitir los procesos diplomáticos y evitar la aplicación de sanciones, ésta ha calificado situaciones que claramente caen dentro del marco de los criterios que se han indicado para la aplicación del artículo 21 y se ha invocado, en una primera instancia, el artículo 20.⁶⁴

⁶² Ibid. p. 68.

⁶³ *Consideraciones para la invocación de la Carta Democrática Interamericana (CDI)*, op. cit., nota 16 supra.

⁶⁴ La Resolución del Consejo Permanente titulada “*Situación actual en Honduras*”, aprobada en sesión celebrada el 28 de junio de 2009, CP/RES. 953 (1700/09), habla de “*ruptura del orden constitucional*”(Considerando Segundo); “*golpe de Estado*” (Resolutivo Primero); “*ruptura institucional*” (Resolutivo tercero); y por otra parte de “*alteración constitucional del orden democrático*” (Considerando Primero); “*fortalecimiento y preservación del orden democrático*” (Considerando Cuarto); “*alteración inconstitucional del orden democrático*” (Resolutivo Primero) para finalmente “*invocar el artículo 20 de la CDI para encomendar al Secretario General que “lleve adelante todas las consultas que sean necesarias con los Estados Miembros de la Organización”*”. Asimismo, también en relación a la misma crisis en Honduras, la Resolución de la Asamblea General, aprobada durante el 37° período de sesiones, el 1 de julio de 2009, AG/CG/doc.1 (XXXVII-E/09), junto con calificar la crisis de Honduras como un “*golpe de Estado*” (Primer Considerando) “*golpe de Estado en contra del Gobierno*

IV. CONCLUSIONES

El primer tema de análisis de este Informe fue determinar si el Secretario General de la OEA tenía las suficientes facultades, tanto expresas como implícitas, para desempeñar en forma eficiente la acción preventiva, contemplada en los artículos 17 y 18 de la CDI, en defensa de la democracia representativa.

Al respecto, considerando que la CDI es una resolución de la Asamblea General de la OEA, aprobada en el marco de un tratado internacional como es la Carta de la OEA, las facultades que el capítulo IV de la CDI otorga al Secretario General en la materia, deben ser interpretadas en su contexto y, en armonía con las disposiciones de la Carta, específicamente, de sus artículos 110, inciso segundo y 2 b).

En consecuencia, el Secretario General está facultado, sin necesidad de consentimiento de ningún Estado, para llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente de la OEA, cualquier situación, en que a su juicio, esté en riesgo la democracia representativa en

constitucional” (Primer Resolutivo) y “*ruptura inconstitucional*” (Tercer Resolutivo), habla de “*alteración institucional*” (Primer Considerando), “*alteración inconstitucional del orden democrático*” (Primer Resolutivo) e invoca la aplicación del artículo 20 de la CDI disponiendo la realización de “*gestiones diplomáticas dirigidas a restaurar la democracia y el Estado de Derecho y la restitución del Presidente J. M. Zelaya*” y “De no prosperar estas iniciativas en un plazo de 72 horas, la Asamblea General Extraordinaria aplicará inmediatamente el artículo 21 para suspender a Honduras”. Una situación similar ya se había producido en relación al Golpe de Estado que derrocó por 48 horas al Presidente constitucional de Venezuela. Ocurrido el golpe, al día siguiente, el 13 de abril de 2002, el Consejo Permanente se reunió y adoptó la Resolución CP/RES. 811 (1315/02), titulada “*Situación en Venezuela*” mediante la cual se condena la alteración del orden constitucional (Resolutivo Primero) y se convoca – de acuerdo al artículo 20, párrafo tercero de la CDI-a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (Resolutivo Sexto), en que no sólo expresamente invoca a dicha disposición, sino que, emplea sus mismos términos en la apreciación de la situación al expresar que “*considerando que en Venezuela se ha producido una alteración del orden constitucional que afecta gravemente su orden democrático...*” y, consecuentemente, dispone las medidas previstas en ese mismo artículo.

un Estado Miembro a la luz de un análisis ponderado y objetivo, efectuado de conformidad a las disposiciones de los artículos 3 (elementos esenciales de la democracia representativa) y 4 (componentes fundamentales de la democracia) contemplados en la CDI y con respeto del principio de no intervención, en particular, del consentimiento del Estado afectado para la realización de una misión *in loco* .

El análisis también lleva a la conclusión, que las facultades de las cuales dispone el Secretario General en materia preventiva necesitan además de la voluntad política correspondiente, ser fortalecidas a través de la institución de herramientas o mecanismos que le permitan un despliegue más eficiente de sus facultades en beneficio de la defensa de la democracia representativa en la Región.

Con dicho objeto, se ha propuesto la creación dentro del marco de la Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia o de una Secretaría Especial, ambos bajo la dependencia del Secretario General, de un mecanismo de “alerta temprana” que por una parte, le permita de una manera amplia y diversificada, buscar o recibir información, en orden a activar fundamentada y oportunamente, un mecanismo preventivo de crisis de la democracia en países de la Región, dentro de sus facultades, incluyendo el envío de misiones o representantes especiales, gestiones diplomáticas y buenos oficios.

Por otra parte, y dentro del mismo marco se propone el desarrollo de mecanismos de seguimiento de la evolución de destinados a ayudar a los Estados en el fortalecimiento y consolidación de su democracia con asimismo un indudable efecto preventivo. En esta materia, se propone la instauración de un mecanismo de informes periódicos del estado de la democracia en los diversos Estados de la Región o bien sectoriales sobre algunos elementos esenciales de la democracia representativa o componentes fundamentales de su ejercicio, con miras a mejorar la calidad de la democracia y detectar posibles situaciones de riesgo a ella. Alternativamente, también se propone dentro del mismo ámbito, el establecimiento de un mecanismo voluntario de evaluación inter-pares (*peer review*) por medio del cual los Estados Miembros que así lo quisieran podrían someterse a la evaluación de sus pares en relación al cumplimiento de los preceptos de la CDI en base a lo dispuesto en sus artículos 3 y 4, el cual en un primer momento, podría ser de aplicación voluntaria respecto de aquellos Estados que expresamente lo acepten.

El segundo tema de análisis tuvo por objeto abordar la crítica respecto de la vaguedad e imprecisión de los términos empleados en el capítulo IV de la CDI, en particular, lo que constituye “*situaciones que pudieran afectar el desarrollo político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder*”; “*alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático*”; y “*ruptura del orden democrático*” y la necesidad de una mayor precisión en orden a una mayor previsibilidad y menor discrecionalidad en la actuación de la OEA en defensa de la democracia. Análisis, en que también se considera, la ventaja que la referida imprecisión tendría en orden de proporcionar una cierta flexibilidad a los mecanismos diseñados en el capítulo IV, lo que permitiría que más bien se mire hacia ellos que hacia la gravedad objetiva de la situación, a fin de determinar cuál es el más apropiado para atenderla en orden a preservar o restablecer la democracia, dentro de un contexto de gradualidad y proporcionalidad. Como la práctica de la OEA lo indica, en orden a buscar soluciones flexibles y graduales, con el objeto de permitir los procesos diplomáticos y evitar la aplicación de sanciones, ésta ha calificado situaciones que claramente caen dentro del marco de las pautas que se indicarán para la aplicación del artículo 21 como situaciones de aplicación del artículo 20. Por último, otro elemento a considerar en el análisis indicado es la necesidad de considerar la dinámica y evolución de los procesos democráticos e institucionales y, por ende, disponer de conceptos que permitan enfrentar situaciones nuevas e impredecibles.

En razón de lo expuesto, se opta por el enunciado de criterios o pautas en vez de definiciones más elaboradas y rígidas, adaptables a situaciones nuevas, que permitan respuestas graduales y flexibles de la OEA a las crisis de la democracia en los países de la Región. Modelos o pautas que deben ser construidos a la luz de los elementos esenciales de la democracia establecidos en el artículo 3 de la CDI y de los componentes fundamentales contemplados en el artículo 4 del mismo instrumento y otros instrumentos interamericanos, considerando la gravedad tanto cuantitativa como cualitativa de su vulneración, lo que puede resultar de un acto único o de una política gubernamental que la menoscabe gravemente o destruya su esencia como fluye de enunciados como el efectuado por el ex-Presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter.

También, estos criterios o pautas deben partir de la premisa que violaciones sólo a los componentes fundamentales del ejercicio de la

democracia (art. 4) sólo pueden ser calificados dentro de las situaciones, dependiendo de su gravedad, del artículo 18 o 20 del capítulo IV de la CDI, lo que no excluye que violaciones al artículo 4 que se sumen a otras del artículo 3 puedan ser decisivas para apreciar que se ha alcanzado el punto crítico de ruptura del orden democrático. Ello, tampoco implica el establecer como criterio para diferenciar los supuestos de aplicación de los artículos 20 y 21 una distinción entre las violaciones a los artículos 3 y 4 de la CDI, y, por tanto, atribuir siempre a las primeras, una “ruptura del orden democrático”. En efecto, no todo quebrantamiento de los elementos esenciales de la democracia alcanza necesariamente la gravedad de un atentado radical destructor del orden democrático.

