

El sistema interamericano y la defensa de la democracia

Jean Michel Arrighi*

1. Junio y julio de 2009

Los meses de junio y julio de 2009 han sido especialmente intensos para el sistema interamericano. Por una parte la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó el fin de la exclusión del gobierno cubano luego de casi cincuenta años de sanción y por otra parte, unas semanas después, decidió la suspensión del Estado de Honduras de su participación en las actividades de la Organización como consecuencia del golpe de Estado que allí se produjo.

Ambas decisiones, adoptadas unánimemente por todos los Estados miembros, generaron a través de los medios masivos de comunicación numerosas discusiones, debates, críticas de todo tipo en editoriales y notas periodísticas: de apoyo algunas, de enojo las otras, de incompreensión las más. Confusión, mala intención, cuando no agravio personal, marcaron una vez más muchos de los comentarios hechos por connotados intelectuales y periodistas de nuestros países con relación a la Organización de los Estados Americanos y sus autoridades. Parece ser este un viejo deporte en el que coinciden, desde hace décadas, los extremos de un lado y otro, más rápidos para criticar a la organización interamericana que para estudiarla, como si ellos no tuvieran nada que ver con ella, ni con los países allí representados, ni con los gobiernos que participan de sus decisiones, ni con los individuos que los eligieron. Fue criticada por sancionar a Cuba, hoy es criticada por levantar la sanción. Fue criticada por no aplicar con toda la fuerza los instrumentos para la defensa de la democracia, hoy es criticada por algunos por aplicarlos con firmeza ante la situación creada en Honduras.

* Las ideas aquí expuestas son de la exclusiva responsabilidad del autor.

Si me permiten entonces, dedicaré algunas páginas iniciales a una breve historia de la evolución de la organización interamericana, centro del sistema del que todos somos parte, que es el nuestro nos guste o no nos guste. Este sistema es más criticado que estudiado, más atacado que defendido, más despreciado que aplaudido; sin darnos cuenta que es el sistema al que pertenecemos, del que seremos parte siempre, salvo que queramos volver a ser colonias europeas o dependencias asiáticas. Por lo tanto es al que debemos aportar nuestro esfuerzo para mejorarlo; si no lo hacemos nosotros no lo hará nadie en nuestro lugar.

Haré un breve desvío por el caso cubano, confundido erróneamente por algunos cronistas recientes con un caso vinculado a la aplicación de normas sobre democracia y sobre el que se han dicho tantos disparates jurídicos por tantos años. Luego haré algunos comentarios sobre aspectos recientes del desarrollo jurídico interamericano y finalmente me centraré en las normas existentes para la protección de la democracia y los casos en que estas fueron utilizadas.

Quiero aclarar desde ya que mi análisis se concentrará en el campo del Derecho Internacional. Políticos, economistas, historiadores pueden tener, con toda razón, otra perspectiva sobre lo que ocurrió en la región a lo largo de estos años. Pero el sistema se sustentó en la norma internacional como norma de conducta entre sus miembros, en cómo hacer que ella permitiese la paz y la seguridad en el continente y así facilitar el «comercio» entre nuestros países. Pedirle que resuelva los males para los que no fue pensado, criticarlo por no hacer lo que no podía ni debía hacer, acusarlo de no ser todopoderoso en lo interno como en lo internacional es ser injustos, y ser injustos con nosotros mismos. También lo es, y aún más, no reconocerle sus logros en lo que fue el propósito para el que se estableciera. A ello nos dedicaremos en las próximas páginas y no me siento por ello que actuó como «abogado del diablo», muy por el contrario. Lo hago convencido de que con errores y fracasos, hemos construido un patrimonio del que podemos sentirnos orgullosos y sobre el cual podemos pensar un futuro común mejor, sin avergonzarnos. Muchos han escrito críticas feroces; para qué repetir las. Permítanme este espacio para dar otra visión, pero que nos da la esperanza de que hicimos cosas buenas y sobre todo, de que podemos continuar trabajando por la buena senda.

