

EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS EN LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

por

Jean Michel ARRIGHI*

I. INTRODUCCIÓN

Defensa de la democracia, organizaciones internacionales gubernamentales y derecho internacional son conceptos de reciente vinculación entre sí¹. Sin embargo los últimos años han visto aparecer numerosos estudios doctrinarios, la adopción de instrumentos jurídicos internacionales al tiempo que se comenzaron a ampliar las competencias de algunas organizaciones internacionales para el logro de este propósito².

Trataremos entonces de ver cuál ha sido la evolución en el sistema interamericano, y en particular en su organización política y jurídica principal, la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Para ello es necesario que comencemos por un breve recordatorio de la evolución del sistema interamericano, del desarrollo del derecho internacional en él elaborado para luego centrarnos en el desarrollo de las normas que ya, desde sus orígenes, hicieran

* El autor es Secretario de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA. Las opiniones aquí expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor.

¹ Es muy difícil encontrar referencias en los tratados y manuales clásicos de derecho internacional. Tampoco, hasta ahora por lo menos, los Índices de los Recueils de Cours de la Academia de La Haya tienen la entrada “democracia”, lo mismo que la edición del año 1992 de la *Encyclopedia of Public International Law* del Max Planck Institute, dirigida por Rudolph Bernhardt).

² Sería imposible referir acá una bibliografía reciente ni siquiera parcial sobre el tema. Solo a modo indicativo, por la variedad e importancia de los autores así como de los distintos aspectos desarrollados, me permito recomendar: Gregory H.FOX y Brad R.ROTH, editores, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge University Press, 2000, y, sobre los desarrollos en el marco de las Naciones Unidas, Edward NEWMAN y Roland RICH, *The UN role promoting democracy*, United Nations University Press, 2004. A lo largo de estas páginas iremos dando las indicaciones bibliográficas relativas al sistema interamericano.

referencia a la democracia como forma de gobierno de sus Estados miembros. Ello nos llevará luego a conocer las normas relativas a la defensa de la democracia, a las posibles acciones por parte de la comunidad interamericana para su logro, analizar los casos en que estas disposiciones fueron invocadas y esbozar algunas conclusiones que sólo pueden ser provisionarias.

II. EL SISTEMA INTERAMERICANO

A) DE LA CONFERENCIA DE WASHINGTON DE 1889 HASTA 1948.

Cuando en 1888 se convocó la Primera Conferencia Internacional Americana a celebrarse un año después en Washington DC el objeto que tenía la misma era el de “discutir y recomendar a los respectivos gobiernos un plan de arbitraje para el arreglo de los desacuerdos y cuestiones que puedan en el futuro suscitarse entre ellos; de tratar de asuntos relacionados con el incremento del tráfico comercial y de los medios de comunicación directa entre dichos países; de fomentar aquellas relaciones comerciales recíprocas que sean provechosas para todos y asegurar mercados más amplios para los productos de cada uno de los referidos países”³. En suma, la idea era establecer un tejido normativo, con base en la solución pacífica de las controversias, que asegurase el mejor comercio entre los países del continente.

A partir de allí se comenzó a tejer a lo largo de las sucesivas conferencias que se fueron celebrando hasta la década del 70 en que son sustituidas por la Asamblea General de la OEA, una vasta red de normas e instituciones comunes⁴.

Así se adoptaron convenciones y resoluciones pioneras en materias que recogieron desde muy temprano la necesidad de la solución pacífica de las controversias, el no uso de la fuerza como medio de resolver los conflictos internacionales, el principio de no

³ Texto de la nota de invitación del Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, 13 de julio de 1888. Puede consultarse en *Conferencias Internacionales Americanas, 1889-1936*, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Washington DC, 1938.

⁴ Al respecto pueden verse, entre otros, mi artículo sobre la OEA en la nueva edición de la *Max Planck Encyclopedia of Public international law*, Oxford University Press, 2008; Mauricio ALICE, *El sistema jurídico interamericano*, ISEN, Buenos Aires, 2006; Ismael MORENO PINO, *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

intervención, la defensa de la igualdad soberana de los Estados, la institución del asilo diplomático y territorial, normas relativas a las reservas a los tratados, al no reconocimiento a los extranjeros de más derechos que aquellos que son acordados a los nacionales, importantes esfuerzos tendientes a la codificación del derecho internacional privado, el recurso al *uti possidetis* para la delimitación de fronteras, los aportes al desarrollo del derecho del mar, los principios que rigen las relaciones amistosas entre Estados, entre otros ⁵.

Muchas de estos desarrollos regionales luego fueron retomados en el ámbito universal en el enorme esfuerzo codificador promovido desde las Naciones Unidas a partir de la década del cincuenta. Téngase presente que entonces los países parte del sistema interamericano, los veintiún estados que luego crearían la OEA, eran más del 40 por ciento de los Estados miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas; venían con un largo pasado de elaboración normativa y de creación de instituciones comunes; tenían un peso importante en los principales ámbitos de elaboración y aplicación del derecho en el marco universal (la Sexta Comisión de la Asamblea General, la Comisión de Derecho Internacional y la Corte Internacional de Justicia), luego de haber obtenido la inclusión en la Carta de las Naciones Unidas del Capítulo VIII, referido a los “Acuerdos Regionales” (artículos 52, 53 y 54). Hoy, por supuesto, la situación es muy otra: si bien la membresía en la OEA pasó de 21 Estados a 35, los miembros de las Naciones Unidas son ya casi 200.

En cuanto a la creación de instancias, entidades o instituciones comunes también fue muy temprana la tendencia de ir constituyendo organismos especializados en distintos campos con el fin de fortalecer la cooperación entre los Estados americanos. Sólo en las tres primeras décadas del siglo XX se formaron la Unión Panamericana, que luego sería la Secretaría General de la OEA; la Junta Internacional de Jurisconsultos, antecedente del

⁵ Pueden consultarse, desde el libro de Alejandro ALVAREZ, *Le droit international américain*, Pédone, Paris, 1910, y de René-Jean DUPUY, *Le nouveau panaméricanisme*, Pedone, Paris, 1956, hasta los más recientes estudios de Julio BARBERIS, *Les règles spécifiques du droit international en Amérique Latine*, 235 RCADI, 1992/IV, y *Las normas jurídicas propias del derecho internacional latinoamericano*, en XXV Curso de Derecho Internacional, Rio de Janeiro, 1998, Secretaría General de la OEA; Celso ALBURQUERQUE MELLO, *Direito internacional americano*, ed. Renovar, Rio de Janeiro, 1995; Antonio CANÇADO TRINDADE, *Los aportes latinoamericanos al derecho y a la justicia internacionales*, en “Doctrina Latinoamericana del derecho internacional”, tomo 1, editado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2003; Diego FERNANDEZ ARROYO, *La codificación del derecho internacional privado en el ámbito interamericano*, Eurolex, Madrid, 1994, y *Derecho internacional privado interamericano: evolución y perspectivas*, Porrúa, México, 2003.

Comité Jurídico Interamericano; la Organización Panamericana de la Salud, que luego sería, también y conjuntamente, Oficina Regional de la futura Organización Mundial de la Salud; la Comisión Interamericana de Mujeres; el Instituto Interamericano del Niño; el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura; el Instituto Panamericano de Geografía e Historia; el Instituto Indigenista Interamericano. En décadas posteriores se estableció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, seguida años después de la constitución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aunque ésta es sólo competente para los Estados parte a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”); la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD); la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL); la Comisión Interamericana contra el Terrorismo (CICTE), entre otras instituciones. Ya en 1889 la Primera Conferencia Americana recomendó la creación de un Banco común, lo que se concretaría medio siglo después en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sólo una de todas las instituciones pensadas a fines del siglo XIX o principios del siglo pasado no se concretó: la formación de una Corte Interamericana de Justicia, quedando como esfuerzo precursor la pionera Corte Centroamericana de Justicia de 1907.

B) LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS.

La Novena Conferencia Americana, reunida en Bogotá en 1948, adoptó la Carta constitutiva de la Organización de los Estados Americanos. Simultáneamente adoptó el Tratado Americano de Solución Pacífica de Controversias (“Pacto de Bogotá”) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, meses antes de la aprobación de la Declaración Universal por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Un año antes, en ocasión de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, celebrada en Río de Janeiro, se había adoptado el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)⁶.

⁶ El texto de todos los tratados interamericanos, el estado de firmas y ratificaciones, así como las resoluciones y declaraciones de la Asamblea General y del Consejo Permanente de la OEA citadas en este trabajo pueden consultarse en la página de internet de la OEA, www.oas.org. Con relación a la bibliografía sobre la OEA ésta sería imposible de enumerar en esta nota. Una bibliografía somera puede verse en mi libro, *OEA*, ed. Manolé, Sao Paulo, 2003. En general sobre el Sistema Interamericano pueden consultarse las conferencias dictadas desde 1974 en el Curso de Derecho Internacional que se da anualmente en la ciudad de Río de Janeiro y que organizan el Comité Jurídico Interamericano y la Secretaría General de la OEA. Estos cursos se publican en volúmenes anuales pero han sido reeditados en forma

Estos son los textos básicos que relanzan el sistema interamericano en el contexto de la recién creada Organización de las Naciones Unidas y en el mundo de las relaciones internacionales que se delinea a partir del final de la Segunda Guerra Mundial.

El TIAR ⁷ establece las situaciones en que debe funcionar el principio de la solidaridad para la seguridad y la legítima defensa colectiva en la región, tal como se establece en el artículo 51 y en el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. Estas son: a) cuando se produce un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano dentro de la zona delimitada por el tratado que cubre todo el continente y un mar vecino circundante de aproximadamente 300 millas; en este caso se abren dos posibilidades: que el ataque provenga de un Estado extra-continental y entonces funciona la legítima defensa colectiva, o que el conflicto sea entre dos o más Estados americanos y en ese caso el Órgano de Consulta formado por todos los Estados parte deberá acordar las medidas necesarias, pudiendo llegar hasta el empleo de la fuerza contra quien se haya determinado como agresor, dentro del marco de la Carta de las Naciones Unidas; b) cuando se produce un ataque armado pero fuera de la zona delimitada por el tratado, en cuyo caso no se da necesariamente la solidaridad colectiva, pero se pueden acordar medidas de apoyo al agredido; c) cuando la inviolabilidad o la integridad del territorio de un Estado americano es afectado por una agresión que no sea un ataque armado, en cuyo caso, al igual que en la situación anterior, se pueden acordar medidas de apoyo al agredido. Desde su entrada en vigor en 1948 hasta la fecha, el TIAR fue invocado en veinte ocasiones. Las dieciocho primeras veces fueron por situaciones planteadas entre Estados americanos; los dos últimos casos fueron situaciones en que hubo un elemento extra-continental (éstos fueron los casos “Malvinas” en 1982 y “ataques terroristas a los Estados Unidos” el 11 de setiembre de 2001). La hipótesis para la que fue pensada el Tratado, el ataque externo ya que veníamos saliendo de una guerra mundial y en puertas de nuevos conflictos internacionales fruto de la guerra fría que comenzaba, terminó siendo la situación excepcional; la excepción, la agresión entre Estados americanos,

temática. El volumen 2 de esta serie reúne las conferencias dictadas sobre el Sistema Interamericano, *Cursos de Derecho Internacional, serie temática: El Sistema Interamericano (1974-2001)*, volumen 2, Secretaría General de la OEA, Washington DC, 2003.

⁷ Ver mi artículo sobre el TIAR en la nueva edición de la *Max Planck Encyclopedia of Public international law*, Oxford University Press, 2008.

terminó siendo la regla, aplicada y criticada por los unos y los otros. La gran mayoría de los casos se dieron en países centroamericanos, algunos de los cuales de triste memoria, en las décadas de 1960 y de 1970.

El Tratado Americano de Solución Pacífica de Controversias (“Pacto de Bogotá”) obliga a los Estados americanos a resolver pacíficamente sus controversias y a tales efectos establece y detalla los procedimientos pacíficos a los que pueden acudir. Estos son los buenos oficios y la mediación; la investigación y la conciliación; el arbitraje; y el recurso a la Corte Internacional de Justicia. En su artículo XXXII, el Pacto dice que cuando por algún motivo el procedimiento de conciliación no hubiese permitido llegar a una solución y no se hubiese acordado un procedimiento arbitral, cualquiera de las partes puede acudir a la Corte Internacional de Justicia⁸. El Pacto ha sido, en los últimos años, el fundamento de una parte significativa, aproximadamente un tercio, de los casos que han enfrentado a Estados americanos ante la Corte Internacional de Justicia⁹.

Desbordaría el marco de esta presentación referirnos a la historia, no siempre feliz de la Organización en tiempos de la “guerra fría”. De ello mucho se ha escrito y por ello mucho se la ha criticado¹⁰. Tampoco puedo acá desarrollar la relación, en ese mismo período entre la OEA y las Naciones Unidas, en su función de organismo regional en materia de paz y seguridad, en tiempos de duros enfrentamientos que paralizaban al Consejo de Seguridad¹¹.

Pero si uno compara el mapa de las Américas al tiempo de la Primera Conferencia Americana, 1889, con el mapa de las Américas de hoy, encontrará pocos cambios. El mismo ejercicio en cualquier otra región del mundo a lo largo de ese mismo período les

⁸ Este “automatismo” del recurso a la Corte Internacional de Justicia fue en su momento criticado y acusado de ser un factor que dificultaría la ratificación del Pacto. Ello llevó a propuestas de modificaciones al Pacto impulsadas por el Comité Jurídico Interamericano a las que se opuso- y el tiempo le dio la razón- el Prof. Eduardo Jiménez de Aréchaga. La posición del relator del Comité Jurídico, Galo LEORO FRANCO, y la posición contraria de Eduardo JIMENEZ de ARECHAGA están publicadas en el Anuario Jurídico Interamericano, 1986, Secretaría General de la OEA, Washington DC.

⁹ Los dos casos llevados ante la Corte por Estados americanos en lo que va del año 2008 tienen, entre sus fundamentos, el Pacto de Bogotá. Estos son los casos de Ecuador vs. Colombia, por responsabilidad por daños ocasionados por asperciones para erradicar plantíos de coca, y de Perú vs. Chile, por la delimitación marítima.

¹⁰ Ver, por ejemplo, Antonio REMIRO BROTONS, *La hegemonía americana, factor de crisis en la OEA*, Bolonia, 1972.

¹¹ Eduardo JIMENEZ de ARECHAGA, *La coordination des systèmes de l'ONU et de l'Organisation des Etats Américains pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective*, 111 RCADI, 1964 -I.

mostrará cambios importantes, repetidos y profundos, detrás de los cuales han quedado millones de muertos en guerras. Ello no ocurrió en las Américas. El sistema interamericano, con todos sus defectos y pese a las críticas casi constantes, logró preservar la paz entre los Estados de la región. Los grandes problemas, las grandes crisis, fueron las que se sucedieron en el ámbito interno de muchos de sus Estados y que llevaron a que para mal a veces, pero para bien muchas otras y más recientemente, el sistema regional actuase en asuntos tradicionalmente reservados a la jurisdicción nacional, tal como lo ocurrido en materia de protección de los derechos humanos, particularmente en tiempos de feroces dictaduras en el Continente.

En el momento de su creación la OEA contaba con 21 Estados miembros: 19 países latinoamericanos, Haití y los Estados Unidos de América. Desde el punto de vista de los sistemas jurídicos, teníamos veinte Estados de sistema continental europeo (“civil law”) y uno de “common law”. Esta situación irá cambiando entre los años 1970 y 1990 con el ingreso de los países del Caribe anglosajón al tiempo que obtenían su independencia y finalmente con el ingreso de Canadá en 1990. Hoy son 35 los Estados miembros. Pero ahora, si bien seguimos teniendo veinte Estados con sistema jurídico continental europeo, son 15, y no ya uno solo, los que pertenecen al “common law”¹². Ello irá teniendo un profundo impacto entre otros en la elaboración de normas jurídicas comunes. El derecho regional hasta entonces era, fundamentalmente, un derecho latinoamericano; el desafío actual es el de pasar a un verdadero derecho interamericano. Así, por ejemplo, en cuanto al desarrollo reciente del derecho internacional privado, son numerosas las dificultades a enfrentar, las que van desde asuntos idiomáticos, instituciones jurídicas no comunes a ambos sistemas jurídicos, distintas opciones en cuanto a tipo de normas a ser adoptadas (leyes-modelo o convenciones). Ello también tiene que ver con el actual estado de ratificaciones de muchos tratados interamericanos adoptados con anterioridad a los años 90, o sea una parte sustantiva del patrimonio jurídico regional. Muchos de ellos son en verdad tratados “latinoamericanos” más que realmente “interamericanos” y fueron ratificados por buena parte de los 21 Estados que eran entonces miembros de la OEA. Si uno ahora toma como base de cómputo la actual membresía (35), entonces se dirá, y es

¹² Canadá, por supuesto, es un país que tiene también en la provincia de Québec, el sistema continental europeo.

común oírlo, que muchos tratados interamericanos tienen un número bajo de ratificaciones. Es difícil pedirle a Estados que no han participado en la negociación de estos acuerdos, que muchas veces fueron negociados en español¹³ y teniendo en cuenta instituciones de derecho “continental europeo”, que adhieran a ellas. Sin embargo, convenciones negociadas posteriormente tienen en general un alto número de ratificaciones tomando la base actual; tal el caso de la Convención Interamericana contra la Corrupción, de 1996, que ya ha sido ratificada por 32 de los 35 Estados miembros.