Dentro del marco enunciado podemos insinuar los siguientes criterios o pautas:

1. El artículo 18 de la CDI se refiere a “*situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder en un Estado Miembro de la OEA*”, es decir, una situación que a la luz de los artículos 3 y 4 de la CDI, si bien existe una vulneración grave de dichas disposiciones, el orden democrático sólo se encuentra en una situación de riesgo de ser alterado, y que por tanto, las medidas de defensa de la democracia van destinadas únicamente a preservar, consolidar o fortalecer la democracia. En ese contexto, de acuerdo a la práctica de la OEA y la doctrina, encontramos la existencia de incidentes o actos de insubordinación respecto de la autoridad constituida que pudieran desestabilizar el orden democrático o bien la existencia de un conjunto de hechos que podrían configurar un proceso de erosión de la democracia, pero que sólo se han producido de manera aislada, o bien de manera gradual, pero no aún de manera sostenida y sistemática, para poder constituir a una situación de alteración del orden democrático.

2. El artículo 20 se refiere a situaciones en que “*se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático*”, o sea, aquellos elementos esenciales y componentes fundamentales que se mencionan en los artículos 3 y 4 de la CDI, donde la implicación es la existencia de un umbral crítico de gravedad, pero que no alcanza el nivel de una “ruptura institucional”. Ella se configuraría, como la práctica de la OEA y la doctrina analizada nos expone y ejemplifica, por la existencia de una política gubernamental dirigida a violar o defraudar a la Constitución con grave lesión de los elementos esenciales de la

democracia o componentes fundamentales de su ejercicio o bien de una erosión sostenida o sistemática de ellos de manera gradual, sostenida y sistemática. Ella puede emanar de un acto de singular gravedad (ej.: disolución del poder judicial o quebrantamiento de su independencia; supresión de la libertad de expresión; abolición del sometimiento del estamento militar a la autoridad civil sin que implique que los militares asuman la conducción del Estado) o de un conjunto de actos que afecten varios atributos contemplados en los artículos 3 y 4 (ej.: violaciones sistemáticas de los derechos humanos, con inclusión de la libertad de expresión; erosión sistemática al principio de la separación de poderes a través del gradual cercenamiento de las atribuciones del poder legislativo y la paulatina cooptación del poder judicial; destrucción del pluralismo político a través de un sistema electoral perverso) y puede referirse a cualesquiera de las instituciones democráticas, es decir, todos los poderes públicos, a los partidos políticos y a los derechos humanos.

3. El artículo 21 se refiere a la situación más grave contemplada en el capítulo IV de la CDI como es “*la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro*”, que contempla el clásico golpe de Estado pero se extiende a otras situaciones en las que se menoscaban severamente los elementos esenciales de la democracia descritos en el artículo 3 de la CDI. Ellas se refieren a los “autogolpes”, los llamados golpes de *impeachment* referidos a la acción abrupta ejecutada por un Poder Legislativo para destituir al Presidente democráticamente electo, al margen de los procedimientos constitucionales de destitución presidencial y otras situaciones de ruptura del orden democrático, como serían la instauración de un régimen de partido único, o la adopción de un régimen de *apartheid*. También esta situación de interrupción o ruptura del orden democrático podría producirse cuando una progresiva acumulación de eventos cruza un umbral crítico y crea una situación en la que se daña radicalmente la esencia de la democracia, como sería el caso de una política gubernamental gravemente atentatoria contra los derechos humanos, tal como la práctica sistemática de la desaparición forzada de personas, de las ejecuciones extrajudiciales o de otros graves crímenes contra los derechos humanos, o, en general, cuando tal política revele un cuadro persistente de violaciones graves, manifiestas y fehacientemente comprobadas de los derechos fundamentales. Asimismo, este punto crítico podría alcanzarse a través de un proceso que, en la práctica, revele la destrucción de la

independencia de los poderes públicos; o la progresiva ruina de un sistema electoral que garantice la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto”. Tampoco sería necesario que la ruptura sea total sino sólo que sea esencial, es decir, que se haya desvirtuado hasta tal punto el régimen político que haya perdido la calidad de democrático. Esto implica la noción de un punto crítico en el cual se traspasa el umbral de la desnaturalización radical de la democracia, lo cual sólo puede ser apreciado a la vista de las circunstancias de cada caso concreto.

* * *

**GUÍA PARA UNA REFLEXIÓN DEL COMITÉ JURÍDICO
INTERAMERICANO SOBRE EL TEMA “LA DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA EN LAS AMÉRICAS” Y LOS INFORMES
DEL RELATOR**

INFORME PRESENTADO POR HERNÁN SALINAS BURGOS
(2017)

GUÍA PARA UNA REFLEXIÓN DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO SOBRE EL TEMA “LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LAS AMÉRICAS” Y LOS INFORMES DEL RELATOR

(presentado por el doctor Hernán Salinas Burgos)

I. INTRODUCCIÓN

Aceptando una sugerencia del Secretario General de la época, José Miguel Insulza, el Comité Jurídico Interamericano (CJI) durante su 85° período ordinario de sesiones (Río de Janeiro, agosto 2014), decidió incluir en su agenda el tema “La Democracia Representativa en las Américas”, designando como Relator al suscrito.

El objeto de la Relatoría es retomar, tomando en consideración el rico acervo existente en la materia, tanto del CJI como de otros órganos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en materia de implementación de la Carta Democrática Interamericana (CDI) y los nuevos desarrollos y desafíos contemporáneos para la democracia en la región, un estudio cuya finalidad es formular propuestas tendientes a perfeccionar la implementación jurídica del referido instrumento en orden a fortalecer la democracia representativa en el Continente.

En este contexto, teniendo presente lo sugerido por el Secretario General Insulza, y lo discutido en el seno del CJI, el objeto de la relatoría se circunscribe exclusivamente a un análisis y formulación de propuestas en relación con los mecanismos de acción colectiva establecidos en el capítulo IV de la CDI.

Asimismo, considerando el planteamiento del Secretario General manifestado tanto en su intervención en el CJI y en diversos informes presentados ante el Consejo Permanente de la OEA¹, como también que

¹ Véase, Informe del Secretario General en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2114 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06)-CP/doc. 4184/07, 4 de abril 2007 e Informe del Secretario General sobre cumplimiento del resolutivo 3 de la resolución AG/RES. 2480 (XXXIX-O/09) “*Promoción y Fortalecimiento de la Democracia:*

los Estados Miembros de la Organización han estimado necesario mantener los consensos alcanzados y plasmados en la CDI, en torno a valores, principios y aspiraciones compartidos, se ha descartado la opción de formular propuestas e orden a revisar los contenidos y reformar el texto del indicado capítulo IV.

En esta línea, lo perseguido por la Relatoría se limita a la formulación de propuestas en orden a fortalecer los mecanismos existentes para mejorar la aplicación de la CDI y la efectividad de sus respuestas colectivas, sin con ello reformar su texto, en el marco del principio de no intervención y respetando la soberanía nacional de cada Estado.

En este marco, el Relator ha presentado tres informes: a) un primer informe preliminar (86° período ordinario de sesiones, Río de Janeiro, marzo 2015) cuyo objeto fue describir, teniendo en cuenta tanto los trabajos y deliberaciones en el seno del CJI y de otros órganos de la OEA, como asimismo aportes de carácter doctrinario, las principales deficiencias, vacíos y eventuales contradicciones que la CDI presenta en lo que respecta a los mecanismos de acción colectiva en materia de defensa de la democracia. Además, en dicho informe se describieron propuestas que han surgido en la materia, sin entrar a una discusión exhaustiva de ellas y su valoración; b) un segundo informe (Washington, 88° período ordinario de sesiones, marzo 2016), cuyo objeto, fue a partir de las deficiencias que en el primer informe se expusieron de la CDI, en particular, en materia preventiva de los mecanismos de acción colectiva contempladas en su capítulo IV, presentar propuestas específicas en orden a mejorar la acción preventiva, sin que ello implique una modificación de sus disposiciones; c) un tercer informe (89° período ordinario de sesiones, Río de Janeiro, octubre 2016) cuyo objeto fue juntamente con recoger y desarrollar las propuestas formuladas en el segundo informe en materia de perfeccionamiento de los mecanismos de acción preventiva de la CDI en defensa de la democracia, analizar y formular propuestas en orden a determinar modelos o pautas respecto a lo que constituyen en relación a un Estado Miembro “situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del

Seguimiento de la Carta Democrática Interamericana”, presentado ante el Consejo Permanente en la sesión celebrada el 6 de mayo de 2010.

poder” (art. 18 CDI), “alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático” (art. 20 CDI) y “ruptura del orden democrático” (art. 21 CDI).