Una aclaración metodológica: antes que cansar al lector con una infinidad de notas de pie de página me limitaré a incluir una guía bibliográfica al final del texto. Mucha de la documentación, en particular la referida a los instrumentos básicos, los textos y estados de ratificación de los tratados interamericanos y a las decisiones de sus órganos principales (Asamblea General, Reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Consejo Permanente, opiniones del Comité Jurídico Interamericano, decisiones o informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como

los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), están disponibles en la página de Internet de la OEA <www.oas.org> y a ella me remito. Mucho se ha escrito sobre el sistema interamericano, sobre su evolución, sobre cada uno de los aspectos abordados tanto en materia de derecho internacional público como de derecho internacional privado, sobre si existe o no un derecho interamericano (aunque en realidad quienes sobre este punto debaten, piensan en un derecho latinoamericano; en mi caso prefiero hablar del derecho internacional surgido en el marco del sistema interamericano, pero esta es otra historia). La lista de estos estudios, desde finales del siglo XIX, es infinita y cansaría al lector con su mención, la que además siempre sería parcial. Seguro de ser muy injusto solo indicaré algunas referencias recientes. No pretendo acá hacer obra de erudición, sino simplemente sembrar en el lector elementos para un debate sobre este nuestro sistema. Si lo logro habré alcanzado el objetivo que me fijé al aceptar esta invitación.

2. Algunos logros del sistema interamericano

Fijemos para los efectos de esta exposición los comienzos del desarrollo del sistema interamericano en la Primera Conferencia Internacional Americana celebrada en Washington D.C. en 1889-1890.

Hay por supuesto, y desde mucho antes, antecedentes de esfuerzos regionales de creación de normas y de instituciones, pero es a partir de esta Conferencia que el trabajo conjunto se hará sistemático e incesante hasta nuestros días. De estas Conferencias —que periódicamente se irán celebrando hasta que en 1971 fueron sustituidas por las sesiones de la Asamblea General de la OEA— surge un importante marco normativo y un rico tejido institucional. Así nacen en las primeras décadas del siglo XX el Comité Jurídico Interamericano, la Organización Panamericana de la Salud, la Comisión Interamericana de Mujeres, el Instituto Interamericano del Niño, la Unión Panamericana, entre otros. En 1948, la Octava Conferencia aprueba la creación de la Organización de los Estados Americanos, y seguirán creándose nuevas instancias, organismos y entidades comunes, algunos como órganos de la OEA —como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas— y otros emanados de acuerdos allí adoptados —como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Banco Interamericano de Desarrollo—. Solo quedó pendiente la creación pospuesta una y otra vez de una Corte Interamericana de Justicia.

En el campo normativo es muy rico el marco legal elaborado tanto en el campo del derecho internacional público como del derecho internacional privado. Convenciones sobre Derechos y Deberes de los Estados, sobre Solución Pacífica de las

Controversias, sobre fomento del comercio, sobre la codificación del derecho internacional privado, sobre arbitraje; normas sobre reservas a los tratados, sobre derecho del mar, sobre uso de recursos compartidos, etcétera, fueron luego fuente de inspiración del proceso codificador universal. Téngase presente además que los Estados parte del sistema interamericano llegaron con todo este patrimonio al seno de las Naciones Unidas cuando esta se creó en 1945. Allí formaban un grupo que totalizaba casi un cuarenta por ciento de los miembros de su Asamblea General, con una fuerte presencia en todas las demás instancias y órganos de la nueva organización universal.

El sistema se construyó sobre dos pilares que son las dos caras de una misma moneda: la igualdad jurídica de los Estados y el principio de no intervención.

El primero de ellos —el de la igualdad jurídica de los Estados— es una ficción jurídica pero necesaria para el buen orden internacional. El derecho reposa en algunas ficciones sin las cuales no puede funcionar como regla de conducta entre sus sujetos. Así el orden jurídico interno necesita de una híperficción, la de que «la ignorancia de la ley no sirve de excusa». Ello es notoriamente contrario a la realidad; nadie, ni el más experto profesor de Derecho conoce toda la normativa nacional, ni qué pensar entonces del simple turista de paso por ese mismo país. Y sin embargo, sin esa ficción, no hay sociedad que pueda funcionar; si cada cual puede ampararse en su desconocimiento de la ley para hacer lo que mejor le place no habría convivencia posible. Lo mismo ocurre en el orden internacional: sin la ficción de que todos los Estados son iguales, sean grandes o chicos, ricos o pobres, sería la consagración de la legitimidad de la ley del más fuerte en las relaciones interestatales. En la OEA este principio de la igualdad jurídica de sus miembros se traduce, entre otras cosas, en que cada Estado tiene un voto y que todos los órganos de representación gubernamental están abiertos a la participación de todos los Estados. En la OEA no hay ni veto ni órganos de participación restringida a solo un número limitado de miembros. Las decisiones se adoptan por mayoría absoluta de miembros; excepcionalmente por mayoría de dos tercios, y en la práctica se busca generalmente el consenso, pero en ningún caso hay voto ponderado o voto necesario de algún Estado o grupo limitado de Estados.