Son, o puede ser, miembros de la OEA todos los Estados americanos independientes que así lo deseen (capítulo III de la Carta de la OEA). Todos los Estados actualmente independientes del continente son miembros de la OEA¹⁴. Los demás Estados independientes extra-regionales pueden adquirir la categoría de Observadores permanentes¹⁵. De acuerdo con el artículo 143 de la Carta ésta puede ser denunciada por cualquiera de los miembros de la Organización mediante comunicación escrita al Secretario General, la que producirá todos sus efectos dos años después. Si embargo, desde la fecha de su creación hasta ahora, ningún Estado ha denunciado la Carta de la OEA¹⁶.

Desde el punto de vista de su estructura orgánica tenemos aquellos órganos en que participan los representantes de los Estados miembros (Asamblea General, que es el órgano máximo, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el

¹³ Los idiomas oficiales de la OEA son el español, el portugués, el inglés y el francés, y los cuatro son idiomas originales de los tratados interamericanos como lo son de la propia Carta de la OEA (Art.139), pero hay que reconocer que muchos de estos acuerdos se redactaron en español, y pese a que tienen igual valor, recién después de concluidas las negociaciones fueron traducidos a los demás idiomas oficiales, y no siempre con el mismo cuidado.

¹⁴ En la reforma a la Carta aprobada en 1985 se incorporó un artículo, el actual Art.8 que dice que “la condición de miembro de la Organización estará restringida a los Estados independientes del Continente que al 10 de diciembre de 1985 fueran miembros de las Naciones Unidas y a los territorios no autónomos mencionados en el documento OEA/Ser.P, AG/doc.1939/85, del 5 de noviembre de 1985, cuando alcance su independencia”. Esta curiosa redacción remite a un documento donde no aparecen mencionadas las Islas Malvinas, por lo que éstas no podrán en ningún caso ser aceptadas en un futuro como Estado miembro de la OEA en caso de que fuesen declaradas independientes.

¹⁵ Hoy ya son más de cuarenta los Estados que ostentan esta condición. Algunos de ellos, el caso de España y de Francia, por ejemplo, tienen una misión encabezada por un embajador acreditado exclusivamente ante la OEA. Estos Estados pueden asistir a las reuniones de los principales órganos, y tienen derecho a hacer uso de la palabra. Algunos de ellos son también importantes contribuyentes a los fondos voluntarios de la OEA, como es también el caso de España.

¹⁶ Al respecto es bueno precisar que Cuba es Estado miembro de la OEA desde su fundación y nunca ha dejado de serlo. La participación de su gobierno en las distintas instancias del sistema interamericana ha sido suspendida, en 1962, en aplicación del TIAR, pero continúa siendo miembro de la Organización. Esta es una pregunta que generalmente se hace y sobre la que he escuchado las más fantásticas respuestas.

Consejo Permanente y sus distintas comisiones, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, entre otros) y aquellos técnicos como la Secretaría General o los integrados por miembros individuales que actúan a título personal en nombre de todos los Estados (miembros del Comité Jurídico Interamericano o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos). En los órganos de representación gubernamental, empezando por la Asamblea General y los Consejos, participan todos los Estados; cada Estado tiene un voto y las decisiones se toman por mayoría cuando no, como es hoy lo más corriente en la práctica, por consenso. En algunos casos se requiere una mayoría de dos tercios, pero en ningún caso existe algo similar al derecho de veto.

La Asamblea General, “órgano supremo de la Organización”, de acuerdo con el artículo 54, se reúne ordinariamente una vez por año, es quien decide la acción y la política general de la Organización, elige a sus autoridades, aprueba el presupuesto. Puede sesionar en forma extraordinaria en circunstancias especiales cuando así sea convocada por el Consejo Permanente.

La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores sesiona sólo cuando es especialmente convocada para considerar problemas de carácter urgente y de interés común. La última oportunidad en que fue convocada fue en marzo de 2008 para considerar los hechos ocurridos por el ataque de fuerzas colombianas a una base de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) en territorio ecuatoriano.

El Consejo Permanente, compuesto de un representante por país con rango de Embajador, sesiona permanente en Washington DC, asegura el cumplimiento de los mandatos dados por la Asamblea General, cumple importantes funciones en materia de solución pacífica de controversias. En general organiza sus trabajos a través de distintas comisiones, una de las cuales es la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos.

El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral se compone de un representante por país de nivel ministerial y tiene como fin articular las políticas en materia de cooperación para el desarrollo.

La Secretaría General está encabezada por el Secretario General y el Secretario General Adjunto, ambos elegidos por la Asamblea General por un período de cinco años, pudiendo ser reelegidos una sola vez. Está organizada en Secretarías, una de las cuales es la Secretaría de Asuntos Jurídicos.

El Comité Jurídico Interamericano es el órgano consultivo de la Organización en asuntos jurídicos; está integrado por once juristas elegidos por la Asamblea General y sesiona dos veces por año en su sede en la ciudad de Río de Janeiro ¹⁷.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, tiene su sede en la ciudad de Washington DC y está integrada por siete comisionados elegidos también por la Asamblea General.

Los jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya sede está en San José de Costa Rica, son elegidos durante el período de sesiones de la Asamblea General pero, en este caso, sólo votan aquellos Estados que son parte de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Organización, y antes de ella las distintas instancias del sistema interamericano, reposa sobre el principio de la igualdad jurídica de los Estados, y su contracara necesaria: el principio de no intervención. La igualdad de los Estados es una ficción jurídica que no se corresponde con la realidad pero hace a la esencia del orden internacional así como del derecho que lo rige. En el ámbito interno es también una ficción que no se ajusta a los hechos el que se presume que todos conocemos todo el ordenamiento jurídico del país en que nos encontramos, que “la ignorancia de la ley no sirve de excusa”. Pero sin estas dos ficciones no hay posibilidad ni de un orden jurídico internacional ni de un orden jurídico interno. Si uno pudiese ampararse en su fuerza o en su ignorancia para lícitamente dejar de obedecer, estaríamos ante la amenaza del incumplimiento permanente, de la anarquía en lo interno y en lo internacional.

En el ámbito internacional, para que la igualdad jurídica no sea vulnerada por las desigualdades reales, es preciso una salvaguardia: el principio de no intervención, que pretende, con éxito variado, evitar que el más fuerte abuse de su posición frente al más débil. Este principio ha sido guía del sistema interamericano desde sus albores¹⁸.

¹⁷ Anualmente el Comité Jurídico Interamericano junto con la Secretaría General organiza un Curso de Derecho Internacional en la ciudad de Río de Janeiro.

¹⁸ La bibliografía sobre el principio de no intervención en las Américas es muy vasta. Puede verse su evolución en Edmundo VARGAS CARREÑO, *El principio de no intervención*, XXX Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro, 2003, Secretaría General de la OEA.

La Carta enumera, en su artículo 3 los principios que rigen las relaciones y la conducta de los Estados americanos en sus relaciones recíprocas. Entre otros, ya que la lista es larga, sólo señalaré los siguientes, sin ningún otro comentario:

- a. el derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas;
- b. el orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional;
.....
- d. la solidaridad de los Estados americanos 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;
.....
- h. la agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos;
- i. las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos;
.....
- l. los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo;.....

En su artículo 2, en cambio, enumera los principales propósitos que deben guiar ya no a los Estados americanos sino a la actividad de la OEA. Entre otros, la Organización tiene que:

- a. afianzar la paz y la seguridad del Continente;
- b. promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;
- c. prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros;
- d. organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión;
- e. procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos;
.....

La Carta de la OEA sufrió a lo largo de su vida importantes transformaciones¹⁹. En 1967, el Protocolo de Buenos Aires reformó profundamente su estructura. En 1985, el Protocolo de Cartagena de Indias amplió, entre otras, las competencias del Secretario General incorporando el actual párrafo segundo del artículo 110²⁰ así como las competencias del Consejo Permanente en materia de solución de controversias. El Protocolo de Washington de 1992, sobre el que volveremos más adelante, introdujo en la Carta su nuevo artículo 9 referido a la ruptura del orden democrático en un Estado miembro y sus consecuencias²¹, y, finalmente el Protocolo de Managua de 1993 hizo nuevas modificaciones a la estructura orgánica interna de la Organización. Pero, a diferencia de lo que ocurre en otras organizaciones internacionales donde, por distintos procedimientos, se busca preservar la unidad del texto constitutivo una vez reformado, de acuerdo con la Carta de la OEA las reformas a la Carta entran en vigor cuando han sido ratificadas por dos tercios de los Estados signatarios de las mismas, y sólo entran en vigor para ellos (artículos 140 y 142). Mientras que en otras organizaciones una reforma aprobada por una mayoría especial obliga a todos (a quienes la aprobaron y a aquellos que no lo han hecho, ej. reformas a la Carta de las Naciones Unidas), o, por el contrario, una reforma para entrar en vigor debe ser ratificada por todos (alcanzando una sola oposición para que ella no pueda entrar en vigor, tal lo que ocurre para la reforma de los

¹⁹ Ver Jean Michel ARRIGHI, *Les réformes à la Charte de l'Organisation des Etats Américains: problèmes de droit des traités*, AFDI, XLIII-1997, Paris, 1998.

²⁰ Dice este párrafo: “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”.

²¹ Dice este artículo: “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”.

tratados constitutivos de la Unión Europea), en la OEA las reformas entran en vigor pero no necesariamente obligan a todos. Ello lleva a que, actualmente, todos los Estados miembros de la OEA son parte de la Carta de 1948 y de su reforma de Buenos Aires, 1967, pero, en cambio, ninguna de las otras reformas ha sido ratificada por todos, lo que hace que algunos Estados son parte de todas las reformas, otros de algunas, y éstas difieren de Estado a Estado. Así, actualmente, son siete los textos (combinaciones de protocolos distintos ratificados por los unos y por los otros) en vigor, según cuál sea el Estado que se considere. Cuando se trató de reformas a la estructura interna (supresión o fusión de órganos, por ejemplo) no hubo problemas: los Estados no ratificantes declararon aceptar participar de la nueva instancia y consideraron extinguida la anterior, tal como ocurrió con la reforma de 1993 por la que se sustituyeron dos anteriores Consejos de la Organización por el único Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. El problema, en cambio, puede plantearse en aquellas reformas que amplían la competencia de la Organización para aquellos Estados que, por una razón u otra, no aceptaron estas nuevas competencias. Este problema no es fruto de error, omisión, descuido o azar ni del desconocimiento de la técnica jurídica apropiada por parte de los autores de la Carta. Por el contrario, el punto fue objeto de estudio y debate en 1948 y se llegó a esta solución por considerarla mejor que las otras posibles. La mayoría calificada que obliga a la totalidad fue considerada una solución que si bien aseguraba la unidad del texto ponía en peligro la unidad de la Organización: un Estado opuesto a una reforma antes de verse obligado podía sentir la tentación de retirarse del sistema; y por otra parte, la otra alternativa – o unanimidad o no hay reforma- da un derecho de veto a cualquier miembro, en reformas que pueden ser sentidas como fundamentales por todo el resto de la comunidad regional. Por ello se optó por seguir el método tradicional de entrada en vigor de tratados, pese a que ello podía significar, como lo ha sido, que existiesen varias Cartas de la OEA en vigor simultáneamente. Ello preservó la integridad de la membresía, sin denuncias ni vetos.

Si me detuve en este punto no es meramente por lo anecdótico que puede parecer. El tener una misma organización con treinta y cinco miembros y siete cartas en vigor, tiene que ver con el tema central de esta exposición y con las distintas opciones posibles en el

momento de adoptar normas o mecanismos con el fin de preservar la democracia entre sus Estados miembros.

Vimos que una de las reformas a la Carta fue la de 1992, incorporando el actual artículo 9 ya transcripto. Esta reforma fue firmada por 31 Estados miembros y ratificada por 24. Hay por lo tanto 11 Estados que no son parte de ella, y en algún caso han adjuntado una declaración oponiéndose expresamente a dicha reforma²². Los problemas que pueden plantearse son varios:

a. ¿puede ser sancionado un Estado, en virtud de este protocolo, que no lo ha ratificado y que por lo tanto no es parte de él?

b. ¿un Estado que no es parte de dicho protocolo, puede participar en la votación en la Asamblea General sobre la suspensión a un Estado donde se dé la situación allí prevista?.

Un ejercicio similar podríamos también hacerlo con relación a la reforma de 1985 en cuanto amplió las facultades del Secretario General permitiéndole llamar la atención del Consejo Permanente o de la Asamblea General sobre asuntos que, en su opinión, puedan afectar la paz o seguridad²³. ¿Puede el Secretario General llamar la atención, lo que conlleva un necesario pronunciamiento, ya expreso, ya tácito (su silencio como rechazo, etc.) del órgano político sobre la situación traída a su consideración, si este Estado no es parte del Protocolo de Cartagena de Indias? Y esta situación en un país puede tener que ver con su régimen de gobierno si ello afecta, según así lo estime el propio Secretario General, la paz y la seguridad.

Por ahora, felizmente, ninguna de estas situaciones se ha planteado. Ni se ha aplicado el artículo 9 de la Carta, ni el Secretario General ha invocado el segundo párrafo del artículo 110. Les dejo el tema para vuestra reflexión. Pero les ruego lo tengan presente para cuando tengamos que ver qué es más conveniente en ciertas situaciones: ¿la adopción de un tratado reformando la Carta, norma obligatoria pero con las limitaciones que acabamos de ver o la aprobación de una resolución de la Asamblea General?

²² Es el caso de la Declaración de la Delegación de México en ocasión de la adopción del Protocolo de Washington, en que dicho Estado manifiesta que "...no es por la vía del aislamiento, suspensión o exclusión que se puede coadyuvar a la preservación y fortalecimiento de la democracia en nuestro continente....".

²³ Esta Protocolo ha sido ratificado por 29 Estados miembros y en algún caso se han adjuntado declaraciones referidas a limitar esta facultad, tal el caso de la declaración de la delegación de Perú que excluye de la misma, "...aquellos asuntos ya resueltos por acuerdo de las partes...".

Las resoluciones de la Asamblea General son obligatorias para los órganos inferiores de la Organización a las que se dirigen cuando le dan instrucciones, le fijan actividades a cumplir, designan a sus integrantes, pero en cambio son meramente recomendatorias en cuanto se dirigen por ejemplo a los Estados miembros en su calidad de Estados separadamente y no como miembros de un órgano de la OEA en cuyo caso se refiere a dicho órgano, recomendándoles que actúen de tal o cual forma. Cuando una resolución de la Asamblea General le encomienda al Consejo Permanente que informe sobre tal tema, éste debe hacerlo; cuando la Asamblea General resuelve que luego de la votación correspondiente tal persona ha sido elegida para ocupar el cargo de Secretario General o de miembro del Comité Jurídico Interamericano, esta persona se incorpora a la función y es reconocida como tal tanto por quienes lo votaron como por quienes no lo votaron. En cambio cuando una resolución exhorta a los Estados como tales (y no a los órganos de la OEA que integran) que ratifiquen tal o cual convención o que promuevan tales o cuales acciones, ello no obliga a dichos Estados, sin perjuicio del efecto político que dicha exhortación pueda tener. No voy a entrar más en detalles por el momento pero les ruego lo tengan presente ya que en el tema que nos convoca tendremos que ver tratados (el actual artículo 9 de la Carta de la OEA) y distintas resoluciones de la Asamblea General, y considerar la conveniencia y oportunidad de seguir uno u otro camino.

Aunque no es parte de la estructura de la OEA por ser una instancia de la más alta representación de todos sus Estados miembros, es importante recordar que, desde el año 1994 se celebra periódicamente la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas. Las declaraciones y planes de acción allí aprobados señalan actividades y objetivos a ser alcanzados por las distintas instituciones que integran el sistema interamericano. Así por ejemplo, la Tercera Cumbre (Quebec, abril 2001), instruyó a los “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”. Cosa que fue hecha en septiembre de ese mismo año, en un período extraordinario de la Asamblea General, como veremos más adelante²⁴.