Durante la discusión del tercer informe surgieron en ella y de las observaciones formuladas, diferencias que, como lo señaló, el Presidente del CJI, Fabián Novak, ameritan una mayor reflexión respecto del tema por los miembros del CJI.

De acuerdo a lo propuesto por este Relator en dicha discusión y aceptado por el CJI, en orden a ayudar a esa reflexión, se ha preparado la guía que a continuación se desarrolla, donde se enuncian los principales aspectos que esa reflexión a juicio del Relator debe abordar en orden a avanzar en pos de un resultado definitivo en este tema de la agenda del CJI.

II. PUNTOS DE REFLEXIÓN

1. Necesidad de fortalecer los mecanismos de acción preventiva de la CDI

Un primer punto de reflexión se refiere a determinar por el CJI respecto de la existencia de debilidades en la CDI en materia de acción preventiva y la necesidad de fortalecer sus mecanismos en ella.

Estas dificultades han sido expuestas por el Secretario General en su ya citado Informe al Consejo Permanente del 2007 al señalar: *“A pesar de haberse convertido en el referente hemisférico obligado para la preservación de la democracia, la eficacia de la Carta se ha puesto a prueba en situaciones de crisis existentes o potenciales, en las que se han evidenciado limitaciones en cuanto a sus alcances jurídicos, operativos y preventivos”*.

El Relator concuerda con lo expuesto por el Secretario General y estima que es en esta labor preventiva, donde se visualizan, los desafíos y un mayor desarrollo que en su implementación se puede obtener de la CDI.

En efecto, los artículos 17 y 18 de la CDI² solamente proporcionan las bases para la acción preventiva. Si bien, este instrumento establece lo

² El artículo 17 de la CDI establece: *“Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político*

que define como “*gestiones diplomáticas adecuadas*” y “*buenos oficios para promover la normalización de la institucionalidad democrática*”, no señala ningún procedimiento o mecanismo al efecto, ni faculta al Secretario General a tomar iniciativas en ese terreno. Esto nos indica la necesidad de explorar en la búsqueda de mejores mecanismos de diálogo y de prevenir el rompimiento a fin de que la CDI sea realmente un instrumento útil y efectivo para anticipar y contener el debilitamiento del orden democrático y prevenir su colapso. Todo ello aparece, hoy más urgente, considerando que la amenaza a las democracias, en particular en su ejercicio, hoy en día, asumen variadas formas, y estas dificultades y deficiencias para prever, anticipar e impedir rupturas del orden democrático, limitan la capacidad de respuesta efectiva de la OEA en apoyo de sus Estados Miembros cuando está en riesgo su proceso político o su legítimo ejercicio del poder.

Por el contrario, como se desprende de su texto, la CDI es totalmente explícita en el procedimiento que se debe seguir para sancionar al Estado en que se ha producido la ruptura del orden democrático así como en la definición de la sanción que se debe aplicar.

Una acción sostenida y eficaz en el plano preventivo y de promoción de la democracia evita la activación de los mecanismos de defensa y punitivos contemplados en la CDI y, por lo tanto, los costos que acarrea una ruptura del orden democrático no sólo para el Estado afectado, sino

institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”. El artículo 18 de la CDI señala: “Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”.

también para la Organización. De esta manera, se privilegia la cooperación internacional por sobre la imposición, la denuncia o las sanciones.

2. El Secretario General tiene capacidad en materia preventiva para el resguardo de la Democracia Representativa

Un segundo tema de reflexión se refiere a determinar por el CJI si el Secretario General tiene facultades que le permitan actuar en materia preventiva en resguardo de la democracia representativa.

A nuestro juicio, en materia de facultades al Secretario General, el capítulo IV debe ser interpretado en armonía con las facultades explícitas como implícitas que la Carta de la OEA otorga al Secretario General. En particular, cabe mencionar el artículo 110, inciso segundo de dicho instrumento, que otorga al Secretario General la facultad de *“llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente, cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y seguridad del Continente o el desarrollo de los Estados Miembros”*, en relación con la disposición del preámbulo de la misma Carta que señala que *“la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”*, como especialmente con lo dispuesto en el artículo 2 b) de la misma Carta que establece como uno de los propósitos de la OEA el *“Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”*. Todo ello, bajo el presupuesto que como lo ha señalado el Secretario General, Luis Almagro: *“El Secretario General de la OEA tiene como principal función la de velar por el cumplimiento de las normas interamericanas, comenzando por las establecidas en la Carta y las resoluciones de la Asamblea General”*³ agregando en seguida, *“En especial debe ser guardián de los principios rectores del sistema entre los cuales figuran el respeto a los derechos humanos, la promoción y fortalecimiento de la democracia, y las relaciones de cooperación entre sus miembros”*.⁴

³ Comunicación del Secretario General dirigida al Presidente del Consejo Permanente, de fecha 30 de mayo de 2016, solicitando la convocatoria de dicho órgano para los efectos de activar el procedimiento del artículo 20 de la CDI respecto de Venezuela (Documento OSG/243-16), p. 124.

⁴ Ibid.

Esto es consistente jurídicamente con el hecho de que siendo la Carta de la OEA un tratado internacional en cuyo marco se aprobó como una resolución de la Asamblea General la CDI, este instrumento y, en particular, su capítulo IV, no puede ser interpretado en contradicción con el tratado constitutivo, ni tampoco como que haya restringido las facultades del Secretario General y otros de sus órganos principales que le han sido otorgados por ese instrumento. Esto mismo ha sido ratificado por la práctica de la propia OEA.⁵

⁵ Al respecto, es relevante mencionar lo que el 2012, el Secretario General manifestó al analizarse en el Consejo Permanente la situación de Paraguay con motivo de la destitución del Presidente Lugo, donde se discutía el envío de una misión a dicho país a su propia iniciativa: “*De acuerdo con la Carta, la Secretaría General...es un órgano central de la Organización de Estados Americanos. Y yo creo que mi obligación es cumplir esa decisión. El día que me digan que tengo que estar esperando a lo que digan otros organismos para poder actuar, desempeñar mi papel creo que la Organización va a estar muy mal*” (Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente celebrada el 26 de junio de 2012, CP/ACTA 1857/12, p. 45) y agregaba “*...no creo que exista duda alguna respecto de la Secretaría puede y debe recabar los antecedentes, ahí a donde los antecedentes se encuentren*” (Ibid., p. 46). En esa misma sesión, el delegado de Uruguay señaló: “*...creo que la intervención del Secretario General puede zanjar esta situación. Evidentemente que él está facultado por su propia situación estatutaria y por el artículo 20 capítulo IV de la Carta Interamericana de asistir, constituirse, realizar buenos oficios, gestiones diplomáticas in situ y eso no lo podemos negar. Por lo tanto, si el señor Secretario General desea constituirse y hacer esa misión especial y elegir a sus colaboradores, no tenemos ningún inconveniente en eso*”. (Ibid., p. 48). Asimismo, el delegado de México afirmó “*...yo quiero llamar la atención de todos los colegas a la intervención que ha hecho el Secretario General para poner sobre la mesa lo que es un hecho. El Secretario General tiene facultades, facultades que se derivan de la Carta Constitutiva de nuestra Organización: el artículo 107 que le da precisamente al Secretario General, como órgano central, cumplir los encargos que se deriven de acuerdos, de decisiones de la propia Asamblea General; y una que me parece fundamental, que es el artículo 110, párrafo 2, en donde tiene la obligación de llevar a la atención de este Consejo Permanente las cosas que sean de interés del Consejo Permanente*”. (Ibid., p. 50).

De esta manera, una interpretación armónica de las normas de la CDI con las referidas disposiciones de la Carta de la OEA en su contexto, y la práctica de la Organización, nos indican que el Secretario General está facultado, sin necesidad de consentimiento de ningún Estado, para llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente de la OEA, cualquier situación, en que a su juicio, esté en riesgo la democracia representativa en un Estado Miembro y desarrollar gestiones diplomáticas de carácter preventivo en dicho marco, a la luz de un análisis efectuado de conformidad a las disposiciones de los artículos 3 (elementos esenciales de la democracia representativa) y 4 (componentes fundamentales de la democracia) de la CDI.⁶

Ahora bien, esta acción preventiva del Secretario General tendría como limitaciones el necesario consentimiento del Estado afectado en caso de una misión *in situ* y una ponderación objetiva de los referidos elementos esenciales de la democracia y componentes fundamentales de ella, en resguardo del principio de no intervención.