El segundo —el principio de no intervención— es su contracara necesaria, es el escudo protector de la ficción anterior. Este principio no se estableció para proteger a los grandes de los chicos ni a los fuertes de los débiles sino por el contrario: es el instrumento que permite hacer realidad el principio de la igualdad jurídica de los Estados. Su límite es el que le fija la norma internacional común, la que excluye de la competencia nacional algún ámbito que queda entonces al margen de la posibilidad de invocarlo. El derecho nacido del sistema interamericano, defensor pionero de este principio, fue también pionero en restringirlo al excluir ámbitos de aplicación como

el de la protección de los derechos humanos o, más recientemente, el de la defensa del sistema democrático.

A ellos se suman otros principios como el principio de la solución pacífica de las controversias, el de la legítima defensa colectiva en caso de agresión, el del respeto a los derechos fundamentales de la persona humana y el de la promoción y consolidación de la democracia representativa, para utilizar terminología incorporada a los artículos 2 y 3 de la Carta de la OEA.

Y todo ello no quedó en letra muerta. Por el contrario: logramos a lo largo del siglo XX ser el continente más pacífico del planeta en lo que se refiere a las relaciones inter-estatales. Ya lo he escrito muchas veces, permíteme el lector, pero lo vuelvo a repetir: hagan el ejercicio de recorrer el mapa de las Américas desde la fecha de la Primera Conferencia (1889) hasta hoy y no verán mayores cambios; hagan el mismo ejercicio y por el mismo período con los mapas de los demás continentes, los cambios serán gigantescos. Basta para ello con comparar los mapas de Europa de antes de 1914, después de 1918, después de 1945, luego del fin de la Unión Soviética, y así podemos seguir hasta hoy. Y atrás de esos gigantescos cambios en las fronteras, de la desaparición de algunos Estados y el surgimiento de otros hay millones de muertos. Eso no ocurrió en nuestro continente. Y eso no es poca cosa. Es algo de lo que deberíamos estar orgullosos. En nuestra región, con contadas excepciones, los conflictos entre Estados se resolvieron pacíficamente ya sea mediante la negociación, la mediación o el recurso al arbitraje o a la Corte Internacional de Justicia.

El respeto al derecho internacional, el mantenimiento de la paz entre nuestros países, fue la regla, no la excepción. Por supuesto que no todo fue perfecto. Por supuesto que es criticable el uso que se le dio más de una vez a las normas, por ejemplo, del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), cuando se extendió su aplicación a situaciones que nada tenían que ver con aquellas para las que se adoptó este convenio; por supuesto que tuvimos la triste Guerra del Chaco, y sobre estas críticas se han construido bibliotecas enteras adversas al sistema. Pero, repito, el balance luego de más de un siglo es muy distinto, y sobre ello se ha escrito poco o nada.

En cambio lo que sí falló en ese mismo siglo en muchos de nuestros países fue el orden jurídico interno, o más bien su buen cumplimiento. La violación de los derechos humanos, la ruptura del orden constitucional, el irrespeto a la separación de poderes, la denegación de justicia, todo ello es incumplimiento de normas internas, contra las que muchas veces, principio de no intervención mediante, el derecho internacional, el clásico por lo menos, poco podía.

Los Estados, y en particular los miembros del sistema interamericano, fueron acudiendo cada vez más al derecho internacional para cooperar con el orden interno y

asegurar su cumplimiento. Así, por ejemplo, ya en 1948 adoptaron, antes de que ello ocurriese a nivel universal, una declaración —la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre— e introdujeron en la Carta constitutiva de la OEA la promoción y consolidación de la democracia representativa, cuando la palabra «democracia» no figuraba, ni figura, en ninguna de las líneas de la Carta de las Naciones Unidas.

En medio de las críticas que arreciaban en los años setenta y ochenta, la Organización sin embargo fue pasando de sus veintiún miembros fundadores a los treinta y cinco actuales. A los países latinoamericanos, Estados Unidos de América y Haití, se fueron sumando los países del Caribe anglosajón y Canadá, sin que en momento alguno ningún Estado, ni siquiera aquellos sancionados, se retiraran de la OEA ejerciendo su derecho de denuncia de la Carta.