²⁴ Con anterioridad a esta nueva serie de reuniones cumbres, tuvieron lugar dos: en Panamá en 1956 y en Punta del Este, Uruguay, en 1967. La Primer Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de esta época se celebró en Miami en 1994. Le han seguido: Santiago de Chile, 1998; Quebec City, 2001; Mar del Plata, Argentina, 2005. La próxima

El derecho internacional, y en este caso el derecho nacido del marco del sistema interamericano, ha visto en las últimas décadas extender su ámbito de aplicación, al punto que es hoy difícil imaginar una materia en que no coexistan, se complementan y refuerzan mutuamente normas internas y normas internacionales. Eso es conocido en materia de protección de los derechos humanos, pero también es cierto en otras materias en derecho de familia, en derecho penal, en lo que hace al régimen de las telecomunicaciones, en mecanismos de cooperación jurídica, entre otros. Pero es mucho más reciente que ello también se extienda al régimen de gobierno, reducto por excelencia de la soberanía y la competencia exclusiva del Estado. En nuestro continente el derecho internacional cumplió sus objetivos primeros de asegurar la paz entre sus miembros; lo que más falló no fue el derecho interamericano, fueron los derechos internos, fueron las violaciones a las constituciones, a sus normas de protección de los derechos de las personas, a sus reglas sobre el debido proceso. Todo lo que ha llevado que del derecho clásico centrado en los Estados y sus relaciones, pasemos hoy a un derecho que apunta al individuo, a la humanidad en su conjunto²⁵. Ahora entonces veamos cómo el derecho interamericano fue, paso a paso, incorporando el tema de la defensa del sistema democrático en sus Estados entre sus competencias.

III. LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO ²⁶

A) LAS PRIMERAS PROPUESTAS.

Cumbre tendrá lugar en el año 2009 en Trinidad y Tobago. Además se realizaron dos reuniones cumbres para considerar temas específicos: Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, Santa Cruz, Bolivia, 1996 y la Cumbre extraordinaria de Monterrey, México, 2004.

²⁵ Como el Profesor Antonio Augusto CANÇADO TRINDADE ha titulado su Curso General en la Academia de Derecho Internacional de La Haya del año 2005, *International law for humankind: towards a new jus gentium*, 317 y 318 *RCADI*, 2005. Dice allí: “traditional International Law as purely inter-State has led to abuse of power by those who held it... their consciousness of the ultimate goal of the pursuit of the common good has led the States nowadays to work together with international organizations and with individuals and entities of the civil society to fulfil their common needs and aspirations, to the benefit ultimately of humankind as a whole” , pg.219.

²⁶ Para un análisis detallado de la evolución histórica y de la práctica de los órganos del sistema interamericano, Maristela RODRIGUES de ROGET, *L'évolution de l'engagement du système interaméricain en faveur des principes démocratiques*, tesis de Doctorado presentada el 11 de abril de 2005, Universidad de Paris-II (aún inédita).

Como ya lo viéramos, la Carta de la OEA ya en su texto original, aprobado en 1948, dice que sus Estados miembros, para el logro de sus fines, “requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa” (artículo 3 párrafo d)²⁷.

La Carta consagró pues el compromiso de los Estados, si no la obligación, de tener un sistema democrático. Este compromiso tiene algunos antecedentes previos a la Carta, aunque la dura realidad de la región hizo que por mucho tiempo y en muchos lugares éste fuese prácticamente letra muerta.

En 1936, al finalizar la Guerra del Chaco que enfrentó a Bolivia y a Paraguay, el Presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt propuso la celebración de una conferencia interamericana para considerar la consolidación de la paz en el continente, para prevenir el surgimiento de nuevos conflictos y para fortalecer los vínculos jurídicos y económicos en la región. La Conferencia se reunió en la ciudad de Buenos Aires, en diciembre de ese mismo año, y allí se adoptaron varias convenciones y resoluciones referidas a estos aspectos y, en particular, en lo que refiere a nuestro tema, la resolución XXVII afirmó la existencia de una identidad común en la formas democráticas de gobierno y de una “democracia solidaria en América”. En 1938 la Octava Conferencia Americana, celebrada en Lima, acordó promover “la enseñanza de la democracia”, y en 1945 la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, reunida en México, solicitó al Comité Jurídico Interamericano su opinión sobre la legalidad de la defensa de la democracia frente a la instalación de regímenes antidemocráticos, y la legalidad o no del no reconocimiento a los gobiernos de facto²⁸.

Esta última pregunta se remonta a distintas acciones tomadas en el pasado en forma unilateral por Estados americanos. Por una parte la práctica norteamericana de la Doctrina Monroe y de sus varios corolarios que diera lugar a distintas formas de intervención en la región, y por otra parte aquellos casos en que Estados americanos

²⁷ La Carta de las Naciones Unidas, aprobada pocos años antes, no contiene ninguna mención a la palabra “democracia”.

²⁸ Todos estos textos están en *Conferencias Internacionales Americanas, Primer Suplemento 1938-1942 y Segundo Suplemento 1942-1954*, Secretaría General de la OEA, Washington DC, 1956. La Secretaría de Relaciones Exteriores de México reeditó esta colección en tres tomos, *Conferencias Internacionales Americanas, t.1: 1889-1936, t.2: 1938-1942, t.3: 1945-1954*, México DF, 1990

pretendieron negar el reconocimiento a aquellos gobiernos de facto. Es el caso de las denominadas “doctrinas” Tobar o Larreta, así llamadas por los respectivos nombres de los cancilleres de Ecuador y del Uruguay que en su momento propusieron dicha limitación al reconocimiento de nuevos gobiernos. Todas estas doctrinas si bien tuvieron alguna aplicación circunstancial fueron objeto de muchas críticas por ser consideradas medidas unilaterales contrarias al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados. En general los Estados americanos aplicaron el criterio clásico de mantener el reconocimiento al gobierno que ejerce el control efectivo en el territorio del Estado, más allá de su origen legítimo o ilegítimo. Y fue en ese sentido que se pronunció originalmente el Comité Jurídico Interamericano, en 1946. Dijo entonces el Comité que

“...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 que rechazamos la posibilidad de que países extranjeros se conviertan en jueces del funcionamiento de esas leyes y procedimientos..”

Pero agregaría unos párrafos más adelante, previendo que en un futuro la evolución del derecho internacional podría llevar a otra respuesta:

“...no descartamos la hipótesis de que un caso que hoy es doméstico pueda mañana volverse internacional....”²⁹.

Con la Carta que sería aprobada dos años después, y sobre todo con la evolución normativa posterior, la frase final citada se irá haciendo realidad y será nuevamente a principios de los años 90 el mismo Comité Jurídico Interamericano quien participará activamente impulsando esta nueva etapa ³⁰.

B) DE LA CARTA DE 1948 A SANTIAGO, 1959.

La Carta constitutiva de la OEA fue adoptada en 1948, en Colombia en medio de un clima de enfrentamientos callejeros que vivía Bogotá como consecuencia del asesinato de

²⁹ Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes 1945-47*, Rio de Janeiro, 1950, p.124 y 125.

³⁰ Comité Jurídico Interamericano, *La democracia en el sistema interamericano*, Secretaría General de la OEA, Washington DC, 1998.

Jorge Eliecer Gaitán, líder político muy popular. En su texto se aprueba la referencia a la “democracia representativa” ya citada en su actual artículo 3, mientras que el mundo, y la región no es ajena a ello, comienza a vivir los años de la Guerra Fría. Estos años van a estar signados por una polarización donde los unos y los otros se auto-denominan demócratas (socialistas, populares, nacionalistas, etc.), pero en definitiva lo que va surgiendo en la región son dictaduras de un signo u otro. A la espera de que ello finalmente terminase a fines de los años 80, el debate giró en torno a qué debía entenderse por “democracia representativa”.

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores reunida en Santiago de Chile, en 1959, aprobó la denominada “Declaración de Santiago de Chile” donde indicó, entre otros, los siguientes “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 de la democracia.
4. Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.
5. Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces.
6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.
7. La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.
8. Los Estados Americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en el medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos.”

Esta enumeración mantiene aún su vigencia. Pero su lectura en negativo es la historia de todo lo que en realidad sucedió en buena parte del continente americano, en el sur y en el centro de las Américas en las décadas siguientes.

Recién a partir de mediados de los años 80 empiezan a soplar vientos nuevos en el cono sur, a resolverse los violentos conflictos de América Central y a cambiar el relacionamiento entre las grandes potencias con el fin de la “guerra fría”.

En el marco de la OEA el ingreso de los recientemente independizados países del Caribe anglosajón también aporta una nueva visión de las relaciones regionales, mientras se espera el ingreso de Canadá, que se concretará en 1990³¹.

C) EL PROTOCOLO DE CARTAGENA DE INDIAS, LA RESOLUCIÓN 1080 Y EL PROTOCOLO DE WASHINGTON.

Es así que en 1985 al tratarse, en Cartagena de Indias unas nuevas reformas a la Carta de la OEA se aprueba el actual párrafo b) del artículo 2, incluyendo ahora como propósito de la Organización el de “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”. El principio de no intervención puede poner límites a los medios utilizados por la Organización, pero no contradice ni anula la tarea de la Organización en este tema. Es cierto que el principio de no intervención era, es y continúa siendo uno de los pilares del sistema interamericano; es cierto también que en el derecho internacional clásico nada más propio de la jurisdicción exclusiva de un Estado que su régimen político, aunque desde el momento que el tema ya es competencia acordada, también, de una instancia internacional ello ya no viola el principio de no intervención³². Es a partir de entonces también que, previa solicitud de los gobiernos, comienzan a organizarse por parte de la Secretaría General las primeras misiones de observación electoral. Si bien las primeras y esporádicas misiones se dan en la década de los 60, es a partir del mandato dado al Secretario General por la Asamblea General en el

³¹ Jean-Paul HUBERT, *Les raisons qui ont poussé le Canada à devenir membre de l’OEA*, en *Jornadas de Derecho Internacional, Ottawa 2005*, Secretaría General de la OEA, Washington DC, 2006, p.583.

³² El Profesor Antonio REMIRO BROTONS, en su *Derecho Internacional*, ed.Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, nos previene sobre la necesidad de estimular la cultura, los procesos y las insituciones democráticas sin por ello descuidar ni el principio de soberanía ni el de no intervención, páginas 209 a 211. En un artículo anterior, el mismo autor señalaba que “no debemos apresurarnos a tomar la pala que se nos ofrece para dar por tierra sobre el principio de *no intervención*, cuya consagración tanto esfuerzo nos costó a los más débiles”, *No intervención versus injerencia humanitaria y principio democrático*, *AADI*, VII, 1996-1997, p.105.

año 1989 que éstas comienzan a desarrollarse de forma sistemática ³³ y se crea una dependencia de la Secretaría General a cargo de las mismas. La primera de ellas, en Nicaragua, 1990, supuso la presencia por más de seis meses y en todo el territorio nacional de más de 400 observadores, y en número inferior, pero también durante todo el proceso en las elecciones en Haití (1990), El Salvador (1991) y Perú (1992). Con el tiempo estas misiones irán adquiriendo metodologías precisas, procedimientos uniformes y se irán extendiendo a numerosos países del continente. El retorno a la democracia en todo el continente, la sucesión entonces de elecciones, hará rutinario el llamado a la OEA para observar estos actos. Así por ejemplo, sólo entre los años 2005 y 2006 la OEA observó 17 de los 22 procesos electorales que tuvieron lugar en la región.

La Asamblea General de la OEA se reunió en Santiago de Chile en 1991 ya con la membresía completa actual, Canadá incluido, en un momento de júbilo por encontrarse todo el continente como nunca antes con todos sus países gozando de regímenes democráticos y con el deseo de evitar y erradicar para siempre lo que hasta entonces había sido su pesadilla: la ruptura del orden democrático por un golpe militar. Se aprueban allí dos importantes instrumentos, dos resoluciones: “El Compromiso de Santiago con la Democracia y la renovación del Sistema Interamericano” y la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91), titulada “Democracia Representativa”.

En el “Compromiso de Santiago”, los Estados americanos, entre otros aspectos, declararon dar 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 es en esa dirección que, en la resolución 1080 aprobada un día después (el 5 de junio de 1991), la Organización adoptó por primera vez mecanismos sancionatorios para aquellos países en que produzca la ruptura del orden democrático. El caso previsto en esta resolución es aquel en que, de acuerdo con su primer párrafo resolutivo,

³³ La resolución AG/RES. 991 (XIX-O/89), “Derechos humanos y democracia-Observación electoral” recomienda al Secretario General “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”.

“... 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...”

Dada esta situación el procedimiento a seguir es el siguiente: el Secretario General debe solicitar la convocatoria del Consejo Permanente; el Consejo Permanente debe examinar la situación y convocar, en un plazo máximo de 10 días, una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores o un período extraordinario de la Asamblea General; cualquiera de estos dos órganos debe entonces,

“...adoptar las decisiones que se estime más apropiadas, conforme a la Carta y al derecho internacional”.

Lejos nos llevaría un estudio de las distintas medidas y sanciones que puede o no puede adoptar una organización internacional regional, dentro del marco del derecho internacional (incluido por supuesto el marco de la Carta de las Naciones Unidas). Más que hacer entonces un catálogo de hipótesis de medidas lícitas (y de aquellas que no lo serían), más adelante, en el capítulo siguiente, veremos las que efectivamente fueron adoptadas en los casos que se presentaron. Pero lo cierto es que esta resolución fue fundamentalmente pensada para enfrentar a situaciones como los golpes de estado que vivió la región por los que juntas militares destituyeron a gobiernos (léase en primer lugar al jefe del Poder Ejecutivo). También es cierto que esta resolución fijó un procedimiento muy rápido y al más alto nivel continental; y también es cierto que dejó en la imprecisión las posibles sanciones a ser adoptadas. Pero lo cierto es que ya no quedan dudas a partir de esta resolución: el propósito de la Organización de defender la democracia ya tiene medios jurídicos para que pueda cumplirse y por lo tanto ello no se opone ni al respeto de la soberanía ni al principio de no intervención ³⁴.

³⁴ Ver al respecto, Hugo CAMINOS, *The role of the Organization of American States in the promotion and protection of democratic governance*, 273 RCADI, 1998, p.196 y siguientes. Más recientemente ha escrito Stephen J. SCHNABLY, en FOX y ROTH (editores), *op.cit.nota2*: “...throughout its history, the Organization of American States has grappled with a basic tension between protecting democracy and respecting the principle of non-intervention into other States’ domestic affairs. Its failure to resolve this tension has generally undermined its role as a multilateral body. With the adoption of the *Santiago Commitment to Democracy and Renewal of the Inter-American*

Pero se generaron dudas sobre su valor jurídico y sobre la necesidad de que la imprecisión en las sanciones pudiese dar lugar a abusos y posibles violaciones al derecho internacional. Se optó entonces por la adopción de un tratado, de una nueva reforma a la Carta de la OEA, el “Protocolo de Washington” de 1992. Este protocolo incorporó a la Carta el actual artículo 9, ya citado³⁵, y entró en vigor en 1997.

Este nuevo artículo es más preciso, y también de alcance más limitado que el que tenía la resolución 1080.

La causal es ahora una sola: un gobierno democráticamente constituido derrocado por la fuerza, mientras que en la resolución 1080 son más amplias las razones por las cuales puede invocarse (“hechos que ocasionan una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático...”).

La sanción también: la posible suspensión del ejercicio 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. En cambio, en la resolución 1080, se trata de adoptar las decisiones más apropiadas conformes con la Carta y el derecho internacional, sin más detalles.

Y por último el procedimiento es un poco distinto: antes de llegar a la suspensión del Estado miembro deberán hacerse gestiones diplomáticas, y aún adoptada la medida deberán continuarse las gestiones para lograr el restablecimiento de la democracia; el órgano que adopta las medidas, y las levanta, es ahora exclusivamente la Asamblea General, en un período extraordinario de sesiones, y requiriéndose para ello el voto afirmativo de dos tercios de los Estados miembros.

Quedan sin embargo algunos aspectos procedimentales a resolver, si se diese el caso. En la resolución 1080 la iniciativa de poner en marcha los órganos de la OEA recaía sobre el Secretario General. Es éste quien debe convocar al Consejo Permanente. En cambio en el artículo 9 nada se dice al respecto, como tampoco se dice a quién corresponde efectuar gestiones diplomáticas y decidir que éstas han sido infructuosas. Como, de acuerdo con el

System in June 1991, the OAS took a decisive political step in favor of the protection of democracy over the principle of non-intervention”, p.155.

³⁵ Ver nota 21.

artículo 58 de la Carta³⁶, es competencia del Consejo Permanente convocar una sesión extraordinaria de la Asamblea General, es posible sostener que es a éste órgano – el Consejo Permanente- a quien compete iniciar el procedimiento, realizar las gestiones diplomáticas del caso, convocar la sesión extraordinaria de la Asamblea General, tanto para decidir la suspensión como para su levantamiento, y continuar con las gestiones para el fortalecimiento de la democracia en el país del caso. Estas gestiones pueden incluir el solicitarle al Secretario General su asistencia, su apoyo o aún su participación directa, seguido de la presentación de un informe al Consejo Permanente. La iniciativa, ocurridos los hechos que pueden ser causal de suspensión, es por lo tanto al criterio de quienes pueden solicitar la consideración de un tema por el Consejo Permanente, es decir cualquier representante permanente de un Estado miembro o el Secretario General³⁷.

En la realidad lo que ha ocurrido, por suerte, es que desde la adopción del artículo 9 en 1992 (y mucho menos desde su entrada en vigor en 1997) no se ha dado la hipótesis allí prevista, no ha habido ningún derrocamiento de gobierno democrático por la fuerza. El último golpe militar fue el que se produjo en Haití a poco de aprobarse la resolución 1080.