3. Otorgamiento de herramientas destinadas a fortalecer rol preventivo del Secretario General y principio de no intervención

⁶ El artículo 3 de la CDI señala: “*Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto de 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*”.

El artículo 4 de la CDI establece: “*Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.*”

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”.

Si llegamos a determinar, de acuerdo a lo expuesto precedentemente, que el Secretario General posee jurídicamente las facultades para actuar en materia preventiva en resguardo de la democracia representativa, sin que sea necesaria una modificación de la CDI, el desafío pareciera estar en agregar al marco normativo indicado, las herramientas destinadas a fortalecer su acción preventiva. Todo ello, dentro del contexto de las facultades implícitas que se le entienden conferidas, por considerarse inherentes para el cumplimiento de los fines y objetivos en materia de defensa de la democracia representativa que la Carta de la OEA e instrumentos conexos le ha otorgado, acompañado de la voluntad y circunstancias políticas de poder ejercerlas.

Previo a individualizar, cuáles serían esas herramientas, un tercer punto de reflexión para el CJI constituye el determinar si la creación y otorgamiento de las referidas herramientas no vulneraría el principio de no intervención.

Como lo señaló el CJI en su resolución CJI/RES. I-3/95 de 23 de marzo de 1995: “...*El principio de no intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en dicho sistema y organización*”.

A su vez, el CJI en su resolución CJI/RES. 159 (LXXV-O/9) “*Elementos esenciales y fundamentales de la democracia representativa y su vinculación con la acción colectiva en el marco de la Carta Democrática Interamericana*” afirmó el derecho que todo Estado tiene a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga. Sin embargo, expresó que dicho derecho estaba limitado por el compromiso de respetar los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma, enumerados en la CDI.

De esta manera, desde que todos los Estados Miembros suscribieron la Carta de la OEA, y aprobaron unánimemente, mediante resolución de la Asamblea General la CDI, hicieron una cesión parcial de soberanía y están, en virtud del principio general *pacta sunt servanda*, obligados a respetar los compromisos adquiridos en esos instrumentos. Si todos los

pares se han comprometidos recíprocamente a cumplir los requisitos mínimos de la democracia, todos están sometidos al cumplimiento y a los procedimientos que han aceptado, entre los cuales, están los poderes otorgados a la OEA para actuar frente a violaciones o amenazas de ruptura de la democracia en el sistema interamericano.

De esta manera, como lo ha señalado el doctor Baena Soares, el conflicto entre el principio de no intervención y la aplicación de medidas colectivas es un falso dilema puesto que los Estados Miembros que constituyen la OEA aceptaron las condiciones mediante las cuales esa sociedad de naciones desempeñaría sus funciones a favor de la paz y en defensa de la democracia, tal como está consagrado en los instrumentos políticos que conforman el sistema interamericano.⁷

En efecto, lo que establece la Carta de la OEA en relación con el principio de no intervención es que *“Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro...”* (Art. 19) y *“Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza”* (art. 20) y en el caso de las acciones en defensa de la democracia que se contemplan en la CDI, no es un Estado el que las adopta sino que la Organización y con respeto del Derecho Internacional.

Como lo señala Beatriz Ramaciotti: *“La intervención unilateral además de ser ilícita, está en función de intereses estatales particulares de uno o varios Estados. En cambio, la acción colectiva prodemocrática favorece los intereses de todos los Estados Miembros de la OEA, y de la propia comunidad interamericana. En este sentido, cualquier Estado tiene el derecho de recurrir a la OEA para solicitar una acción colectiva prodemocrática cuando el legítimo ejercicio del poder o la institucionalidad democrática se encuentra en riesgo”*.⁸

⁷ Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano (CJI) al cuadragésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General (CP/doc. 4547/11).

⁸ RAMACIOTTI, BEATRIZ M. *Democracia y Derecho Internacional en las Américas*. Córdoba, Argentina: Lerner Ed. S.R.L., 2009, p. 290.

De esta manera, a juicio del Relator, lo que contradice el principio de no intervención es la acción unilateral de un Estado o un grupo de Estados, pero no así la acción multilateral en defensa de la democracia representativa adoptada por los órganos de la OEA dentro del marco de sus facultades en la materia.

Por tanto, si el Secretario General tiene poderes explícitos e implícitos que le permiten actuar en materia preventiva en resguardo de la democracia representativa, esos poderes también se extienden para poder disponer de procedimientos y herramientas que le permitan desplegar y desempeñar de manera eficaz esos poderes, sin vulnerar el principio de no intervención, limitado al consentimiento del Estado involucrado, en particular, en lo que respecta a misiones *in loco*.

4. Herramientas o procedimientos para un desempeño más eficaz de las acciones preventivas del secretario general en defensa de la democracia

Un cuarto punto de reflexión que se propone a los miembros del CJI, se relaciona con la necesidad de establecer herramientas o procedimientos para un desempeño más eficaz de la acción preventiva del Secretario General en resguardo de la democracia representativa y cuáles son las herramientas o procedimientos más convenientes para ello.

Como ya se ha señalado, el Relator ha concluido que, si bien la CDI presenta deficiencias e insuficiencias en materia preventiva, el Secretario General está provisto de facultades explícitas e implícitas para desempeñar esta función, siendo necesario agregar a ellas, herramientas o procedimientos que fortalezcan esa acción preventiva.

Una primera propuesta en la materia que formula esta Relatoría es que estas herramientas y procedimientos que se creen no deben menoscabar las atribuciones del Secretario General como tampoco implicar la creación de instancias que se superpongan por sobre éste.

Una segunda propuesta es ubicar a estas herramientas y procedimientos dentro del ámbito de la actual “Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia” dependiente del Secretario General, como un Departamento similar al que hoy existe en materia de cooperación y observación electoral o bien como una Secretaría Especial dentro del ámbito de la Secretaría General. Cualquiera sea el tipo de instancia escogida, ella con el objeto de permitir cabalmente el desempeño

de la facultad del Secretario General establecida en el artículo 110 de la Carta de la OEA, debiera estar provista de los recursos necesarios para recabar y recibir información de situaciones de riesgo de la institucionalidad democrática o del legítimo ejercicio del poder democrático, y al cual podrían recurrir los diferentes poderes del Estado, partidos políticos, sociedad civil, etc. En este marco, no sería pertinente la discusión de la propuesta del Secretario General en su informe del 2007 de interpretar la expresión “gobierno” como referida a todos los Poderes del Estado y no únicamente al Poder Ejecutivo a fin de superar las limitaciones en la activación de los mecanismos de acción colectiva en defensa de la democracia.

Una tercera propuesta se refiere a distinguir dentro de estas herramientas o procedimientos dos tipos de “mecanismos de alerta temprana”. Por una parte, aquellos destinados a prevenir que una situación de riesgo para la democracia representativa se transforme en una situación de crisis propiamente tal, vinculados al ejercicio de la diplomacia preventiva y, por otra parte, mecanismos de seguimiento y evolución de la democracia destinados a fortalecer o consolidar la institucionalidad democrática y también detectar temprana y oportunamente potenciales situaciones que pudieran colocarla en riesgo en los países de la región.

Los primeros, se referirían a mecanismos de diplomacia preventiva como buenos oficios, misiones de información y observación, etc. y si la gravedad de las circunstancias lo amerita podría contemplarse la designación de un relator *ad hoc* por acuerdo o resolución del Consejo Permanente o de la Asamblea General.

En relación al segundo tipo de mecanismos, se propone la creación de un mecanismo de elaboración y presentación de informes periódicos de la Secretaría General al Consejo Permanente o a la Asamblea General, sobre la situación general de las democracias en los distintos Estados Miembros o bien sobre algunos elementos esenciales de la democracia o componentes fundamentales de su ejercicio. Dicho instrumento permitiría identificar, dentro de un criterio preventivo, los déficits en la democracia de la región, promover modelos para asistir a los países en el fortalecimiento de los regímenes democráticos junto con establecer un diálogo con los países pertinentes con miras a mejorar la calidad de la democracia y detectar situaciones de riesgo para ella.

Un mecanismo alternativo constituye el establecimiento de un mecanismo de evaluación inter-pares (*peer review*) por medio del cual los Estados Miembros que así lo quisieran podrían someterse a la evaluación de sus pares, en relación al cumplimiento de los preceptos de la CDI en base a lo dispuesto en sus artículos 3 y 4. Este mecanismo diseñado en base a indicadores y formatos homogéneos y previamente concertados, también facilitaría la identificación de deficiencias y, por tanto, áreas a fortalecer, pero eso sí privilegiando la cooperación horizontal.