Pero en cambio sí se dieron hipótesis no claramente contempladas en la resolución 1080 y que quedan fuera del ámbito de aplicación del artículo 9: los denominados “auto-golpes” dados por el gobierno (Poder Ejecutivo) legítimamente elegido contra otros poderes del Estado; conflictos entre poderes del Estado que ponen en riesgo las instituciones democráticas; fraudes electorales. Y fueron éstas las situaciones a las que tuvo que hacer frente la OEA, obligada a consolidar la democracia representativa pero contando para ello con instrumentos no siempre adecuados a las nuevas circunstancias. Ya no estábamos en la época de las “juntas militares”; otros eran los nuevos riesgos y desafíos.

D) LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA.

³⁶ Dice este artículo: “En circunstancias especiales y con la aprobación de los dos tercios de los Estados miembros, el Consejo Permanente convocará a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General”. Y el artículo 35 del Reglamento de la Asamblea General precisa que “el temario de cada período extraordinario de sesiones de la Asamblea General se limitará al asunto o asuntos que hayan motivado su convocatoria”.

³⁷ Artículos 14 y 18 del Estatuto del Consejo Permanente y artículo 42 del Reglamento del Consejo Permanente.

Siguiendo con una larga serie de estudios que el Comité Jurídico Interamericano ya venía haciendo desde 1959, éste aprobó, en 1995, la resolución denominada “La democracia en el sistema interamericano”³⁸. En dicha resolución el Comité constató (éste es el verbo empleado por el órgano consultivo en materia jurídica de la OEA) que todo Estado americano tiene la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa y que el principio de no intervención no puede amparar la violación de esta obligación. Un año después volvió a reafirmar estos aspectos y comprometió su apoyo a los demás órganos de la Organización para el estudio de nuevos instrumentos que pueda adoptar la OEA³⁹. Con posterioridad se presentaron algunos casos, que veremos en el capítulo siguiente que dieron la razón a algunas advertencias del Comité Jurídico, por ejemplo aquellas relativas a un proceso electoral sin fraude⁴⁰.

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Québec, en marzo de 2001, conciente de la necesidad de dotar al sistema interamericano de un instrumento más amplio que los anteriores y que fuese capaz de abarcar nuevas situaciones no previstas en ellos, instruyó a la OEA para que, en su próxima sesión de la Asamblea General, y con el fin de reforzar los instrumentos ya existentes, adopte una Carta Democrática Interamericana.

El próximo período ordinario de sesiones de la Asamblea General ya estaba convocado para la primera semana de junio, unos pocos meses después, en San José de Costa Rica. El mandato dado a la OEA por la Cumbre hablaba de “Carta” y de “reforzar”, pero no dijo claramente cuál debería ser ni el contenido exacto ni mucho menos la naturaleza jurídica de ese nuevo instrumento que vendría a sumarse a una lista donde coexisten resoluciones de la Asamblea General y normas convencionales.

³⁸ Resolución CJI/RES.I-3/95. Su texto completo puede consultarse en el Informe Anual del Comité Jurídico a la Asamblea General de la OEA, 1995 o en el libro citado nota 30, p.88.

³⁹ Resolución CJI/RES.I-2/96.

⁴⁰ Ya en su resolución de 1995, el Comité Jurídico decía que debía continuarse con el estudio del tema y, en particular, entre otros aspectos, con la “posible ilicitud internacional por las acciones que distorsionen o pretendan distorsionar los resultados electorales, tanto por la libertad de expresión del sufragio como por afectar la autenticidad del escrutinio electoral”.

En base a una propuesta del gobierno peruano, el Consejo Permanente comenzó a trabajar en la preparación de la Carta Democrática Interamericana y abrió un proceso de amplias consultas tanto a otros órganos de la OEA como a organizaciones de la sociedad civil, para que enviaran sus comentarios. Entre otros, el Comité Jurídico también envió los suyos al articulado presentado, “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”⁴¹.

En la sesión ordinaria de la Asamblea General en Costa Rica no se logró finalizar el texto, por lo que se le encomendó al Consejo Permanente concluir con la redacción del mismo y convocar un período extraordinario de sesiones de la Asamblea a celebrarse en la ciudad de Lima, Perú, en setiembre de ese mismo año 2001 ⁴².

La fecha fijada para esta sesión fue el 11 de setiembre de 2001. El programa preveía la discusión del texto, que a esa altura de la negociación ya había concluido en Washington en sesiones muy largas del Consejo Permanente, por lo que era más una manifestación de apoyo político al más alto nivel por parte de cada jefe de delegación (en su mayoría los cancilleres de los Estados miembros de la OEA) que un debate sobre artículos y normas, y que culminaría con su aprobación al final de la tarde en una ceremonia solemne de firmas del acta correspondiente en el palacio presidencial peruano. Pero esa mañana, y a poco de iniciarse los trabajos en la sede de la reunión, un conocido hotel y centro de convenciones limeño, nos llegó a todos la noticia de los ataques terroristas en territorio de los Estados Unidos. A pedido del Secretario de Estado de ese país, Colin Powell, quien debía regresar con toda urgencia, se cambió el orden: se aprobó primero el texto de la Carta así el Secretario Powell pudo asistir a su adopción como era su deseo, y luego se dijeron los discursos previstos por parte de los demás jefes de delegación. Así el 11 de

⁴¹ Resolución CJI/RES.32 (LIX-O/01), denominada “Observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana”. El texto de esta resolución puede verse en el Informe Anual del CJI a la Asamblea General del año 2001. Los textos de los Informes Anuales del CJI, a partir del año 1996, pueden verse en la página de internet de la OEA, www.oas.org.

⁴² Las actas de la sesión de la AG en Costa Rica, de la sesión del Consejo Permanente del 6 de setiembre de 2001 en que se finalizó la redacción del texto así como de la sesión extraordinario de la AG en Lima, pueden consultarse en *Carta Democrática Interamericana, documentos e interpretaciones*, publicación del Consejo Permanente de la OEA, Washington DC, 2003.

setiembre de 2001 marca dos fechas de sentido muy contrario en la historia del sistema interamericano ⁴³.

La Carta Democrática Interamericana no es un tratado; es una resolución de la Asamblea General aprobada por consenso. De ello no hay dudas. Su valor obligatorio es en lo que refiere a los mandatos y procedimientos que fija a los distintos órganos de la OEA a los que dirige éstos: el Secretario General y el Consejo Permanente en particular, órganos jerárquicamente inferiores a la Asamblea General. Su valor político ha sido y es muy grande: su texto es permanentemente invocado en declaraciones de Jefes de estado y por sus opositores, en manifestaciones de partidos políticos y de organizaciones de la sociedad civil. En su preámbulo se dice que ella se aprueba,

“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”.

Algunos han llegado a hablar de la creación de una costumbre regional, posición ésta que no voy a discutir acá en detalle, que no comparto, y de la que sólo me voy a permitir constatar que los negociadores de la Carta tenían frente a ellos dos modelos: la resolución 1080 de la Asamblea General que había sido aplicada con éxito y con el consentimiento de todos los Estados y el protocolo de Washington, un tratado no aceptado por todos y que nunca había sido aplicado. Y optaron por el camino de la resolución, creo que con razón, ya que difícilmente un tratado, contemplando todo el abanico que contempla la Carta Democrática Interamericana, hubiese tenido más éxito que el protocolo de 1992, de un alcance muy restringido tanto en las circunstancias previstas como en las posibles sanciones a ser adoptadas. No creo que pueda, entonces, deducirse que los negociadores no quisieron un tratado por ser obligatorio, y poder enfrentar las objeciones y no ratificaciones que ocurrieron con el Protocolo de Washington, pero sí dar su consentimiento para el surgimiento de una costumbre regional, también obligatoria, pero para todos los países de la región. Tal vez en un futuro pueda pensarse en la adopción de

⁴³ Casi inmediatamente a la aprobación de la Carta, los mismos delegados convocaban la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para considerar estos graves hechos, y meses después la Asamblea General aprobaría una nueva Convención Interamericana contra el Terrorismo.

un nuevo protocolo de reformas que incorpore a la Carta de la OEA por lo menos algunas de las causales que incluye la Carta Democrática, pero por el momento ello no parece ser una demanda urgente ni se ha presentado hasta la fecha ninguna propuesta en este sentido. La Carta ha dado resultados y generado un consenso regional que difícilmente obtendría un tratado u otra norma obligatoria.

La Carta Democrática Interamericana describe distintas situaciones, *in crescendo*, que permiten adoptar acciones por parte de la Organización para la preservación de la democracia cuando ésta se ve amenazada o se produce su interrupción en un Estado miembro.

La primera de las hipótesis, prevista en su artículo 17, es cuando un gobierno considera que “está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder”. En ese caso el gobierno de ese Estado miembro puede acudir al Secretario General o al Consejo Permanente para solicitar asistencia de la Organización “para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática”.

La segunda hipótesis, artículo 18, es cuando en un Estado miembro “se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder”. Acá, a diferencia de la hipótesis anterior, ya la situación no depende de que el gobierno del Estado en cuestión “considere”; acá se supone que ya es una situación notoria, conocida y en que la comunidad regional concuerda. En este caso, entonces, el Secretario General o el Consejo Permanente pueden disponer visitas y otras gestiones para analizar la situación. Pero, y este “pero” es muy importante, se requiere para ello “el consentimiento previo del gobierno afectado”. Sin este consentimiento no pueden decidirse estas acciones. Hechas las gestiones del caso, debe presentarse un informe al Consejo Permanente y éste podrá, si fuese del caso, “adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”. Esto último sin más precisiones, aunque teniendo en cuenta el tipo de situaciones y que es necesario el consentimiento del gobierno para iniciar todo este procedimiento, estas decisiones generalmente implican buscar fórmulas de acercamiento entre partes, alguna medida tendiente a facilitar el diálogo, pero en ningún caso sanciones.

El artículo 19 reafirma que “la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro” es un obstáculo a la participación del gobierno en los órganos de la OEA. Se fusiona acá en términos algo más amplios lo ya contenido en la resolución 1080 junto con las sanciones previstas en el artículo 9 de la Carta de la OEA.

El artículo 20 desarrolla a partir de ello la tercera hipótesis, o sea cuando en un Estado miembro “se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático”. En este caso que cubre las hipótesis de golpe de Estado así como también las de quebrantamiento del orden constitucional por actos del gobierno (“auto golpe”, disolución de otros poderes del Estado, alteración grave de un proceso electoral, etc.), 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”. Acá, y por razones obvias, no se requiere el consentimiento, acuerdo o iniciativa del gobierno del país donde se da esta situación, ya que en varias de las posibles hipótesis que enumeramos podría ser el propio gobierno el responsable de esas alteraciones al orden constitucional o estar imposibilitado de tomar cualquier iniciativa.

En este caso el procedimiento a seguir (artículos 20, 21 y 22) es similar al previsto en el artículo 9 de la Carta de la OEA y que ya hemos visto. Es decir: gestiones diplomáticas, convocatoria de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, posible suspensión del Estado de su participación en los órganos de la OEA por el voto afirmativo de dos tercios de los Estados miembros, mantenimiento de gestiones diplomáticas para lograr el restablecimiento de la democracia, y finalmente, una vez superada la crisis, levantamiento de las sanciones por la Asamblea General y por la misma mayoría de dos tercios.

La Carta Democrática Interamericana ha ido, entonces, graduando de menos a más la gravedad de la situación, y en función de ello la posibilidad de adoptar medidas hasta llegar a la suspensión. En contraparte, la participación del gobierno del país donde se dan los hechos va de más a menos, desde tener la iniciativa para plantear el problema a no tener participación alguna en los casos más graves.

Pero la Carta Democrática no se agota en estos artículos, y muchos de sus artículos difícilmente puedan adoptar la forma de un tratado.

Su artículo 1 comienza con una declaración importante para la interpretación del resto de su texto. Dice así:

“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.”

La Carta se integra de seis capítulos. El primero de ello, “La democracia y el sistema interamericano”, recuerda los principios básicos que lo rigen y enumera los elementos esenciales de la democracia representativa. Entre los primeros, el ya mencionado artículo 1 y el artículo 2 que habla de la democracia como base del estado de derecho y de la necesaria participación permanente de la ciudadanía. Entre los segundos el respeto a los derechos humanos, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, la transparencia en las actividades gubernamentales y el fortalecimiento de los partidos políticos, entre otros (artículos 3 a 6) que retoman y completan el esfuerzo de 1959 por identificar los elementos de la democracia representativa.

El capítulo siguiente, “La democracia y los derechos humanos” (artículos 7 a 10) lo analizaremos más adelante.

El capítulo tercero, “Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza” comienza señalando que “la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente”, y toca aspectos relativos a la relación entre democracia y desarrollo integral y democracia y educación (artículos 11 a 16). En desarrollo de esta capítulo, y por mandato de la Asamblea General, el Consejo Permanente está abocado desde el año 2004, a la preparación de una Carta Social de las Américas para su consideración y aprobación, una vez concluida la negociación por la Asamblea General en una período extraordinario de sesiones⁴⁴.

⁴⁴ Ver al respecto la última de las resoluciones aprobadas por la Asamblea General en su período ordinario de sesiones del año 2008, la resolución AG/RES. 2363 (XXXVIII-O/08), “Carta Social de las Américas: renovación del compromiso hemisférico del combate a la pobreza en la región”. Debe recordarse que ya en 1948 se adoptó, junto con

El capítulo siguiente, “Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”, artículos 17 a 22, ya lo hemos comentado anteriormente en más detalles. Es el que menciona las distintas situaciones desde el mero riesgo hasta la ruptura efectiva del régimen democrático, y las medidas a adoptarse.

El capítulo quinto, “La democracia y las misiones de observación electoral”, fija los procedimientos para que la Organización pueda brindar asesoramiento a los Estados en sus procesos electorales así como llevar a cabo misiones de observación electoral, regulando una actividad que ya se venía realizando por la Secretaría General. Ya hemos hecho mención a la evolución que estas misiones han tenido, a su importancia, al creciente nivel técnico y respeto que han logrado. Acá lo que debe resaltarse es que para que ellas puedan realizarse es necesario que sea a solicitud del Estado miembro donde se desplegará la misión y debe entonces celebrarse un acuerdo entre la Secretaría General y el gobierno de dicho Estado para determinar “el alcance y cobertura de la misión de observación electoral de que se trate” (artículo 24). Queda entonces claro que sólo el gobierno del Estado (léase su Poder Ejecutivo que es quien tiene la representación internacional del Estado) donde se realizará el acto electoral es quien puede solicitar dicha observación; no lo puede hacer otro poder del Estado, no lo puede hacer un partido político ni ninguna otra organización o persona⁴⁵.

Por último, el capítulo final, “Promoción de la cultura democrática”, tiene que ver el mandato a la OEA para desarrollar programas y actividades dirigidos a fomentar y dar a conocer los principios y prácticas democráticas. El artículo final de la Carta Democrática, destinado a los Estados les solicita que promuevan la participación plena e igualitaria de las mujeres en las estructuras políticas de sus países (artículo 28).

Esta es pues una descripción rápida del texto de la Carta Democrática Interamericana.

Con ello completamos el conjunto de los instrumentos interamericanos para la defensa del orden democrático cuando éste es amenazado o vulnerado en alguno de los Estados

la Carta de la OEA, el “Convenio Económico de Bogotá” que nunca entró en vigor, falta de ratificaciones suficientes. Por su parte, a solicitud de la Asamblea General, el Comité Jurídico Interamericano presentó un informe, en 2006, titulado “Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social”, Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General de la OEA, 2006, Washington DC.

⁴⁵ Insisto en ello porque es común recibir en la Secretaría General solicitudes de misiones de observación electoral provenientes de líderes políticos, de medios de prensa o de organizaciones de la sociedad civil, a las que, por supuesto, no es posible atender.

miembros de la OEA. Estos son, en síntesis, la Carta de la OEA en general y su nuevo artículo 9 incorporado por el Protocolo de Washington de 1992 en especial, la resolución 1080 de la Asamblea General del año 1991 y la Carta Democrática Interamericana, resolución de la Asamblea General del año 2001.

Veamos ahora cuáles han sido los casos en que estos instrumentos han sido invocados.

IV. CASOS DE APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERAMERICANOS.

Una vez adoptada la resolución 1080 en 1991, ésta fue aplicada en tres ocasiones. Una de ellas, en Haití, el único golpe de estado “tradicional” –una junta militar derrocando a un gobierno electo- que se dio desde 1991 hasta la fecha y en dos casos de “auto-golpes”. El Protocolo de Washington, y por lo tanto el actual artículo 9 de la Carta de la OEA no fue invocado en ningún caso. La Carta de la OEA en cuanto contempla la democracia representativa como principio que rige al orden jurídico de sus Estados miembro y su promoción y consolidación como propósito de la Organización fue invocada en dos casos de supuestos fraudes electorales en el año 2000. Finalmente, la Carta Democrática Interamericana fue utilizada para hacer frente a diversas crisis en varias oportunidades desde que fuera aprobada en setiembre de 2001.

A) APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 1080 DE 1991.

a) Haití, 1991.

El 29 de septiembre de 1991, pocos meses después de la aprobación de la resolución 1080, una junta militar encabezada por el general Raoul Cedras obligó al Presidente Jean-Bertrand Aristide, a exilarse primero en Venezuela y luego en los Estados Unidos de América. El Presidente Aristide había sido elegido en elecciones libres y observadas por la OEA en diciembre de 1990. Esta situación puso en marcha el mecanismo previsto en dicha resolución: el Secretario General informó inmediatamente al Consejo Permanente y éste convocó una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores que se reunió el 3

de octubre, pocos días después de ocurrido el golpe⁴⁶. Los ministros adoptaron algunas medidas importantes: primero, mantuvieron el reconocimiento al gobierno del Presidente Aristide; segundo, acordaron medidas de suspensión de la ayuda económica y militar a Haití así como la interrupción del comercio con dicho país. Asimismo se acordó trabajar en coordinación con las Naciones Unidas para lograr el abandono del poder por parte de los militares encabezados por Cedras. La primera medida – el mantenimiento del reconocimiento a las autoridades electas pese a que no ejercían ningún control efectivo en el territorio haitiano– significó un cambio fundamental en materia de reconocimiento de gobiernos en la región, y un precedente único. Es más, las Naciones Unidas adoptaron la misma decisión, y tanto el embajador designado por el gobierno Aristide ante la OEA permaneció representando a su país como el designado ante la ONU. Hasta entonces los embajadores de gobiernos surgidos de golpes de estado y representando a las más crueles de las dictaduras se habían sentado sin objeciones tanto en el Consejo Permanente de la OEA como en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Las demás medidas fueron de más difícil cumplimiento. Primero porque era discutible el valor obligatorio de las mismas para los Estados miembros ya que eran dispuestas por una reunión de ministros de la OEA y no por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; segundo porque aún cuando lo fuesen, la OEA no contaba con ningún mecanismo para obligar a su cumplimiento; tercero, porque en el mejor de los casos sólo podían aplicarse a los Estados miembros de la OEA y no a los demás países que podían comerciar con Haití.

El 25 de febrero de 1992, auspiciado por la OEA, se intentó un acuerdo entre el Presidente Aristide y los líderes del Senado y de la Cámara de Diputados, denominado “Protocolo de Washington”, por el que se comprometían a asegurar el retorno de Aristide a Haití, aunque sin fecha precisa, y a designar, entre tanto a un Primer Ministro de común acuerdo. El Parlamento haitiano que continuaba en funciones bajo vigilancia de las autoridades militares no ratificó este acuerdo. Ante ello el Consejo Permanente de la OEA, el 1 de abril de 1992, reforzó las medidas solicitando el congelamiento de las cuentas bancarias de los participantes del golpe militar y pidiendo se deniegue el acceso a

⁴⁶ Resolución MRE/RES.1/91, “Apoyo al gobierno democrático de Haití”.

los puertos de los Estados miembros a aquellas naves que hubiesen violado el embargo comercial.

El Parlamento haitiano aprobó un denominado “Acuerdo Tripartito”, sin participación de Aristide ni de sus partidarios, por el que acordó designar un nuevo Primer Ministro declarando vacante el cargo de Presidente de la República. Ello fue inmediatamente rechazado por la reunión de ministros de relaciones exteriores de la OEA.

Ante la necesidad de adoptar medidas obligatorias que involucrasen a toda la comunidad internacional, la OEA buscó la participación activa de las Naciones Unidas. Ambos Secretarios Generales, Joao Baena Soares de la OEA y Boutros Boutros-Ghali de las Naciones Unidas, designaron a un enviado especial conjunto, Dante Caputo, ex-canciller argentino. A partir de ese momento la ONU empezó a tener un rol cada vez más importante frente a la crisis haitiana, debido en buena medida a la preocupación estadounidense por el flujo de refugiados que, en embarcaciones precarias, llegaban a sus costas.

En enero de 1993 las autoridades militares llamaron a elecciones para renovar el Senado. En estas elecciones no participaron los partidarios del Presidente Aristide, con lo que el Parlamento quedó totalmente ocupado por opositores al Presidente. Tanto la OEA como las Naciones Unidas condenaron estas elecciones.

El 14 de abril de 1993, Caputo presentó un plan para lograr un acuerdo el que fue rechazado por la junta militar. En respuesta, las Naciones Unidas aprobaron entonces la creación de una misión conjunta OEA-ONU en Haití (la MICIVIH).

Basado en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, mediante su Resolución 841 del 16 de junio de 1993, decidió imponer un embargo a Haití, obligatorio para todos los Estados miembros de la organización universal. El fundamento para la aplicación de las normas del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”, fue que la situación allí creada (que no se haya restituido al gobierno legítimo, que aumente el número de haitianos que buscan refugio en otros países, que haya una verdadera crisis humanitaria), determinaba, a criterio del Consejo de Seguridad, que, “en estas circunstancias singulares y excepcionales, la continuación de esta situación amenaza a la paz y la seguridad internacionales en la región”. Dicho en otras palabras, la

imposición de medidas obligatorias no se basó en la defensa de la democracia en Haití, lo que no hubiese tenido fundamento en la Carta de las Naciones Unidas, y como sí lo tiene en la Carta y otras normas de la OEA, sino que tuvo que fundarse en que dicha situación constituía una amenaza a la paz. La razón puede ser discutida, ya que es discutible que esta situación interna haitiana pusiese en peligro la paz en la región; pero no tenía otra posibilidad el Consejo de Seguridad de fundar la adopción de medidas si no era basado en ello ya que no lo podía ser en la verdadera razón: la ruptura del orden constitucional por un golpe de estado.

Estas medidas indujeron a los militares haitianos a reiniciar negociaciones con los partidarios del Presidente Aristide y el 3 de julio de 1993, Aristide y Cedras firmaron, en actos separados, el “Acuerdo de la Isla del Gobernador”, isla ubicada frente a la península de Manhattan en Nueva York. Este acuerdo establecía que el Presidente Aristide regresaría a la capital haitiana el 30 de octubre de ese año, que entretanto el Presidente designaría un Primer Ministro a ser ratificado por el Parlamento y que habría una amnistía para los golpistas, que la comunidad internacional levantaría las sanciones adoptadas, lo que sería acompañado de un programa de asistencia internacional así como de la creación de una nueva fuerza policial con la ayuda de las Naciones Unidas. Este acuerdo no fue cumplido en ninguno de sus términos por los militares encabezados por el general Cedras. Ni se reconoció al Primer Ministro designado por Aristide ni se permitió el desembarco de ayuda internacional para la policía ni, finalmente, Aristide pudo regresar en la fecha prevista.

Finalmente, el 6 de mayo de 1994 el Consejo de Seguridad impuso un embargo comercial total⁴⁷.

El flujo de emigrantes hacia los Estados Unidos continuó así como la brutal represión a opositores, con el asesinato de líderes políticos, ex ministros o ex parlamentarios. Ello hizo que la administración del Presidente Clinton comenzase a analizar la posibilidad de una operación militar con el fin de restaurar al Presidente Aristide en el poder.

⁴⁷ Resolución 917 (1994) del Consejo de Seguridad, la que en su penúltimo párrafo hace una significativa referencia al régimen de gobierno cuando dice que “ 19. Condena todo intento de despojar ilegalmente al Presidente legítimamente electo de su autoridad legal, declara que consideraría ilegítimo a cualquier pretendido gobierno resultante de ese intento.”.

El Consejo de Seguridad, con fecha 31 de julio de 1994 adoptó la Resolución 940, por la que, actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

“...autoriza a los Estados Miembros a integrar una fuerza multinacional bajo mando y control unificados 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 Governors Island, el pronto regreso del Presidente legítimamente electo y el restablecimiento de las autoridades legítimas del Gobierno de Haití...”.

Por primera vez entonces las Naciones Unidas autorizaron el uso de la fuerza para reponer en su lugar autoridades legítimas de un Estado miembro desplazadas por un golpe de estado. Y este primer caso tiene su motor original en la puesta en marcha de la resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA y en las sucesivas resoluciones de su reunión de ministros de relaciones exteriores. Se formó un contingente de tropas estadounidenses pero antes de su desembarco en territorio haitiano el Presidente Clinton, en una última gestión, envió al ex presidente Jimmy Carter, al congresista Sam Nunn y al general Colin Powell. A poco de vencerse el plazo para el ingreso de las tropas, la delegación de personalidades norteamericanas logró un acuerdo con los militares el 18 de septiembre de 1994. El general Cedras se exiló en Panamá y el 15 de octubre de 1994 el Presidente Aristide regresó a Haití. Unos meses después, en junio de 1995, la Asamblea General de la OEA celebró en Montrouis, en las afueras de Puerto Príncipe, la capital haitiana, su vigésimo quinto período ordinario de sesiones.

Este caso ha dejado muchos precedentes, que no siempre fueron seguidos en el futuro, tanto para el sistema interamericano como para el sistema de las Naciones Unidas, en materia de reconocimiento de gobiernos, de sanciones económicas, de autorización para el uso de la fuerza y de coordinación de acciones entre organismo universal y el regional cuando se produce una ruptura del orden constitucional en un Estado miembro de ambas organizaciones.

b) Perú, 1992.

El 5 de abril de 1992 el Presidente peruano Alberto Fujimori, democráticamente electo, disolvió el Congreso en forma no prevista en las normas constitucionales, en lo que se llamó un “auto-golpe”. Esta denominación es una simplificación periodística, porque el Presidente Fujimori no dio un golpe contra sí mismo, sino que dio él un golpe de estado contra los otros poderes. Legisladores y líderes opositores fueron arrestados. Inmediatamente el Secretario General, de acuerdo con lo que dispone la resolución 1080, llamó a una reunión de emergencia del Consejo Permanente, el que, al tiempo de condenar lo ocurrido, convocó en forma urgente a la reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores. Es cierto que acá no había un golpe de estado por el que se interrumpía el ejercicio del poder de un gobierno democráticamente electo, tomando nuevamente “gobierno” como sinónimo de Poder Ejecutivo, pero se entendió, con razón y aunque fuese más allá de la letra estricta de la resolución 1080, que se estaba frente a un quiebre del orden constitucional y que debía ser considerado en este marco. El 13 de abril los ministros de relaciones exteriores llamaron al inmediato restablecimiento del orden institucional democrático en el Perú, al cese de toda acción que impida el respeto de los derechos humanos y se decidió el envío de una delegación de cancilleres acompañados por el Secretario General de la OEA para promover el diálogo entre las autoridades peruanas y las fuerzas políticas y otros sectores, con el fin de establecer las condiciones necesarias para el restablecimiento del orden institucional democrático⁴⁸. Esta misión visitó Perú, se entrevistó con el Presidente Fujimori y con líderes políticos y adelantó una propuesta para lograr el retorno a la plena institucionalidad de ese país. La segunda sesión de la reunión *ad hoc* fue convocada para mayo, en Nassau, Bahamas, al tiempo que sesionaba allí la Asamblea General de la OEA. El 18 de mayo de 1992 el Presidente Fujimori se presentó ante la reunión de ministros en Nassau y allí aceptó convocar de inmediato a la elección de una Asamblea Constituyente, bajo la supervisión de una misión de la OEA, y cuya tarea sería la de elaborar una nueva constitución al tiempo que cumpliría, también, las funciones del poder legislativo. Las elecciones se llevaron a cabo el 22 de noviembre de 1992. La reunión *ad hoc* se volvió a reunir el 14 de diciembre a menos de un mes, y luego de recibir el informe de la misión de observación electoral, declaró que éstas habían sido limpias y dio por terminado su trabajo.

⁴⁸ Resolución MRE/RES.1/92 del 13 de abril de 1992, denominada “Apoyo al restablecimiento democrático en Perú”.

Si bien la crisis pareció así superada, no faltaron las críticas a la Organización, en particular por no haber tenido una reacción más fuerte frente a lo ocurrido, en particular en el campo de las violaciones que se produjeron a los derechos humanos. Ya volveremos a ver cómo la situación peruana obligaría a nuevas acciones por parte de la OEA, y ya dijimos cómo esa misma falta de instrumentos adecuados fue el origen de la propuesta del gobierno peruano que sucediera a Fujimori para la aprobación de una Carta Democrática.

c) Guatemala, 1993.

En forma similar a lo ocurrido en Perú un año antes, el 25 de mayo de 1993 el Presidente Serrano de Guatemala disolvió el Parlamento y ordenó la remoción de los miembros de la Corte Suprema, de la Corte Constitucional y del Procurador General de la República. Inmediatamente estas acciones del Presidente generaron una fuerte oposición popular y varias instituciones del Estado se negaron a cumplir con sus órdenes. El Consejo Permanente de la OEA condenó el auto-golpe, envió una misión a Guatemala integrada por un grupo de cancilleres y por el Secretario General y convocó una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores para el 3 de junio de 1993. La misión informó entonces que había tomado contacto con distintos sectores de la sociedad guatemalteca, que había una fuerte oposición y había advertido al Presidente Serrano de posibles sanciones si persistía en la inconstitucionalidad. La reunión de ministros decidió también enviar nuevamente a Guatemala a la misión anterior para que informe pocos días después, en ocasión del período ordinario de sesiones de la Asamblea General a reunirse en Managua. Esta misión nuevamente reiteró a Serrano la condena de la comunidad interamericana y la inmediata adopción de sanciones si no hubiese un pronto restablecimiento del orden democrático. El ejército negó su apoyo al Presidente guatemalteco y la oposición popular cada día más fuerte le obligaron a renunciar y a abandonar el país. Al día siguiente la Corte Constitucional declaró que el vicepresidente Espina Salguero no podría asumir la presidencia dado que había apoyado las medidas del Presidente Serrano y finalmente, el 6 de junio de 1993, el Congreso eligió como Presidente interino de Guatemala al entonces Defensor del Pueblo, Ramiro de León Carpio. Informada de ello, la reunión *ad hoc* de

ministros de relaciones exteriores convocada para considerar la crisis guatemalteca dio por finalizada sus actividades.

Estos son los casos en que han sido puestos en marcha los mecanismos previstos en la resolución 1080. Una cuarta situación no llegó a necesitar, felizmente, su puesta en marcha. Fue la amenaza de golpe de estado al Presidente Wasmosy de Paraguay, en abril de 1996, por parte del General Lino Oviedo. Este último intimó al Presidente a que abandonase el cargo; el Presidente se refugió en la Embajada de los Estados Unidos, donde recibió el apoyo del Consejo Permanente y del Secretario General de la OEA quien adoptó medidas para su inmediato viaje a Asunción. Los demás socios paraguayos del MERCOSUR (Argentina, Brasil y Uruguay)⁴⁹ enviaron sus cancilleres para respaldar al presidente paraguayo. Finalmente y luego de marchas y contramarchas en cuanto a la situación futura del General Oviedo, se iniciaron acciones criminales en su contra. Es la historia de un golpe de estado fallido, y fallido por la rápida puesta en marcha de mecanismos regionales para la defensa del sistema democrático, sin que ello sea hoy intervención en los asuntos internos del país donde se da el quiebre o, como en este caso, la amenaza del quiebre.

Hasta la fecha éstas han sido las únicas situaciones en que se recurrió a la resolución 1080. En 1997 entró en vigor el Protocolo de Washington, que incorporó a la Carta de la OEA el actual artículo 9, pero nunca ha sido invocado. Sin embargo, antes de la aprobación de la Carta Democrática Interamericana, se presentaron algunas situaciones que si bien constituían quebrantamientos a la legalidad difícilmente podían considerarse como abarcadas por estos instrumentos anteriores. Se recurrió entonces a una invocación genérica a la Carta de la OEA, a sus principios y propósitos.

B) APLICACIÓN DE LA CARTA DE LA OEA.

⁴⁹ En junio de 1992 los Presidentes de los cuatro países miembros del MERCOSUR habían declarado en Las Leñas, Rep. Argentina, la necesidad de la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para la existencia y el desarrollo del proceso de integración subregional. Unos años después, en 1998, los Estados miembros del Mercosur, más Bolivia y Chile, suscribieron el “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur”, por el cual se fijan procedimientos y medidas a adoptar (que pueden llegar hasta la suspensión en la participación y la suspensión de los derechos emergentes del proceso de integración) en caso de ruptura del orden democrático en alguno de los Estados parte del Protocolo.

a) Perú, 2000.

El Presidente Fujimori, pese a las críticas recibidas y a las dudas sobre la legalidad, resolvió presentarse nuevamente a la reelección para un tercer período de gobierno, en elecciones que tuvieron lugar en el año 2000. La misión de observación electoral de la OEA así como otras organizaciones observadoras señalaron la existencia de fraude. La oposición, encabezada por Alejandro Toledo, no reconoció el resultado por el que se proclamaba nuevamente a Fujimori como nuevo presidente del Perú. El jefe de la misión de observación electoral informó a la Asamblea General de la OEA, reunida entonces en Windsor, Canadá, en su trigésimo período ordinario de sesiones. Esta situación no se encontraba prevista ni en la resolución 1080 ni en el artículo 9 de la Carta, por lo que la Asamblea basó su decisión en el preámbulo de la Carta de la OEA, que establece que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y en los propósitos de la Organización de acuerdo con la Carta en cuanto a promover y consolidar la democracia representativa.