En razón de no menoscabar o superponerse a las facultades del Secretario General y dado que eventualmente pudieran implicar modificaciones a la Carta de la OEA, el Relator ha descartado otros mecanismos de carácter permanente, independientes funcionalmente y con una estructura operativa propia, como sería un Relator Especial para la Democracia, un Ombudsman para la Democracia, un Alto Comisionado para la Democracia o un órgano o instancia de expertos independientes similar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin perjuicio de la necesaria cooperación que debe existir entre este órgano y la Secretaría General potenciada en la forma propuesta, en razón de la indudable relación entre el respeto de los derechos humanos y la vigencia de la democracia representativa y el Estado de Derecho⁹.

5. Modelos o pautas para determinar lo que constituyen en un Estado Miembro “situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder”, “alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático” y “ruptura del orden democrático”

Como este Relator señaló en su Primer Informe Preliminar, una de las críticas sobre las limitaciones del capítulo IV de la CDI se refiere a la “vaguedad” de los términos empleados y la “imprecisión” de criterios para

⁹ El artículo 7 de la CDI establece: “*La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos*”.

definir las situaciones contempladas en los artículos 18, 20 y 21 de la CDI¹⁰, las cuales no son definidas en dicho instrumento.

¹⁰ El artículo 20 de la CDI establece: “*En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime convenientes.*”

El Consejo Permanente según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las 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.

Durante el proceso se realizarán gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática”.

El artículo 21 de la CDI dispone: “*Cuando la Asamblea General convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.*”

El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado”.

En este contexto, surge como un quinto tema de reflexión por el CJI el relativo a la necesidad de contar con lineamientos y definiciones más precisas en la materia que delimitarían con mayor precisión las situaciones en las que es más previsible su accionar y se espera, por tanto, la actuación de la OEA en defensa de la democracia. Esto conjuntamente con evitar dejar entregado el tema absolutamente a la discrecionalidad política, facilitaría al Secretario General y a los Estados Miembros poder invocar la CDI y convocar al Consejo Permanente para analizar colectivamente situaciones que parecieran corresponder a situaciones como las previstas en los indicados en los artículos citados.

La primera pregunta que, a juicio de este Relator se presenta en este punto de reflexión, es si de estimarse avanzar en el contexto expuesto, que es lo conveniente considerando la dinámica y evolución de los procesos democráticos e institucionales y la necesidad de que la implementación de la CDI se vaya adaptando a situaciones nuevas hoy impredecibles. A ello, debe agregarse lo que Pedro Nikken señala refiriéndose a la deficiencia expuesta: *“Esta limitación, no obstante, ofrece también la ventaja de dotar de una cierta flexibilidad a esos mecanismos y a que se mire más bien hacia ellos que hacia la gravedad objetiva de la situación, para determinar cuál es el más apropiado para atenderla. Este es un contexto favorable para que opere uno de los componentes fundamentales de la CDI, como lo es su gradualidad”*.¹¹

En esa perspectiva, el Relator se ha inclinado, más que por el establecimiento de definiciones, por el enunciado de criterios o pautas que emanen tanto de la práctica de la OEA como de la doctrina, que junto con ayudar en un proceso de dotar mayor certeza jurídica y menor discrecionalidad a los conceptos indicados, tengan la suficiente flexibilidad para poder ser adaptados y aplicados a situaciones nuevas y con respeto al gradualismo en la aplicación e interpretación de la CDI.

¹¹ NIKKEN, Pedro. *Análisis de las Definiciones Conceptuales Básicas para la Aplicación de los Mecanismos de Defensa Colectiva de la Democracia Previstos en la Carta Democrática Interamericana* en “Defensa Colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos”, Serie Difusión de la Carta Democrática 5, Comisión Andina de Juristas, Lima 2006, p. 84.

La segunda pregunta en este punto de reflexión se refiere a cómo deberían construirse estas pautas o criterios. Al respecto, es opinión del Relator que ellos debieran ser contruidos a la luz de los elementos esenciales de la democracia establecidos en el artículo 3 de la CDI y de los componentes fundamentales de su ejercicio contemplados en el artículo 4 de la CDI y de otros instrumentos interamericanos como la Resolución I de la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de 1959¹², considerando la gravedad tanto cuantitativa como cualitativa de su vulneración.

Si bien, la CDI no define qué diferencia conceptualmente los “elementos esenciales” de los “componentes fundamentales” de la democracia, Nikken precisa que “*las diferencias deben apreciarse desde*

¹² Esta resolución señaló en su último considerando y parte resolutive: “*Que es conveniente enunciar, sin carácter enumerativo, algunos principios y atributos del sistema democrático en este Hemisferio, con el fin de permitir a la opinión pública, nacional e internacional, determinar el grado de identificación de los regímenes políticos con aquel sistema, contribuyendo de ese modo a la erradicación de las formas de dictadura, despotismo o tiranía sin quebrantar el respeto a la facultad que tienen los pueblos de escoger libremente sus formas de gobierno. Declara: 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 de 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 efectivo de la democracia. 4. Los gobiernos de los Estados americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana. 5. Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces. 6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano. 7. La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general libertad de información y expresión, son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático. 8. Los Estados americanos con el fin de fortalecer las instituciones democráticas deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos”.*

*el ángulo de la gravedad de los atentados contra los “elementos esenciales” o de los “componentes fundamentales”, lo que implicaría que, considerados aisladamente, el quebrantamiento de los primeros implicaría la más perturbadora lesión a la democracia”.*¹³ De esta manera, continúa Nikken cada situación contemplada en el capítulo IV “debe ser objeto de un análisis particular a fin de calibrar el calibre de la lesión a la democracia a la luz de los indicados “elementos esenciales” y “componentes fundamentales”, la cual puede resultar de un acto único o de una política gubernamental que la menoscabe gravemente o destruya su esencia”.¹⁴

Bajo el marco expuesto, estos criterios o pautas deben partir de la premisa que violaciones limitadas a los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia (art. 4) sólo pueden ser calificadas dentro de las situaciones, dependiendo de su gravedad, del artículo 18 o 20 del capítulo IV de la CDI, lo que no excluye que violaciones al artículo 4 que se sumen a otras del artículo 3 relativas a los elementos esenciales de la democracia, puedan ser decisivas para apreciar que se ha alcanzado el punto crítico de ruptura del orden democrático. Ello, no implica el establecer como criterio para diferenciar los supuestos de aplicación de los artículos 20 y 21 una distinción entre las violaciones a los artículos 3 y 4 de la CDI y, por tanto, atribuir siempre a las primeras, una “ruptura del orden democrático”. En efecto, no todo quebrantamiento de los elementos esenciales de la democracia alcanza necesariamente la gravedad de un atentado radical destructor del orden democrático.

La última pregunta que se plantea en este punto de reflexión se refiere a determinar específicamente estas pautas o criterios. Al respecto, la propuesta del Relator es la siguiente:

a. En cuanto lo contemplado en el artículo 18 de la CDI referido a “situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional o democrático o el legítimo ejercicio del poder en un Estado Miembro de la OEA”, lo entendemos como una situación que a la luz de

¹³ NIKKEN, op. cit., p. 40.

¹⁴ Ibid., p. 82.

los artículos 3 y 4 de la CDI, si bien existe una vulneración grave de dichas disposiciones, el orden democrático sólo se encuentra en una situación de riesgo de ser alterado, y por tanto, las medidas de defensa de la democracia deben ir destinadas a impedir que esa situación de alteración ocurra, en orden a preservar, consolidar o fortalecer la democracia. En este contexto, y de conformidad con la práctica de la OEA y de la doctrina, encontramos situaciones caracterizadas por la existencia de incidentes o actos de insubordinación respecto de la autoridad constituida que pudieran desestabilizar el orden democrático o bien la existencia de un conjunto de hechos que podrían configurar un proceso de erosión de la democracia, pero que sólo se han producido de manera aislada, o bien de manera gradual, pero no aún de manera sostenida y sistemática, para poder constituir una situación de alteración del orden democrático.

b. En cuanto a lo contemplado en el artículo 20 de la CDI referido a situaciones en un Estado Miembro en que “*se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático*” lo entendemos como una afectación a los elementos esenciales y componentes fundamentales que se mencionan en los artículos 3 y 4 de la CDI, donde se alcanza un umbral crítico de gravedad, pero que no alcanza el nivel de una “ruptura institucional”. Ella se configuraría, como la práctica de la OEA y la doctrina indica, por la existencia de una política gubernamental dirigida a violar o defraudar a la Constitución con grave lesión de los elementos esenciales de la democracia o componentes fundamentales de su ejercicio, o bien de una erosión sostenida o sistemática de ellos de manera gradual, sostenida y sistemática. Ella podría emanar de un acto de singular gravedad (ej.: disolución del poder judicial o quebrantamiento de su independencia; supresión de la libertad de expresión; abolición de la subordinación del estamento militar a la autoridad civil sin que implique que los militares asuman la conducción del Estado) o de un conjunto de actos que afecten varios atributos contemplados en los artículos 3 y 4 (ej.: violaciones sistemáticas de los derechos humanos, con inclusión de la libertad de expresión; erosión sistemática al principio de la separación de poderes a través del gradual cercenamiento de las atribuciones del poder legislativo y la paulatina cooptación del poder judicial; destrucción del pluralismo político a través de un sistema electoral perverso) y puede referirse a cualesquiera de las

instituciones democráticas, es decir, todos los poderes públicos, a los partidos políticos y a los derechos humanos.