La Asamblea acordó entonces, con el consentimiento del gobierno peruano, el envío de una misión integrada por el Presidente de la Asamblea General, el canciller canadiense Lloyd Axworthy, y el Secretario General de la OEA, César Gaviria,

“...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 judiciales y constitucionales y el fortalecimiento de la libertad de prensa..”⁵⁰

La misión planteó la necesidad de abrir una mesa de diálogo, pero los hechos en Perú se precipitaron inesperadamente. Debido a una serie de revelaciones y a la presión de la oposición y de la comunidad internacional, el Presidente Fujimori destituyó a su Jefe del Servicio de Inteligencia, Vladimiro Montesinos, y anunció el llamado a nuevas elecciones. Montesinos se exiló en Panamá, pero regresó clandestinamente al tiempo que

⁵⁰ Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES.1753 (XXX-O/00), denominada “Misión del Presidente de la Asamblea General y del Secretario General de la OEA al Perú”.

la opinión pública continuaba sospechando que mantenía intacto su poder en el Perú. Finalmente Montesinos salió nuevamente del país y una serie de videos comprometedores para personalidades políticas gubernamentales que éste había filmado fueron revelados. Fujimori partió entonces en viaje a Japón desde donde renunció, en noviembre de 2000. Asumió entonces interinamente la presidencia el líder opositor Valentín Paniagua, poco antes elegido Presidente del Congreso, el que, junto con su primer ministro, el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, llamaron a nuevas elecciones nacionales que llevaron al poder al Presidente Alejandro Toledo. Hoy tanto Montesinos como Fujimori están detenidos en Lima y están siendo procesados por distintos delitos, incluyendo violaciones a los derechos humanos y corrupción.

Será justamente el gobierno del Presidente Paniagua quien promoverá la aprobación de la Carta Democrática Interamericana.

b) Haití, 2000.

El 21 de mayo de 2000 tuvieron lugar elecciones en Haití para cubrir algunas vacantes en las legislaturas municipales y locales. La misión de observación electoral de la OEA las consideró fraudulentas y los partidos de oposición, agrupados en la “Convergencia Democrática” exigieron la anulación de las elecciones. El Consejo Permanente de la OEA, luego de hacer una invocación general a la Carta de la OEA similar a la que vimos en el caso anterior, resolvió enviar una misión a Haití, encabezada por el Secretario General, para

“..identificar, con el Gobierno de Haití y otros sectores de la comunidad política y civil, las opciones y recomendaciones destinadas a resolver, a la mayor brevedad posible, dificultades como las que han surgido de las diferentes interpretaciones de la Ley Electoral y a seguir fortaleciendo la democracia en ese país..”⁵¹

Se sucedieron numerosas misiones encabezadas por el Secretario General, César Gaviria, y por el Secretario General Adjunto, Luigi Einaudi, sin que se llegase a un acuerdo entre

⁵¹ RES.772 (1247/00) del Consejo Permanente, del 4 de agosto de 2000.

gobierno y oposición. El 26 de noviembre de 2000 tuvieron lugar elecciones nacionales, en las que no participaron los miembros de la “Convergencia” y donde resultó electo nuevamente el Presidente Aristide. La OEA no observó estas elecciones. Y pese a sus intentos, cualquier diálogo entre los actores políticos resultó infructuoso.

A ello se sumaron numerosos actos de violencia que culminaron con el ingreso de un grupo armado al Palacio de Gobierno el 17 de diciembre de 2001 seguido, en respuesta, de actos de vandalismo cometidos por partidarios del gobierno a través de todo el territorio haitiano contra locales de partidos políticos de oposición, centros de educación, domicilios de personalidades de “Convergencia”, produciendo muertes, lesiones graves, y cuantiosos daños materiales. El Consejo Permanente aprobó, el 16 de enero de 2002, la resolución 806 por la que estableció una comisión investigadora de los hechos integrada por tres juristas independientes y extranjeros y una comisión para lograr la reparación de los daños a las víctimas integrada por un representante del gobierno, un representante de la oposición y presidida por un representante del Secretario General, designación que tuve el honor de aceptar. Esta última comisión estudió todos los casos, propuso los montos de las indemnizaciones a las víctimas y la elevó al gobierno quien finalmente las hizo efectivas. También se estableció una Misión Especial de la OEA en Haití para ayudar a fortalecer las instituciones democráticas.

Las relaciones entre oposición y gobierno, la seguridad en el país y el respeto a los derechos humanos, continuaron siendo difíciles. Sería imposible enumerar acá los actos de violencia, toma de locales universitarios, detenciones arbitrarias, manifestaciones callejeras que se fueron sucediendo. Los países del CARICOM (Comunidad del Caribe), grupo al que se había incorporado Haití recientemente, intentaron facilitar un diálogo político, sin mayor éxito. Ante la creciente inestabilidad y la gravedad de la crisis, el Consejo Permanente de la OEA le solicitó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que tome las medidas urgentes, necesarias y apropiadas de acuerdo con la Carta ONU ⁵². El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se reunió ese mismo día, 26 de febrero de 2004, pero no adoptó ninguna medida mientras grupos armados insurgentes amenazaban la capital.

⁵² RES.862 (1401/04) del Consejo Permanente de la OEA, del 26 de febrero de 2004.

El 29 de febrero el Presidente Aristide abandonó el país con dirección a la República Sudafricana, asumiendo como Presidente provisional el Presidente de la Corte Suprema, al tiempo que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas autorizaba el despliegue de una Fuerza Multinacional Provisional en Haití. Finalmente se realizaron nuevas elecciones parlamentarias y presidenciales, hasta que, en mayo de 2006 asumió el nuevo Presidente, René Préval.

C) APLICACIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA.

Desde su adopción en setiembre de 2001, la Carta Democrática Interamericana fue invocada en distintas ocasiones, a veces en forma genérica, otras recurriendo a su artículo 18.

a) Venezuela, 2002.

El 11 de abril de 2002, luego de una serie de manifestaciones callejeras que dejaron varios muertos, líderes militares demandaron la renuncia del Presidente Hugo Chávez, el que fue depuesto y detenido, mientras asumía el gobierno Pedro Carmona, conocido empresario opositor. Carmona disolvió el Parlamento así como los tribunales superiores y derogó numerosas leyes en materia económica. Inmediatamente fue convocado el Consejo Permanente el que, en una sesión maratónica, fue siguiendo la evolución de los hechos en Venezuela. Por su parte, los Jefes de Estado de los países latinoamericanos reunidos en el Grupo de Río, en sesiones en ese momento en Costa Rica, condenaban los hechos y exigían sea repuesto el Presidente Chávez. Mientras en Washington el Consejo debatía, en Caracas finalmente la intento de derrocamiento del presidente fracasaba y se conocía el retorno de Chávez al Palacio de Gobierno. Finalmente el 13 de abril, el Consejo Permanente, basado en una invocación genérica a la Carta Democrática Interamericana,⁵³ adoptó su resolución 811 por la que condenó “la alteración del orden

⁵³ Dice el tercero de los considerandos de la resolución 811 (1315/02), “Situación en Venezuela” : ..”TENIENDO EN CUENTA que la Carta Democrática Interamericana reconoce como elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el

constitucional en Venezuela” y decidió el envío de una misión encabezada pro el Secretario General de la OEA con el fin de “promover la más pronta normalización de la institucionalidad democrática”. El 14 de abril, el Presidente Chávez reasumió su cargo; la misión encabezada por el Secretario General Gaviria se trasladó a Caracas, y a partir de entonces, junto con representantes del Centro Carter, ejerció sus buenos oficios, hasta llegar a nuevas elecciones, en las que nuevamente triunfó Hugo Chávez.

b) Bolivia, 2003, 2005 y 2008.

Las crisis políticas que se produjeron en Bolivia en esos años, las cuales dieron lugar a violentas protestas callejeras donde resultaron numerosos civiles muertos, fueron objeto de resoluciones del Consejo Permanente en que se invocó, en términos también generales, la Carta Democrática Interamericana.

En febrero de 2003 violentas manifestaciones tuvieron lugar en La Paz contra medidas económicas tomadas por el gobierno del Presidente Sánchez de Lozada. Como consecuencia de ello, hubo un total de 32 muertos y más de 200 heridos, así como el saqueo de numerosos comercios y oficinas. El 14 de febrero el gobierno boliviano solicitó la cooperación de la OEA. Ese mismo día, el Consejo Permanente aprobó la resolución 838 por la que expresó su respaldo al gobierno constitucional del Presidente Sánchez de Lozada⁵⁴. Pese a la derogación de medidas económicas impopulares el descontento aumentó, agudizado por la propuesta del gobierno de exportar gas natural vía Chile. La OEA envió una misión para observar la situación y el 13 de octubre de 2003 el Consejo Permanente adoptó una nueva resolución, formulando un llamado al Gobierno y a todos los sectores políticos y sociales para superar esta crisis a través del diálogo⁵⁵. Las protestas continuaron. El Presidente evaluó la posibilidad de convocar a un referéndum sobre el tema de la exportación de gas así como sobre una reforma a la ley de

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..”.

⁵⁴ Entre sus considerandos: “..RECORDANDO que la Carta Democrática Interamericana reconoce 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 consitucional”, RES.838 (1355/03) del Consejo Permanente, “Respaldo al Gobierno constitucional de la República de Bolivia” del 14 de febrero de 2003.

⁵⁵ Resolución RES.849 (1384/03) del Consejo Permanente, del 13 de octubre de 2003.

hidrocarburos. La respuesta fue más manifestaciones, huelgas de hambre de importantes personalidades, más violencia. Ante esta situación, el 17 de octubre de 2003 y a sólo 14 meses de haber asumido, el Presidente presentó su renuncia al Parlamento y abandonó el país. Inmediatamente le sustituyó, de acuerdo con los procedimientos constitucionales en vigor, el Vicepresidente Carlos Mesa lo que fue respaldado por el Consejo Permanente de la OEA⁵⁶. Ello tampoco logró superar la situación existente, por lo que el Presidente Mesa renunció a su vez en junio de 2005 asumiendo interinamente el Presidente de la Corte Suprema. El Consejo Permanente de la OEA volvió a pronunciarse ofreciendo su apoyo para facilitar el diálogo y apoyar el proceso electoral⁵⁷, que finalmente concluiría con la elección a la presidencia del líder opositor, Evo Morales.

El nuevo Presidente, a poco de asumir, inició un proceso de cambios legislativos y propuso importantes reformas constitucionales, las que en muchos casos tuvieron una fuerte oposición de distintos sectores, en particular de algunas autoridades regionales. Ello llevó a serios enfrentamientos y a tensos debates sobre la constitucionalidad de estas propuestas. El Secretario General Insulza designó entonces un Enviado Especial para que informase de la situación al Consejo Permanente. Luego de numerosas gestiones para facilitar el diálogo, a las que se sumaron los esfuerzos del Grupo de Países Amigos de Bolivia (Argentina, Brasil y Colombia), el Consejo Permanente, basado en una invocación general a la Carta de la OEA y a la Carta Democrática Interamericana, resolvió,

“ 5. Instar a todos los actores políticos de Bolivia a trabajar en conjunto con pleno respeto por el proceso democrático y a resolver sus diferencias políticas por la vía pacífica.

6. Reiterar la disposición de la Organización de los Estados Americanos, dentro del más estricto respeto al principio de la no intervención, a brindar el apoyo y la ayuda que el Gobierno de Bolivia requiera para la realización del proceso de diálogo y para el fortalecimiento de la democracia”.⁵⁸

⁵⁶ RES.852 (1387/03) del Consejo Permanente, del 22 de octubre de 2003.

⁵⁷ RES.885 (1499/05) del Consejo Permanente, del 26 de julio de 2005.

⁵⁸ RES.935 (1648/08) del Consejo Permanente, del 3 de mayo de 2008.

Al tiempo de culminar la preparación de este texto, el proceso de debate constitucional y la convocatoria a un referéndum sigue su curso sin alteración del orden democrático.

Es de tener muy en cuenta que todas estas crisis, casi continuas, en todas sus etapas, se fueron resolviendo, siempre, dentro del marco de las normas constitucionales. Quien conoce la larga historia boliviana sabe que en el pasado de muy otro modo se hubiese resuelto esta crisis: tanques en las calles, miles de muertos, violación masiva de los derechos humanos y una junta militar en el poder. Nada de eso ocurrió en estos largos tres años en que Bolivia enfrentó serias crisis.

c) Perú, 2004.

A solicitud del representante del Perú ante la OEA, el Consejo Permanente se reunió el 12 de febrero de 2004 para escuchar su informe en que dijo de la difícil situación que allí se vivía como consecuencia de dificultades heredadas del régimen anterior. El Consejo Permanente, de acuerdo con “las normas y principios consagrados en la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana”, expresó su apoyo al gobierno del Presidente Alejandro Toledo⁵⁹. El Presidente Toledo concluyó su mandato en los plazos constitucionales y luego de elecciones observadas por la OEA le sucedió el Presidente Alan García.

d) Nicaragua, 2004 y 2005.

En octubre de 2004 una denuncia del Contralor General de la Nación transmitida a la Asamblea Nacional contra el Presidente de Nicaragua, Enrique Bolaños, por negarse a declarar en una investigación sobre financiamiento de la campaña electoral, lo enfrentó a éste con el poder legislativo. Para ese entonces, el Presidente estaba muy lejos de contar con apoyo parlamentario. Los dos partidos más importantes, el Liberal y el Frente Sandinista de Liberación Nacional, controlaban dos tercios de la Asamblea Nacional. El primero respondía al ex Presidente Alemán contra el que, pese a ser del mismo partido,

⁵⁹ RES. 860 (1398/04) del Consejo Permanente, del 12 de febrero de 2004.

Bolaños había iniciado acciones por corrupción, lo que por supuesto los tenía enfrentados, y el segundo era dirigido por el ex Presidente Daniel Ortega. Es decir que la denuncia iba a ser estudiada por la Asamblea donde el Presidente se veía enfrentado a una enorme mayoría opositora con lo que se podía llegar a la mayoría necesaria para su destitución. Es entonces que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la Carta Democrática Interamericana⁶⁰, el gobierno (es decir el poder ejecutivo) solicitó la acción del Consejo Permanente y del Secretario General. El 17 de octubre el Consejo Permanente resolvió enviar una misión de alto nivel a Nicaragua para examinar la situación. Esta misión, integrada por el Presidente del Consejo, Embajador Arístides Royo de Panamá, y por el Secretario General Adjunto interinamente a cargo de la Secretaría General, Luigi Einaudi, viajó inmediatamente a Managua donde mantuvo reuniones con los más altos funcionarios gubernamentales, los líderes de la oposición y otros actores del ámbito empresarial, de organizaciones sindicales y autoridades eclesiásticas. Se inició un diálogo, que culminó finalmente con el anuncio del líder opositor, Daniel Ortega, de que su partido no apoyaría la destitución del Presidente, quedando entonces el Congreso sin votos necesarios para esta posibilidad.

Pero poco después la Asamblea Nacional aprobó una serie de enmiendas constitucionales reduciendo las facultades del Poder Ejecutivo en lo que eran algunas de sus prerrogativas en materia de veto y de designaciones de algunos funcionarios. El Presidente Bolaños no reconoció estas reformas y nuevamente solicitó la asistencia de la OEA a la Asamblea General reunida en esos momentos en Fort Lauderdale en su trigésimo quinto período ordinario de sesiones. La Asamblea General de la OEA, nuevamente basada en el artículo 18 de la Carta Democrática Interamericana, resolvió enviar nuevamente una misión encabezada por el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, para que,

⁶⁰ 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”.

“ contribuya a un diálogo nacional amplio, a fin de encontrar soluciones democráticas a los graves problemas existentes con estricto apego al principio de separación e independencia de los poderes públicos en el país”⁶¹.

El Secretario General viajó a Managua y designó a un representante suyo para facilitar el diálogo entre los distintos sectores lográndose finalmente a un acuerdo que permitió mantener la estabilidad, llegar en el plazo constitucional previsto a elecciones libres y finalmente al traspaso del gobierno del Presidente Bolaños al presidente electo, Daniel Ortega.

e) Ecuador, 2005.

El 8 de diciembre de 2004 una mayoría parlamentaria circunstancial y a iniciativa del Presidente de la República, Lucio Gutiérrez, removió de sus cargos a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y designó nuevos magistrados, todo ello en forma inconstitucional. Esta nueva corte permitió el inmediato retorno al país del ex Presidente Bucharan al levantarle todos los cargos que pesaban contra él, lo que generó una inmediata oposición de la población, traducida en manifestaciones contrarias en las principales ciudades del país. Estas manifestaciones callejeras llevaron al Presidente a decretar el “estado de emergencia”, a limitar las garantías fundamentales de los ciudadanos y a solicitar el apoyo del ejército. Finalmente, el Congreso Nacional con nuevas mayorías logró un acuerdo para destituir al Presidente Gutiérrez, designando al Vicepresidente Palacio para sustituirlo. El nuevo Presidente, al poco de asumir, solicitó al Consejo Permanente, en base al artículo 18 de la Carta Democrática Interamericana, su asistencia para lograr el restablecimiento del orden constitucional y en especial lo relativo a la reorganización del poder judicial y la designación de nuevos miembros de la Corte Suprema. El Consejo Permanente, el 22 de abril de 2005, resolvió,

“De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 18 de la Carta Democrática Interamericana, y en consonancia con la invitación formulada por la delegación del Ecuador en esta sesión del Consejo Permanente, enviar a dicha República, a la brevedad posible, una Misión compuesta por el Presidente del Consejo

⁶¹ AG/DEC.43 (XXXV-O/05), denominada “Apoyo a Nicaragua”.

Permanente, el Secretario General interino y Representantes de los grupos subregionales para colaborar con las autoridades de ese país y con todos los sectores de la sociedad ecuatoriana, en su esfuerzo por consolidar la democracia”.⁶²

La Misión así integrada se trasladó a Quito, y se inició el proceso de diálogo y de puesta en marcha nuevamente del Poder Judicial, para lo que luego se conformó una nueva misión técnica que acompañó el proceso de selección pública de los nuevos magistrados. Pero acá debo hacer un comentario, que luego retomaré: al llegar a Quito la misión enviada por el Consejo a fines de abril de 2005, la primer crítica a la que se enfrentó fue la siguiente: “ustedes llegan tarde, acá la ruptura del orden constitucional se produjo en diciembre de 2004 y ustedes recién vienen cinco meses después”. Y ello era cierto. La razón es sencilla de explicar, pero abre justamente un nuevo desafío para el futuro: para que la Carta Democrática opere en un caso como éste, y dado su texto actual, es necesario el consentimiento o la solicitud del gobierno donde se produce la crisis, léase la solicitud del Poder Ejecutivo. Así ocurrió cuando en el caso de Nicaragua se produjo un conflicto entre dos poderes y el ejecutivo vino a la OEA. Pero en el caso ecuatoriano, la OEA solamente pudo participar cuando el nuevo Presidente así lo solicitó, porque no era imaginable que el anterior, que era quien había violado el ordenamiento jurídico, fuese quien viniese a la OEA, y ni la Corte Suprema ni siquiera el Poder Legislativo están habilitados para ello.

V. DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS.

A) EN TORNO AL CONCEPTO DE DEMOCRACIA.

Ya vimos la vinculación entre “derecho internacional” y “democracia” en el marco de la OEA. La relación “derechos humanos- derecho internacional” es bien conocida después de la Segunda Guerra Mundial tanto a nivel universal como a nivel regional y ha tenido un importante desarrollo en el sistema interamericano con la adopción en 1948 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, seguida de la creación de

⁶² RES.880 (1478/05) del Consejo Permanente, del 22 de abril de 2005.

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y luego la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la constitución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶³. La vinculación entre “democracia”, por lo menos la denominada “democracia liberal”, y “derechos humanos” es vieja en derecho interno y recogida en casi todas las constituciones occidentales a partir de las revoluciones norteamericana y francesa. En cambio la vinculación entre “derecho internacional”, “democracia” y “derechos humanos” es mucho más reciente.

La historia de la palabra “democracia” es larga, y se remonta a más de veinticinco siglos. Nacida en Atenas, expresó formas de gobierno variadas, muchas de las cuales hoy no llamaríamos “democracia”⁶⁴. Fue luego una palabra olvidada, cuando no despreciada, por muchos siglos. Recién con las revoluciones norteamericana y francesa de fines del siglo XVIII vuelve a reaparecer, aunque es entendida en sentidos muy opuestos dado por los autores anteriores (de Locke a Montesquieu, pasando por Rousseau) e inmediatamente posteriores a estas revoluciones. Mientras unos la defienden y la promueven otros ven en la democracia una forma de despotismo en que la voluntad de una mayoría se impone a todos⁶⁵. A partir de entonces la palabra “democracia” pasó a ser utilizada en los más variados sentidos, y a ser asociada a los más diversos y opuestos regímenes de gobierno. Con ello surgen nuevas críticas a la democracia provenientes de los más diversos sectores políticos y prestigiosos intelectuales, los unos de derecha los otros de filiación marxista, pero todos ellos hablando de una democracia “burguesa, formal vacía”. En la realidad, es a partir de la post segunda guerra mundial que se va consolidando en Europa continental lo que conocemos como “democracia liberal”, que ya estaba arraigada en los Estados Unidos de América y conocía experiencias exitosas en algunos países latinoamericanos (casos de Chile, Costa Rica y Uruguay). Las transiciones a la democracia de las dictaduras de la pre-guerra por una parte (casos de Alemania, Italia y más tarde España y Portugal) y el fin de los gobiernos de tipo comunista de la post-guerra luego de la caída

⁶³ Antonio Augusto CANÇADO TRINDADE, *Le système inter-américain de protection des droits de l'homme: état actuel et perspectives*, XLVI AFDI, 2000, pgs. 548 a 577.

⁶⁴ Para un estudio sobre la historia de la palabra “democracia”, ver el libro de John DUNN, *Setting the people free: the story of democracy*, Londres, 2005. Asimismo, Giovanni SARTORI, *Democrazia, cosa è*, Rizzoli, Milán, 2007.

⁶⁵ Es esta la visión de Emmanuel KANT, *Vers la paix perpétuelle*, ed. francesa de Hatier, Paris, 2001, p.23.

del muro de Berlín en Europa, así como más tarde el fin de las dictaduras en América Latina, consolidarán en el mundo occidental a la “democracia liberal y representativa” como la forma comúnmente aceptada de gobierno⁶⁶.

Hoy “democracia” significa una forma de gobierno, con sus reglas, procedimientos y garantías, entre las cuales la protección de los derechos humanos. Pero significa también un conjunto de valores y promesas en las que los ciudadanos ponen sus esperanzas y expectativas. Ello va mucho más allá de una forma de gobierno, lo que presenta sus riesgos: demandas insatisfechas, corrupción de autoridades, exclusión y pobreza, llevan a frustraciones y desencantos puestos a cuenta de las fallas de la “democracia”, a la que se le pidió resolviera todos los males, generándose así la amenaza de nuevos males: autoritarismo y populismo, mal remedio para resolver estas insatisfacciones, ya que como decía Bobbio, es mejor contar cabezas que cortarlas.

La carga de esperanzas no sólo está en la democracia sino que en cada uno de los elementos que la integran. Así, por ejemplo, las elecciones periódicas dan lugar a un imaginario entre los votantes que va mucho más allá de lo que en realidad son, y sobre todo de lo que pueden hacer para resolver los problemas más variados de las demandas de la población⁶⁷.

Imaginen entonces todas las expectativas puestas en nuestra región al salir de las largas y dolorosas experiencias dictatoriales de los años 70 a lo que se sumaron serias crisis económicas que afectaron a los sectores más pobres y desprotegidos de nuestros ciudadanos. Ciudadanos éstos que, a lo sumo, tenían el derecho a votar una vez de tanto en tanto, y que por lo tanto en esta única y esporádica ocasión ponían y ponen toda su carga de demandas, exigencias, esperanzas, deseos e ilusiones. Esos son los riesgos actuales y los desafíos a los que se enfrenta el sistema interamericano y la OEA en particular cuando debe, como lo dice su Carta, “promover y consolidar la democracia representativa”. Ello se da en un entorno de esperanza por tener por primera vez en la

⁶⁶ Ver una excelente historia en el libro publicado bajo la dirección de Serge BERNSTEIN, *La démocratie libérale*, PUF, Paris, 1998.

⁶⁷ Dice Pierre ROSANVALLON en *La légitimité démocratique*, Seuil, Paris, 2008, p. 246: “...l’élection renvoie à tout un ensemble d’usages et d’images qui débordent la question de l’organisation de la représentation politique. Elle est à la fois une procédure de légitimation, un mode d’expression de la confiance, un système de nomination, un moyen de contrôle, un signe de communion, une technique d’épuration, un opérateur de représentation, un symbole de participation, un sacrement d’égalité..”.

historia a todos sus miembros activos viviendo bajo un sistema democrático y en medio de temores por las amenazas que aún las afecta en su lento proceso de consolidación institucional.

B) DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO.

En el sistema interamericano ya vimos las tempranas referencias a la democracia que figuran en la Carta de la OEA de 1948. Un primer vínculo entre “democracia” y “derechos humanos” aparece en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada junto con la Carta, que tiene un artículo relativo a la participación política. El Artículo XX de la Declaración titulado “Derecho de sufragio y de participación en el gobierno” dice:

“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.”

Poco años después, la resolución de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, reunida en Chile, en 1959, al señalar los atributos de la “democracia representativa”, indicó como uno de ellos, “los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados” que deben ser protegidos “por medios judiciales eficaces”.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, en su Artículo 23, “Derechos políticos”, dice:

- “ 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 de 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.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.”

Y finalmente, la Carta Democrática Interamericana, contiene un capítulo, el segundo, referido a la democracia y los derechos humanos. En particular, el Artículo 7 dice que,

“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 de derechos humanos.”

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho referencia a la Carta Democrática Interamericana en varios fallos. En los sentencias de los casos *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, de 2 de julio de 2004⁶⁸, *Ricardo Canese vs. Paraguay*, de 31 de agosto de 2004⁶⁹ y *Caso Yatama vs. Nicaragua*, de 23 de junio de 2005⁷⁰, la Corte mencionó la Carta Democrática resaltando que el respeto de los derechos humanos es un elemento esencial de la democracia representativa. El primero de estos casos refirió a la libertad de prensa, enfrentando a un periodista contra las autoridades de Costa Rica. En este asunto la Corte recordó que en la Carta Democrática Interamericana se señala a la libertad de expresión y de prensa como uno de los componentes fundamentales de la democracia. Lo mismo fue recordado por la Corte en el caso “Ricardo Canese”, candidato político que vio restringido su derecho de salida por manifestaciones públicas formuladas contra el Presidente. Por último, en el caso “Yatama” recurrieron ante las instancias interamericanas un grupo de candidatos a los que les fue negado el derecho a participar en elecciones locales en Nicaragua recordando la Corte varias disposiciones de

⁶⁸ CIDH, serie C n° 107, párrafo 115.

⁶⁹ CIDH, serie C n° 111, párrafo 85.

⁷⁰ CIDH, serie C n° 127, párrafos 193, 207 y 215.

la Carta Democrática y en particular aquella que señala que para la democracia es prioritario “el fortalecimiento de los partidos y de las organizaciones políticas”.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, ha hecho referencia a este vínculo repetidamente en sus Informes sobre la situación de los derechos humanos en distintos países y que se incluyen en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. También es usual ver esta referencia en los comunicados de prensa que emite la Comisión frente a las distintas crisis que ha venido enfrentando la región. La fórmula habitualmente empleada dice que la Comisión “insiste en el carácter esencial de la democracia representativa y de sus mecanismos como medio para lograr el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos”.

Pero me voy a permitir dejarles una duda que me surge de la lectura de la Carta Democrática Interamericana. Dice su artículo 8 que

“Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones en el sistema interamericana de promoción y protección de los derechos humanos, conforme a los procedimientos establecidos en los mismos.
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.”

Mis dudas son las siguientes: el texto de este artículo, leído aisladamente, no hace más que decir una verdad obvia. El sistema interamericano tiene normas, procedimientos, instancias e instituciones a las que una persona cuyo derechos han sido violados puede acudir. Hasta allí nada nuevo, y desde la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la adopción de la Convención de San José de Costa Rica y el funcionamiento de la Corte, así ha venido siendo y basta recorrer los anuarios de informes de la Comisión así como los fallos de la Corte para verificarlo, y todo ello desde mucho antes de 2001. Entonces qué sentido incluir una frase así en la Carta Democrática Interamericana si no es para darle un nuevo alcance, o por lo menos para incluir la defensa de la democracia⁷¹. Si uno lee este artículo en relación con el anterior, que ya

⁷¹ Buena parte de la negociación del texto de la Carta Democrática Interamericana fue a puertas cerradas y no quedaron actas de las mismas, por lo que no hay registro de debates sobre este artículo.

hemos transcripto, según el cual la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de los derechos humanos, y lo vincula con los artículos 3 y 4 que enumeran los elementos esenciales y los componentes fundamentales de la democracia representativa, uno podría pensar que cualquier persona o grupo de personas que considere que alguno de estos elementos o componentes no se cumple puede poner en marcha los procedimientos previstos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Se abriría así una posible caja de Pandora, permitiendo reclamaciones por violación de los derechos humanos ante la más mínima posibilidad en que una persona estime que no se estaría respetando algún elemento de la democracia en perjuicio suyo. Por supuesto que debería agotar los recursos internos previamente, pero no deja de ser una posibilidad. Hasta la fecha no ha llegado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ninguna denuncia basada en este fundamento, y muchos menos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Pero la puerta queda abierta.

VI. ALGUNAS CONCLUSIONES.

La Asamblea General de la OEA en sus sesiones ordinarias de los años 2005 y 2006⁷² encargó al Secretario General que presente al Consejo Permanente un informe que dé cuenta “de la manera en que se ha aplicado la Carta Democrática Interamericana desde su entrada en vigencia en 2001”. Asimismo se le solicitó al Secretario General que

“... 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,...”.

En abril de 2007 el Secretario General presentó el referido informe a consideración del Consejo Permanente⁷³. En dicho documento se hace un pormenorizado recuento de las actividades realizadas en cumplimiento y desarrollo de los diversos capítulos de la Carta

⁷² Resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06), denominadas “Promoción de la cooperación regional para la aplicación de la Carta Democrática Interamericana”.

⁷³ CP/doc.4184/07 de 4 de abril de 2007.

Democrática para luego estudiar las principales críticas que se le pueden formular. Estas son, de acuerdo con el Secretario General Insulza tres:

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 en un país. Señala algunos criterios que podrían servir para ello, en particular algunos presentados ante la OEA por el ex Presidente Jimmy Carter, para ver que el Consejo Permanente o la Asamblea General se aboquen a ello, ya que “¿cómo de otra forma se podría custodiar la democracia, si “no definimos con claridad cuándo y cómo ella está en peligro?”. El Presidente Carter, entre otros elementos propuso que este concepto de “alteración inconstitucional”, debía incluir la violación de la integridad de las instituciones centrales del Estado, incluyendo el debilitamiento o la inacción de los sistemas de control recíprocos, elecciones que no cumplen con los estándares mínimos, la violación sistemática de las libertades fundamentales, el nombramiento, remoción o interferencia arbitraria o ilegal en la acción de los cuerpos judiciales o electorales, el uso del cargo público para silenciar o perseguir a opositores, periodistas u organizaciones de la sociedad civil.

b. la aparente incompatibilidad entre el principio de no intervención y la posibilidad de actuar colectivamente frente a una situación determinada. Ya hemos visto este punto en capítulos anteriores. El Secretario General señala en su informe que “al aprobarse la Carta Democrática Interamericana los Estados miembros no introducen un nuevo principio o propósito de 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”. Y propone los medios para hacer efectiva la contribución que se puede dar desde la Secretaría General para proveer soporte técnico a los países miembros para el fortalecimiento de las instituciones, los partidos y las organizaciones políticas y de la sociedad civil.

c. la tercera de las críticas ya la dejamos esbozada al presentar algunos de los casos de aplicación de la Carta Democrática. Es la que refiere a quiénes pueden acceder a invocar y solicitar la aplicación de la Carta a una situación concreta. Ya vimos que en dos de los

casos (los previstos en los artículos 17 y 18) se requiere la solicitud o el consentimiento del gobierno del país en cuestión y que en todos los tres casos la decisión de actuar por parte de la OEA queda en manos del Consejo Permanente de la OEA, órgano integrado a su vez por los representantes de los gobiernos de los demás países. Es decir que, en cualquiera de las hipótesis, siempre estamos frente a decisiones en manos exclusivamente de los poderes ejecutivos. Como señala el Secretario General, “en la práctica, hasta ahora ningún poder del Estado que no sea el Ejecutivo, puede invocar la Carta Democrática Interamericana para impedir una ruptura de la democracia.... si es el Ejecutivo mismo el que, a juicio de otros poderes del Estado, amenaza la institucionalidad, ello sólo podría ser impedido por el Consejo Permanente una vez producida la ruptura”. Como relatáramos, ésta fue la situación que se produjo en el caso de Ecuador cuando el Presidente Gutierrez removi6 en forma inconstitucional a los miembros de la Corte Suprema. En este caso el poder afectado no pudo invocar la Carta. En cambio cuando se produjo un enfrentamiento entre el Presidente y el Poder Legislativo en el caso de Nicaragua, la OEA pudo rápidamente actuar debido a la solicitud formulada por el Poder Ejecutivo. Si éste no lo hubiese hecho, el parlamento nada podría haber planteado. Acá estamos frente a un problema que se puede repetir en el futuro. En muchos de nuestros países de regímenes presidencialistas o semi-presidencialistas el conflicto entre el poder ejecutivo y el poder legislativo es frecuente pero no siempre tiene una solución tan sencilla como puede ser la que se ofrece en los regímenes parlamentarios. Poderes ejecutivos fuertes con tendencia a avasallar las competencias de los demás poderes del estado, o poderes ejecutivos débiles frente a mayorías parlamentarias contrarias, son situaciones que se dan con frecuencia y generan serias dificultades al buen funcionamiento de las instituciones. En esos casos, ¿cómo llevar el asunto ante la OEA si el Poder Ejecutivo no lo hace?.