c. En cuanto a lo contemplado en el artículo 21 de la CDI referida a la situación más grave contemplada en su capítulo IV, “la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro”, entendemos que ella se extiende al clásico golpe de Estado pero incluye otras situaciones en las que se menoscaban severamente los elementos esenciales descritos en el artículo 3 de la CDI. Es el caso de los “autogolpes”, los llamados golpes de *impeachment* referidos a la acción abrupta ejecutada por un Poder Legislativo para destituir al Presidente democráticamente electo, al margen de los procedimientos constitucionales de destitución presidencial (juicio político) y otras situaciones de ruptura del orden democrático, como serían la instauración de un régimen de partido único, o la adopción de un régimen de apartheid. También esta situación de interrupción o ruptura del orden democrático podría producirse cuando una progresiva acumulación de eventos cruza un umbral crítico y crea una situación en la que se daña radicalmente la esencia de la democracia, como sería el caso de una política gubernamental gravemente atentatoria contra los derechos humanos, tal como la práctica sistemática de la desaparición forzada de personas, de las ejecuciones extrajudiciales o de otros graves crímenes contra los derechos humanos, o, en general, cuando tal política revele un cuadro persistente de violaciones graves, manifiestas y fehacientemente comprobadas de los derechos fundamentales. Asimismo, este punto crítico podría alcanzarse a través de un proceso que, en la práctica, revele la destrucción de la independencia de los poderes públicos; o la progresiva destrucción de un sistema electoral que garantice la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto. Tampoco sería necesario que la ruptura sea total sino sólo que sea esencial, es decir, que se haya desvirtuado hasta tal punto el régimen político que haya perdido la calidad de democrático. Esto implica la noción de un punto crítico, en el cual, se traspasa el umbral de la desnaturalización radical de la democracia, lo cual sólo podría ser apreciado a la vista de las circunstancias de cada caso concreto.

* * * * *

**COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO
DEMOCRACIA**

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

(2017-1946)

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

DEMOCRACIA¹

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

(2017 – 1946)

2017

CJI/doc.524/17

SALINAS BURGOS, Hernán. *Guía para una reflexión del Comité Jurídico Interamericano sobre el tema “la democracia representativa en las Américas” y los informes del relator.*
Rio de Janeiro, 21 feb. 2017

2016

CJI/doc.501/16

SALINAS BURGOS, Hernán. *La democracia representativa en las Américas: segundo informe.*
Washington, DC, 28 mar. 2016

CJI/doc.506/16

SALINAS BURGOS, Hernán. *La democracia representativa en las Américas: tercer informe.*
Rio de Janeiro, 20 oct. 2016

2015

CJI/doc.473/15

SALINAS BURGOS, Hernán. *La democracia representativa en las Américas: primer informe preliminar.*

¹ Este documento se basa en los informes y resoluciones emitidos por el Comité Jurídico Interamericano entre 1946 y 2017. Sirvieron como referencia para esta investigación los siguientes textos: *Sistema Interamericano, Democracia y Desarrollo Económico Social, Carta Democrática, Democracia y Autodeterminación, Democracia y No Intervención, Democracia Representativa, Derechos Humanos – Democracia y Reconocimiento de Gobiernos de Facto.*

LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

Rio de Janeiro, 3 mar. 2015

2011

CJI/RES. 176 (LXXIX-O/11)
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Resolución, Democracia participativa y participación ciudadana*
Rio de Janeiro, 4 ag. 2011

CJI/doc.383/11 rev.1
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre mecanismos de participación directa y fortalecimiento de la democracia representativa*
Rio de Janeiro, 2 ag. 2011

2010

CJI/doc. 355/10
HUBERT, Jean-Paul. *Promoción y fortalecimiento de la democracia*
Rio de Janeiro, 1 jul. 2010.

CJI/doc. 355/10 corr.1
HUBERT, Jean-Paul. *Promoción y fortalecimiento de la democracia*
Rio de Janeiro, 5 ag. 2010.

2009

CJI/RES. 159 (LXXV-O/09)
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Resolución, Elementos esenciales y fundamentales de la democracia representativa y su vinculación con la acción colectiva en el marco de la Carta Democrática Interamericana*
Rio de Janeiro, 12 ag. 2009.
Nota: Ver además CJI/RES.I-3/95, CJI/doc.190/05 rev.3, CJI/doc.317/09 corr.1, CJI/doc.7/99.
o Relator del tema: Jean-Paul Hubert.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

CJI/RES. 160 (LXXV-O/09)

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Resolución, Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana.*

Rio de Janeiro, 12 ag. 2009.

Nota: Anexo – CJI/doc.317/09 corr.1. HUBERT, Jean-Paul. *Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana.*

- Ver además: CJI/RES. 132 (LXXI-O/07).
- Relator del tema: Jean-Paul Hubert.

CJI/doc. 317/09 corr.1

HUBERT, Jean-Paul. *Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana.*

Bogotá, 19 mar. 2009.

Nota: Anexada a la resolución CJI/RES. 160 (LXXIV-O/09), agosto 2009.

2007

CJI/doc.264/07

PÉREZ, Antonio Fidel. *Reporte relativo al Informe del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos sobre la implementación de la Carta Democrática Interamericana.*

Rio de Janeiro, 11 jul. 2007.

Nota: - Anexo: CP/doc.4184/07, 4 abr. 2007. *La Carta Democrática Interamericana: informe del Secretario General en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES.2251 (XXXVI-O/06).*

CJI/doc.281/07

VIO GROSSI, Eduardo. *Voto razonado. Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana CJI/doc.274/07 rev.2).*

Rio de Janeiro, 8 ag. 2007.

Nota: Anexo a la resolución CJI/RES. 132 (LXXI-O/07).

CJI/RES. 132 (LXXI-O/07)

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Resolución, Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana.*

Rio de Janeiro, 9 ag. 2007.

Ver además: CJI/RES.I-3/95; CJI/RES.I-2/96, CJI/RES.17 (LVII-O/00), CJI/RES.23 (LVIII-O/01), CJI/RES.32 (LIX-O/01), CJI/RES.41 (LX-O/02) y CJI/RES. 64 (LXIII-O/03) y CJI/doc.264/07.

- Anexos:
 - *Voto razonado. Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana de Eduardo Vio Grossi, (CJI/281/07);*

LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

- *Explicación de voto en disidencia sobre la resolución de la Carta Democrática Interamericana*, Antonio Fidel Pérez (CJI/doc. 284/07).
- o Co-relatores del tema: Ana Elizabeth Villalta Vizcarra, Jaime Aparicio, Mauricio Herdocia Sacasa, Ricardo Seitenfus, Eduardo Vio Grossi, Freddy Castillo Castellanos y Jean Paul Hubert.

CJI/284/07

PÉREZ, Antonio Fidel. *Explicación de voto en disidencia relativo a la resolución sobre el seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana (CJI/doc.274/07 rev.2)*.

Rio de Janeiro, 10 ag. 2007.

Nota: Anexo a la resolución CJI/RES. 132 (LXXI-O/07).

CJI/doc.274/07 rev.2

HUBERT, Jean-Paul. *Proyecto de resolución, Seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana*.

Rio de Janeiro, 9 ag. 2007.

Nota: El citado documento es el proyecto de resolución de la CJI/RES. 132 (LXXI-O/07).

2006

CJI/RES. 106 (LXVIII-O/06)

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Resolución, Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social*.

Washington, DC, 29 mar. 2006.

Nota: - Anexo: Jean Paul Hubert. *Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico social: informe provisional – (CJI/doc. 190/05 rev.3)*.

- o Relator del tema: Jean-Paul Hubert.
- o Ver además: CJI/RES.I-3/95; CJI/RES. 17 (LVII-O/00); CJI/RES. 5/LII/98.

CJI/doc. 190/05 rev.3

HUBERT, Jean-Paul. *Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico social: informe provisional*.

Washington, DC, 20 mar. 2006.

Nota: Anexo a la resolución CJI/RES. 106 (LXVIII-O/06).

2005

CJI/RES. 95 (LXVII-O/05)
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. Resolución, Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social.
Rio de Janeiro, 12 ag. 2005.
Nota: Relator del tema Jean Paul Hubert.
Ver además: CJI/doc.190/05 rev.1.

2004

CJI/RES. 80 (LXV-O/04)
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. Resolución, Aplicación de la Carta Democrática Interamericana.
Rio de Janeiro, 16 ag. 2004.
Nota: Relator del tema: Eduardo Vio Grossi.

2003

CJI/doc. 127/03
VÍO GROSSI, Eduardo. La democracia en el sistema interamericano: informe de seguimiento sobre la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana.
Rio de Janeiro, 20 mar. 2003.

CJI/RES. 64 (LXIII-O/03)
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. Resolución, Aplicación de la Carta Democrática Interamericana.
Rio de Janeiro, 27 ag. 2003.

2002

CJI/RES. 41 (LX-O/02)
COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. Resolución, La democracia en el Sistema Interamericano.
Rio de Janeiro, 8 mar. 2002.
Nota: Ver además: CJI/RES.I-3/95, CJI/RES. 17 (LVII-O/00), CJI/RES. 23 (LVIII-O/01), CJI/RES. 32 (LIX-O/01) y CJI/doc.76/01.

2001

CJI/doc.47/01

TREJOS SALAS, Gerardo. *Democracia y derecho internacional*
Ottawa, 6 mar. 2001.

CJI/doc.48/01

VÍO GROSSI, Eduardo. *Primer Preinforme sobre un Anteproyecto de Instrumento, Declaración o Tratado sobre la Democracia en el Sistema Interamericano.*
Ottawa, 6 mar. 2001.

CJI/RES. 23 (LVIII-O/01)

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Resolución, La democracia en el sistema interamericano.*

Ottawa, 20 mar. 2001.

Nota: Ver además: CJI/doc. 48/01, CJI/doc. 35/00 rev.1, CJI/RES. 17 (LVII-O/00), CJI/doc. 37/94 rev.1 corr. 2.

CJI/doc.61/01²

TREJOS SALAS, Gerardo. *Observaciones preliminares sobre la Carta Democrática Interamericana*, 1 p.

Rio de Janeiro, 31 jul. de 2001.

Nota: El citado documento se encuentra en la Biblioteca del CJI.

CJI/doc.63/01³

REBAGLIATI, Orlando R., TREJOS SALAS, Gerardo. *Carta Democrática Interamericana: Documento de trabajo*, 2 p.

Rio de Janeiro, 2 ag. de 2001.

Nota: El citado documento se encuentra en la Biblioteca del CJI.

CJI/doc.64/01⁴

VÁZQUEZ, Carlos Manuel. *Observaciones sobre los Artículos 12-14 del Proyecto de Carta Democrática Interamericana (rev. 7)*, 2 p.

Rio de Janeiro, 6 ag. de 2001.

Nota: El citado documento se encuentra en la Biblioteca del CJI.

² Documento limitado.

³ Idem.

⁴ Idem.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

CJI/doc.65/01⁵

POLLARD, Brynmor T. *Enmiendas propuestas. Anteproyecto de la Carta Democrática Interamericana*, 2 p.

Rio de Janeiro, 6 ag. de 2001.

Nota: El citado documento se encuentra en la Biblioteca del CJI.

CJI/doc.66/01 corr.1⁶

GONZÁLEZ GÁLVEZ, Sergio. *Reflexiones preliminares a propósito de la adopción de una Carta Democrática en una Asamblea Extraordinaria de la OEA*, 3 p.

Rio de Janeiro, 7 ag. de 2001.

Nota: El citado documento se encuentra en la Biblioteca del CJI.

CJI/doc.67/01⁷

VIO GROSSI, Eduardo. *Consideraciones sobre el Proyecto de Carta Democrática*, 2 p.

Rio de Janeiro, 7 ag. de 2001.

Nota: El citado documento se encuentra en la Biblioteca del CJI.

CJI/doc.68/01⁸

TREJOS SALAS, Gerardo. *El sometimiento del ejército y de la policía al poder civil: una omisión grave del Proyecto de Carta Democrática Interamericana*, 2 p.

Rio de Janeiro, 7 ag. de 2001.

CJI/doc.69/01⁹

FRIED, Jonathan T. *Carta Democrática Interamericana rev. 7. Observaciones del Comité Jurídico Interamericano*, 2 p.

Rio de Janeiro, 7 de agosto de 2001.

Nota: El citado documento se encuentra en la Biblioteca del CJI.

CJI/doc.70/01¹⁰

TREJOS SALAS, Gerardo. *Derecho internacional y democracia*, 3 p.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

⁷ Idem.

⁸ Idem.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

Rio de Janeiro, 8 ag. 2001.

Nota: El citado documento se encuentra en la Biblioteca del CJI.

CJI/doc.71/01¹¹

VIO GROSSI, Eduardo. *Observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de la Carta Democrática Interamericana*, 9 p.

Rio de Janeiro, 9 ag. 2001.

Nota: El citado documento se encuentra en la Biblioteca del CJI.

CJI/doc.72/01¹²

FRIED, Jonathan T. *Carta Democrática Interamericana rev. 7 - Proyecto de observaciones del Comité Jurídico Interamericano*, 7 p.

Rio de Janeiro, 10 de ag. 2001.

Nota: El citado documento se encuentra en la Biblioteca del CJI.

CJI/doc.75/01

TREJOS SALAS, Gerardo. *Una omisión grave en el artículo 22 del Proyecto de Carta Democrática Interamericana*, 3 p.

Rio de Janeiro, 13 ag. 2001.

Nota: El citado documento se encuentra en la Biblioteca del CJI.

CJI/doc.76/01

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana*.

Rio de Janeiro, 16 ag. 2001.

Anexos: CJI/RES.I-3/95. *La democracia en el sistema interamericano*.

CJI/RES. 5/LII/98. *La democracia en el sistema interamericano*.

CJI/RES. 17 (LVII-O/00). *La democracia en el sistema interamericano*.

Ver CJI/RES. 32 (LIX-O/01).

¹¹ Idem.

¹² Idem.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

CJI/RES. 32 (LIX-O/01)

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Resolución, Observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de Carta Democrática Interamericana.*

Rio de Janeiro, 16 ag. 2001.

Nota: Anexos: *Observaciones y comentarios...Carta Democrática Interamericana* (CJI/doc.76/01).

CJI/RES.I-3/95; CJI/RES.5/LII/98; CJI/RES. 17 (LVII-O/00).

2000

CJI/RES. 17 (LVII-O/00)

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Resolución, La democracia en el sistema interamericano.*

Rio de Janeiro, 19 ag. 2000.

Nota: - *Voto razonado del doctor Vio Grossi.*

Ver además: CJI/doc.35/00 rev.1

Relator del tema: Eduardo Vio Grossi.

CJI/doc.35/00 rev.1

VÍO GROSSI, Eduardo. *La Democracia en el Sistema Interamericano. Informe de seguimiento: nuevo enfoque metodológico. Instrumento, declaración o tratado interamericano sobre la Democracia.*

Rio de Janeiro, 17 ag. 2000.

1998

CJI/doc.3/98

VÍO GROSSI, Eduardo. *La Democracia en el Sistema Interamericano: informe de seguimiento.*

Santiago, 20 feb. 1998.

Nota: Ver además: CJI/RES.I-2/96, CJI/RES.I-3/95, CJI/SO/I/doc.6/96, CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1 corr.2, CJI/SO/I/doc.7/95 rev.2.

CJI/RES.5/LII/98

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Resolución, La democracia en el sistema interamericano.*

Santiago, 19 mar. 1998.

Nota: Relator del tema Eduardo Vio Grossi.

Ver además: CJI/doc.3/98.

1997

CJI/SO/I/doc.1/97

VÍO GROSSI, Eduardo. *Palabras del Presidente del Comité Jurídico Interamericano, en la inauguración del Seminario sobre Democracia en el Sistema Interamericano* (Washington, D.C., 21 feb. 1997).
Washington, D.C., 20 feb. 1997.

1996

CJI/SO/I/doc.6/96

VÍO GROSSI, Eduardo. *La democracia en el sistema interamericano: informe adicional*, Rio de Janeiro, 31 enero 1996.

CJI/RES.I-2/96

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Resolución, La democracia en el sistema interamericano.*

Rio de Janeiro, 6 feb. 1996.

Nota:

- *Voto razonado por Miguel A. Espeche Gil.*
- Relator del tema: Eduardo Vío Grossi.
- Ver además: CJI/RES.I-3/95, CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1 corr.2, CJI/SO/I/doc.7/95 rev.2, CJI/SO/I/doc.6/96.