El Secretario General enumeró una serie de propuestas para ir avanzando en los mecanismos de fortalecimiento de la democracia en el sistema interamericano. Ellos son los siguientes:

“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 Carta Democrática Interamericana considera esenciales para la existencia y sustentabilidad de la democracia.

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. 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.

4. Realizar informes periódicos, en lo posible anuales, sobre los principales temas definidos como esenciales para la democracia en la Carta Democrática Interamericana.

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 y el fortalecimiento de las instituciones, los partidos y organizaciones políticas, la sociedad civil y la supremacía del poder civil frente al militar.

6. Ampliar el acceso a la OEA, para solicitar la acción del Consejo, a todos los poderes de los Gobiernos miembros.

7. Mantener y fortalecer el papel de la OEA como el principal organismo de observación y promoción electoral de las Américas.

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,

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.”

Presentado el informe por el Secretario General al Consejo Permanente, este órgano se limitó, hasta la fecha a tomar nota. Los puntos sometidos a discusión están por lo tanto abiertos al debate y consideración de los Estados miembros. No hay por ahora nuevas propuestas sobre la mesa.

Antes de terminar me gustaría sin embargo añadir algunos comentarios.

El primero refiere al tema de las sanciones. Vimos que uno de los aspectos vagos en todos los instrumentos adoptados hasta la fecha es el relativo a las posibles sanciones al

país donde se haya producido la alteración del orden democrático, que éstas fuesen sanciones autorizadas por el derecho internacional y que, a su vez, cumplieren con su objetivo, es decir permitir un rápido reestablecimiento de la democracia. De todos los casos en que fueron invocados los instrumentos estudiados, sólo en uno se adoptaron sanciones y éste fue el caso de Haití contra las autoridades militares que habían tomado el poder. En este caso, como vimos, además de no reconocerlas como gobierno de ese país, se propiciaron medidas de embargo económico. Este fue el único caso en que se produjo el clásico golpe de estado militar. En las demás crisis institucionales, la gestión de la OEA, con todas las críticas que se le pueden y se la han formulado (en particular las bien conocidas del escritor Mario Vargas Llosa cuando los hechos de Perú, 1992), la asistencia del Secretario General y del Consejo Permanente ha permitido una solución constitucional a los conflictos, facilitando el diálogo entre los distintos actores nacionales.

El segundo de mis comentarios finales es una constatación. Desde la fecha de la resolución 1080 de 1991, sólo en este caso haitiano se produjo un golpe militar. Entre tanto hubo muchas crisis de gobernabilidad en las Américas. Muchos presidentes no concluyeron sus mandatos en los términos legales: Collor en Brasil, Fujimori en Perú, Serrano en Guatemala, Aristide en Haití, de la Rúa en Argentina, Sánchez de Lozada en Bolivia, Bucharan y Gutiérrez en Ecuador, para sólo citar algunas de ellas. En muchos de estos casos, la renuncia de los presidentes mencionados fue consecuencia de manifestaciones callejeras, de protestas de la ciudadanía, pero no por la intervención de fuerzas militares opuestas a las autoridades electas. Y en todos los casos de una forma u otra se preservó la vía constitucional para designar a las nuevas autoridades que les sustituyeron.

En algunas de estas crisis se recurrió a la OEA. En otras ello no fue necesario.

Quien recorra a vuelo de pájaro la historia del siglo XX latinoamericano verá cómo las relaciones entre Estados fueron relativamente pacíficas. No hubo – salvo la guerra del Chaco en los años 30- guerras de conquista entre ellos, y todos los litigios fueron resueltos por medios pacíficos de solución de controversias, mientras que en otras regiones se sucedieron guerra tras guerra y aún persisten graves violaciones al derecho internacional.

Pero ese mismo espectador verá también cómo durante ese mismo período los fracasos en lo interno se fueron sucediendo: dictaduras, violación de los derechos humanos, corrupción de las autoridades, golpes de estado los unos tras los otros, guerras civiles. Hoy por suerte el panorama es muy otro.

Mucho se ha criticado al sistema interamericano. Sin embargo sospecho que ese rico tejido de instituciones y normas comunes que se elaboró a partir de los finales del siglo XIX algo tuvo que ver con ese panorama de relaciones pacíficas.

Estoy seguro también del balance positivo que podemos hacer hoy de los resultados obtenidos por el sistema de protección de los derechos humanos en el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos por los ordenamientos jurídicos nacionales.

Hasta la fecha y en los pocos años que tiene la adopción de un sistema de defensa del orden democrático, aún incipiente y con muchas carencias e imprecisiones tal como hemos visto, ya el balance es positivo.

Por supuesto que falta mucho por hacer: no todo es jurídico en la construcción de instituciones democráticas, aunque sí es necesario un fortalecimiento del respeto a la norma, del buen funcionamiento del poder judicial, sin el cual la certeza y la justicia no existen, de parlamentos atentos y de ejecutivos responsables que rindan cuenta de sus actos. El orden jurídico interno es quien tiene la gran carga sobre sus hombros. El derecho internacional puede ayudar y lo hace, cada vez con más eficacia. Para asegurar su respeto es cada vez más habitual recurrir a las instancias multilaterales: mecanismos de seguimiento, instancias comunes de evaluación, órganos y tribunales de decisión, medios para el asesoramiento y apoyo, son algunas de las modalidades hoy habitualmente puestas al servicio de los Estados para poder lograr un mejor cumplimiento de las normas internacionales, las que, a su vez, tocan los aspectos más sensibles de las relaciones en el ámbito interno de los países⁷⁴, como ocurre con el combate a la corrupción, al tráfico ilícito de armas, al comercio de las drogas ilegales, al lavado de dinero, entre otros.

La Carta Democrática Interamericana, en el último de sus considerandos de su preámbulo, que ya transcribiéramos anteriormente, habla del “desarrollo progresivo del derecho internacional”. Por supuesto que mucho ha avanzado el derecho interamericano

⁷⁴ Ver nuestro artículo, *Nuevos desarrollos del derecho interamericano*, en *Liber Amicorum en homenaje al Profesor Didier Opertti*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay, 2005.

en esta materia desde los primeros esbozos en la Carta de 1948 hasta la Carta Democrática. Las democracias de nuestros países aún tienen muchas carencias, debilidades, expectativas incumplidas. El derecho internacional debe moverse entre el orden interno, la soberanía del Estado y el respeto al principio de no intervención.

La defensa de la democracia, si bien reconocida a nivel de algunas regiones (en el marco de la Unión Europea, en el MERCOSUR, en los países centroamericanos, y por supuesto a nivel de todo el sistema interamericano), no lo es aún a nivel universal.

Acá sólo quisimos presentarles estos pasos dados en las Américas, donde tal vez algo pueda aportar el derecho interamericano al derecho universal.

* * *

INDICE

I. INTRODUCCIÓN.

II. EL SISTEMA INTERAMERICANO.

A) DE LA CONFERENCIA DE WASHINGTON DE 1889 HASTA 1948.

B) LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS.

III. LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO.

A) LAS PRIMERAS PROPUESTAS.

B) DE LA CARTA DE 1948 A SANTIAGO, 1959.

C) EL PROTOCOLO DE CARTAGENA DE INDIAS, LA RESOLUCIÓN 1080 Y EL PROTOCOLO DE WASHINGTON.

D) LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

IV. CASOS DE APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERAMERICANOS.

A) APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 1080.

a) **Haití, 1991.**

b) **Perú, 1992.**

c) **Guatemala, 1993.**

B) APLICACIÓN DE LA CARTA DE LA OEA.

a) **Perú, 2000.**

b) **Haití, 2000.**

C) APLICACIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA.

a) **Venezuela, 2000.**

b) Bolivia, 2003, 2005 y 2008.

c) Perú, 2004.

d) Nicaragua, 2004 y 2005.

e) Ecuador, 2005.

V. DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS.

A) EN TORNO AL CONCEPTO DE DEMOCRACIA.

**B) DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA
INTERAMERICANO.**

VI. ALGUNAS CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

He aquí solo algunas indicaciones bibliográficas dado lo vasto de la bibliografía que se suman a las citadas en el texto.

La documentación principal de los distintos órganos de la OEA citada puede ser consultada en la página de internet de la OEA, www.oas.org.

A. SOBRE LA OEA.

. ALBUQUERQUE MELLO, Celso, *Direito internacional americano*, ed.Renovar, Rio de Janeiro, 1995.

. ALICE, Mauricio, *El sistema interamericano*, ISEN, Buenos Aires, 2006.

. ARRIGHI, Jean Michel, *OEA*, ed.Manolé, Sao Paulo, 2003.

Organization of American States, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, 2008.

. BARBERIS, Julio, *Les regles spécifiques du droit international en Amérique Latine*, 235 *RCADI*, 1992-IV, pgs.83 a 230.

. MORENO PINO, Ismael, *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

. PUCEIRO RIPOLL, Roberto, *La Organización de los Estados Americanos*, en *Derecho Internacional Público, bajo la dirección de Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, tomo V, Montevideo, 1994.

. LAGOS, Enrique, *Organization of American States*, en *Intergovernmental Organizations*, suppl.9, Kluwer, 2001.

. SHEININ, D., *The Organization of American States*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1996.

. STOETZER, O.C., *The Organizations of American States*, Praeger, 1993.

B. SOBRE DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO.

. ALICE, Mauricio, *La evaluación de la eficacia de la OEA en crisis democráticas en el continente. La posición argentina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2002.

. CAMINOS, Hugo, *The role of the Organization of American States in the promotion of democratic governance*, 273-RCADI, 1998-III, pgs.107 a 237.

. COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO, *La democracia en el sistema interamericano*, Secretaría General de la OEA, Washington DC, 1998.

. RODRIGUES DE ROGET, Maristela, *L'évolution de l'engagement du système interaméricain en faveur des principes démocratiques*, tesis de Doctorado, Universidad de Paris-II, 11 de abril de 2005.

. SCHNABLY, Stephen, *Constitutionalism and democratic government in the inter-american system*, en *Democratic Governance and International Law*, editado por Gregory H. FOX y Brad R. ROTH, Cambridge University Press, 2000, pgs.155 a 198. Este libro contiene numerosos estudios sobre distintos aspectos de la relación democracia y derecho internacional de lectura imprescindible, tal el caso de los estudios de los profesores Thomas FRANCK, Gregory H. FOX, James CRAWFORD, Sean D. MURPHY, Michael REISMAN y Georg NOLTE entre otros.

. Varios autores, *La democracia en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, 2004.

Datos biográficos

Jean Michel Arrighi, nació en Montevideo el 4 de marzo de 1953. Es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República Oriental del Uruguay, donde ha sido Profesor de Derecho Internacional Público.

Ha enseñado en distintas instituciones académicas de América y de Europa, tales como la Universidad Nacional de Buenos Aires, la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (Brasil), la Universidad de Ottawa y la Universidad de Paris-II.

Es asociado del Institut de Droit International, del IHLADI, miembro de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Argentina, del Instituto Uruguayo de Derecho Internacional, de la Société Française pour le Droit International, de la American Society of International Law, entre otras instituciones académicas.

En el año 1993 ingresó como abogado a la Secretaría General de la OEA, donde ocupó los cargos de asesor jurídico principal, Director del Departamento de Derecho Internacional y actualmente el de Secretario de Asuntos Jurídicos.

Es autor de numerosos trabajos de derecho internacional general y sobre el sistema interamericano. Entre otros trabajos ha redactado el capítulo sobre las Relaciones entre el derecho internacional y los derechos internos en la obra dirigida por Eduardo Jiménez de Aréchaga, *Derecho internacional público*, Montevideo, tomo I; un artículo sobre las reformas a la Carta de la OEA, *AFDI*, 1997; un manual sobre la OEA, ed. Manolé, Brasil, 2003 así como los artículos sobre OEA y sobre TIAR en la nueva edición de la *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2008.

RESUMEN

Desde sus inicios con la Conferencia Americana de 1889, el sistema interamericano ha ido creando en las Américas un rico tejido de normas e instituciones internacionales para permitir la cooperación regional entre los países americanos y facilitar la solución pacífica de sus controversias.

En 1948 se crea la Organización de los Estados Americanos (OEA), su instancia política y jurídica, basada en los principios de igualdad jurídica de los estados, respeto del principio de no intervención, respeto y protección de los derechos humanos y promoción y defensa de la democracia representativa.

A partir de allí, y sobre este último aspecto, se inicia un camino en que progresivamente se irán definiendo los elementos de la democracia representativa, se ampliarán las competencias de los diversos órganos de la OEA y se irán adoptando los instrumentos jurídicos que permitan su efectiva defensa.

Este trabajo analiza la evolución seguida en la relación entre derecho internacional y defensa de la democracia en el sistema interamericano, en particular aquella que se produce a partir de la última década del siglo XX cuando luego de décadas de cruentas dictaduras, finalmente los Estados miembros de la OEA viven bajo un régimen democrático.

En 1991 y 1992 se dictaron normas tendientes a prevenirse contra los tradicionales golpes de estado militares. Pero ellas resultaron insuficientes frente a nuevas formas de alteraciones al orden constitucional que fueron ocurriendo. Finalmente con la aprobación, en 2001, de la Carta Democrática Interamericana, se completó el abanico de situaciones posibles en las que pueden producirse alteraciones al orden democrático.

A lo largo de este trabajo se relata los casos en que estas normas fueron invocadas, las dificultades encontradas en su aplicación así como su relación con las normas relativas a la protección de los derechos humanos.

SUMMARY

Since the inception of the Conference of American States in 1889, the inter-American system has been weaving a rich tapestry of international norms and institutions to help bring about regional cooperation among the countries of the Americas and facilitate the peaceful settlement of their disputes.

The Organization of American States (OAS), its political and legal forum, was established in 1948, on the basis of the principles of the legal equality of states, respect for the principle of nonintervention, the observance and protection of human rights, and the promotion and defense of representative democracy.

At that time, and with regard to the last point, a process was initiated whereby the components of representative democracy would be gradually defined, the functions of the diverse organs of the OAS expanded, and legal instruments for the effective defense of representative democracy adopted.

This work examines how the relationship between international law and the defense of democracy has evolved in the inter-American system, in particular beginning with the last decade of the 20th century when, after decades of cruel dictatorships, the OAS member states were finally living under a democratic system.

In 1991 and 1992, laws were enacted against traditional military coups d'état. But they proved to be inadequate in view of the new types of alterations of the constitutional order taking place. Finally, with the adoption of the Inter-American Democratic Charter in 2001, a presentation of the full array of possible situations in which such alterations might occur was completed.

This work describes cases in which these norms were resorted to, the difficulties encountered in their application, and their relationship to human rights standards.

RÉSUMÉ

Depuis ses débuts lors de la Conférence américaine de 1889, le système américain a créé avec le temps dans les Amériques un riche tissu de normes et d'institutions internationales visant à permettre la coopération régionale entre les pays du Continent américain et à faciliter un règlement pacifique des différends.

L'Organisation des États Américains (OEA) a été créée en 1948. Cette organisation est l'instance politique et juridique du système interaméricain, fondée sur les principes de l'égalité juridique des États, du respect du principe de non-intervention, du respect et de la protection des droits de la personne, ainsi que de la promotion et la défense de la démocratie représentative.

À partir de ce moment, et sur ce dernier point, l'on a entrepris un chemin au long duquel les éléments de la démocratie représentative seront progressivement définis, les compétences des divers organes de l'OEA s'élargiront et les instruments juridiques permettant la défense effective de la démocratie représentative seront adoptés.

Le présent travail analyse l'évolution de la relation entre le droit international et la défense de la démocratie dans le système interaméricain, en particulier l'évolution qui s'est produite à partir de la dernière décennie du XX^e siècle, quand, après des décennies de dictatures sanguinaires, les États membres de l'OEA vivent enfin sous un régime démocratique.

En 1991 et 1992, des normes ont été établies dans le but de prévenir les coups d'État militaires. Ces normes se sont cependant révélées insuffisantes face à de nouvelles formes d'altération de l'ordre constitutionnel qui se sont produites. Enfin, avec l'approbation, en 2001, de la Charte démocratique interaméricaine, l'éventail des situations possibles dans lesquelles des altérations de l'ordre démocratique peuvent se produire a été complété.

Tout au long du présent travail, on relate les cas dans lesquels ces normes ont été invoquées, les difficultés rencontrées dans l'application de ces normes ainsi que le lien entre celles-ci et les normes relatives à la protection des droits de la personne.