CJI/RES.II-22/96

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Resolución, Seminario sobre la democracia en el sistema interamericano.*

Rio de Janeiro, 28 ag. 1996.

Nota: - Relator del tema: Eduardo Vío Grossi.

1995

CJI/RES.I-3/95

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Resolución, La democracia en el sistema interamericano.*

Washington, D.C., 23 mar. 1995.

Nota:

- *Aclaración de voto concomitante de Jonathan T. Fried.*
- *Voto razonado de Miguel A. Espeche Gil.*
- *Voto razonado de Alberto Zelada Castedo.*
- El citado documento se encuentra digitalizado.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Ver además: CJI/SO/II/doc.13/91 rev.2, CJI/SO/II/doc.10/93, CJI/SO/I/doc.11/94, CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1 corr.2, CJI/RES.II-12/94, CJI/SO/I/doc.7/95 rev.2.

CJI/SO/I/doc.7/95 rev.2

VÍO GROSSI, Eduardo. *Informe complementario. La democracia en el sistema interamericano*, 15 p.

Washington, D.C., 22 mar. 1995.

1994

CJI/SO/I/doc.11/94

VÍO GROSSI, Eduardo. *Segundo informe preliminar. La democracia en el sistema interamericano (Las normas de la Carta de la OEA en relación a la democracia)*, 13 p.

Rio de Janeiro, 24 enero 1994.

CJI/RES.II-12/94

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. Resolución, La democracia en el sistema interamericano

Rio de Janeiro, 22 ag. 1994.

Nota: Relator del tema: Eduardo Vio Grossi.

Ver además: CJI/SO/II/doc.10/93, CJI/SO/II/doc.11/94, CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1.

CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1 corr.2

VÍO GROSSI, Eduardo. *Informe. La democracia en el sistema interamericano*.

Rio de Janeiro, 18 oct. 1994.

Nota: - Anexo *Acta n. 16, 18 ag. 1994*.

1993

CJI/SO/II/doc.10/93

VÍO GROSSI, Eduardo. *Primer informe preliminar. La democracia en el sistema interamericano: aspectos fundamentales a considerar*, 7 p.

Rio de Janeiro, 6 ag. 1993.

1992

CJI/SO/II/doc.3/91 rev.2

VILLAGRÁN-KRAMER, Francisco. *Los derechos humanos y el principio de no intervención. Los esquemas de sanciones*. 63 p.

LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

Rio de Janeiro, 1 jul. 1992.

Nota: Ver además: *Instrumentos sobre casos de violaciones al principio de no intervención* (23 oct.1959), *Diferencias entre intervención y acción colectiva* (23 sept.1965), *Casos de violaciones al principio de no intervención aprobadas por el Comité Jurídico Interamericano* (12 feb. 1974).

CJI/SO/II/doc.13/91 rev. 2

VILLAGRÁN-KRAMER, Francisco. RUBIN, Seymour J. *Estudio de la legitimidad en el sistema interamericano y la interrelación de las disposiciones de la Carta de la OEA sobre autodeterminación, no intervención, democracia representativa y protección de los derechos humanos*, 32 p.

Rio de Janeiro, 13 ag. 1992.

Nota: El relator del citado Informe comunicó que declinaba de la relatoría de la misma y que, en consecuencia, retiraba de su consideración dicho Informe. In: *Informe anual*, mar.-ag. 1992.

Ver además: -*Informe sobre el estado actual del tema: fortalecimiento y ejercicio efectivo de la democracia* (Rio de Janeiro, 13 jul. 1959); *Instrumento sobre casos de violaciones al principio de no intervención* (Rio de Janeiro, 23 oct. 1959) anexo *Dissenting statement, EUA, James Oliver Murdock*; *Casos de violaciones al principio de no intervención aprobadas por el Comité Jurídico Interamericano en su período ordinario de sesiones de enero-febrero de 1974* (Rio de Janeiro, 12 feb. 1974), *Estudio sobre la Relación Jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio de la democracia* (30 oct. 1959).

1991

CJI/RES.II-10/91

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Resolución, Los derechos humanos y el principio de no intervención.*

Rio de Janeiro, 6 ag. 1991.

Nota: Relator del tema: Francisco Villagrán-Kramer.

1988

CJI/RES.II-4/88

CALLEJAS BONILLA, Policarpo. *Informe sobre el tema el principio de autodeterminación y su campo de aplicación.*

Rio de Janeiro, 17 ag. 1988.

Nota: Presentado a la consideración del Comité Jurídico, por el relator; encaminado al Secretario General, como documento de responsabilidad personal del autor, al conocimiento del C. Permanente.

1974

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Casos de violaciones al principio de no intervención aprobadas por el Comité Jurídico Interamericano en su período ordinario de sesiones de enero-febrero de 1974.*
Rio de Janeiro, 12 feb. 1974.

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Exposición de motivos respecto de los casos de violaciones al principio de no intervención.*

Rio de Janeiro, 15 oct. 1974.

Nota: Relator del tema: Vargas Carreño.

○ *Voto razonado de Caicedo Castilla.*

Rio de Janeiro, 23 feb. 1974.

○ *Voto razonado concordante de Alberto Ruiz-Eldredge.*

Rio de Janeiro, 24 oct. 1974.

○ *Voto razonado de Seymour J. Rubin.*

Rio de Janeiro, 15 oct. 1974.

○ *Voto razonado concordante de Américo Pablo Ricaldoni.*

Rio de Janeiro, 28 oct. 1974.

Ver además, *Instrumento sobre casos de violaciones al principio de no intervención*, (23 oct. 1959).

1965

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Diferencias entre Intervención y acción colectiva.*

Rio de Janeiro, 23 sept. 1965.

Nota:

○ *Voto fundamentado de Luis David Ocampo.*

Rio de Janeiro, 23 sept. 1965.

○ *Voto razonado de Miguel Angel Espeche Gil.*

Rio de Janeiro, 23 sept. 1965.

Relator del tema: José Joaquín Caicedo Castilla.

Ver además, *Instrumento sobre casos de violaciones al principio de no intervención*, (23 oct. 1959).

1960

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Dictamen sobre aspectos jurídicos del Proyecto de Declaración sobre no intervención presentado por la delegación de México.*

Rio de Janeiro, 22 sept. 1960.

Nota:

○ *Voto disidente del delegado de México, Gómez Robledo.*

LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DEL CJI

Rio de Janeiro, 24 sept. 1960.

1959

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Informe sobre el estado actual del tema: fortalecimiento y ejercicio efectivo de la democracia.*

Rio de Janeiro, 13 jul. 1959.

Nota: Presentado en el período de sesiones de 1960.

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Instrumento sobre casos de violaciones al principio de no intervención.*

Rio de Janeiro, 23 oct. 1959.

Nota: - *Dissenting statement, EUA, James Oliver Murdock.*

- Ver además: Informe y proyecto sobre reconocimiento de gobiernos de facto (27 sept. 1949).

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Estudio sobre la Relación Jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio de la democracia*

Rio de Janeiro, 30 oct. 1959.

Nota:

- *Opinión disidente de Colombia, Caicedo Castilla.*
- *Voto divergente do Brasil, Raul Fernandes.*

1949

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Proyecto de Convención sobre reconocimiento de gobiernos de facto*¹³.

Rio de Janeiro, 27 set. 1949.

Nota:

- *Voto disidente del delegado de México, Francisco A. Ursúa.*

¹³ La cuestión del reconocimiento readquiere actualidad y es objeto de un marcado interés en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México en 1945. La Conferencia conoció de dos proyectos, uno sobre "Abolición del Reconocimiento de Gobiernos de Facto", presentado por la Delegación del Ecuador, y otro sobre "Defensa y Preservación de Regímenes Antidemocráticos en el Continente", presentado por la Delegación de Guatemala. La Conferencia resolvió, en este respecto, encargar al Comité Jurídico Interamericano el estudio de ambos proyectos, a fin de que formulara el dictamen del caso, que sería sometido a los Gobiernos Americanos por conducto de la Unión Panamericana, para su presentación a la Conferencia que había de celebrarse en Bogotá. Con posterioridad el Comité Jurídico estudió los dos proyectos, emitiendo su Dictamen en 1946 sobre el de la Delegación de Guatemala.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- *Voto disidente del delegado de Venezuela, Francisco Vettancourt Aristiguieta.*

Ver además: *Dictamen sobre el “Proyecto de Guatemala” sometido a la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (Rio de Janeiro, 29 oct. 1946).*

Charles G. Fenwick (voto vencido con salvedades).

1946

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Dictamen sobre el “Proyecto de Guatemala” sometido a la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz.*

Rio de Janeiro, 29 oct. 1946.

Nota: Charles G. Fenwick (voto vencido con salvedades).

* * *