Desde el punto de vista jurídico el ingreso de estos nuevos miembros al seno de la organización significa un gran reto para el sistema en su composición actual: son ahora quince los países cuyo ordenamiento jurídico es el de *common law* y por lo tanto se trata de construir un verdadero derecho interamericano, porque, seamos sinceros, buena parte de nuestra evolución es la de un derecho hecho por y para latinoamericanos. Pero esa es otra historia. Acá lo que me importa subrayar es el ingreso de tantos nuevos Estados a tan «desprestigiada» institución. Supongo que ellos no lo veían así.

En este capítulo haré mención a un punto que puede parecer una anécdota jurídica pero que sirvió para mantener la membresía completa de la Organización: la multiplicidad de Cartas de la OEA en vigor. Sé que esto puede sorprender al lector, pero es la verdad: hay varias cartas en vigor en la actualidad, y ello no es un error, sino una sabia decisión conscientemente discutida y aprobada, de los redactores del texto de 1948. El procedimiento para la entrada en vigor de las reformas a la Carta está previsto en sus actuales artículos 140 y 142, los que establecen que una reforma entra en vigor una vez que haya sido ratificada por dos tercios de los Estados, pero que solo entrará en vigor para ellos. Dicho en otras palabras, la reforma no rige para aquellos Estados que no la hayan ratificado. Hoy todos los Estados han ratificado la Carta original de 1948; todos, salvo uno, la reforma de Buenos Aires de 1967 y no todos han ratificado las reformas posteriores de 1985 (Cartagena de Indias), 1992 (Washington D.C.) y 1993 (Managua), y aun algunos Estados han ratificado estos protocolos con importantes reservas. El cruce de los Estados miembros con las reformas que han ratificado nos da hoy que tenemos en vigor siete cartas distintas de la OEA. Esto que parece un absurdo fue querido desde los inicios. Siempre se fue conciente de ello, no solo en 1948 sino cada vez que se adoptaba una reforma. Los autores de la Carta de

1948 consideraron las distintas opciones que daba el derecho comparado de las organizaciones internacionales y las descartaron. Descartaron la opción por la cual una reforma aprobada por una mayoría especial obliga a la totalidad de los miembros por considerar que ello impone la voluntad de la mayoría a una minoría reticente, con el consiguiente riesgo de que esta minoría se retire de la Organización. Descartaron también la otra posible opción, aquella por la cual una reforma entra en vigor solo cuando ha sido ratificada por todos los miembros, pues ella daría un derecho de veto a cualquier Estado ante la gran mayoría reformista. Prefirieron el riesgo de la multiplicidad de cartas al riesgo de la ruptura o de la parálisis del sistema. Y creo que no se equivocaron. Las reformas que afectaron a la estructura orgánica (creación y supresión de órganos como la sustitución de la Conferencia por la Asamblea General, de la Unión Panamericana por la Secretaría General, o la modificación de sus Consejos) no plantearon problemas prácticos: todos las aceptaron, ratificantes y no ratificantes. Las otras reformas, aquellas que ampliaron las competencias de algunos órganos de la OEA como por ejemplo las facultades del Secretario General por el Protocolo de Cartagena de Indias (actual artículo 110, párrafo segundo) o de la Asamblea General por el Protocolo de Washington (actual artículo 9), han sido en muchos casos objeto de reservas o de declaraciones por parte de algunos Estados excluyéndose de apoyar alguna acción emprendida en su cumplimiento. Hasta la fecha ninguna de estas disposiciones ampliatorias de la competencia de la organización ha sido invocada, por lo que el posible conflicto entre ratificantes y no ratificantes no se ha dado y las veces en que pareció posible que ello ocurriese los países tuvieron la sabiduría de acudir a otras disposiciones para evitarlo.

Sé que he sido parcial, que solo he mostrado una cara, la buena, de esta historia. Es cierto. Y si lo he hecho es porque es la menos conocida, o por lo menos la menos recordada, como si fuese «políticamente (y jurídicamente) incorrecto» hablar bien de lo nuestro.

Volveré, por último, brevemente sobre un punto que he mencionado, el de que ningún Estado nunca ha denunciado la Carta. Y vuelvo a este punto porque he escuchado miles de veces que Cuba ya no era miembro de la OEA, que Cuba había sido expulsada de la OEA, que Cuba no deseaba regresar a la OEA, y otras muchas expresiones similares. Ello nunca fue cierto, ni Cuba fue expulsada de la OEA ni Cuba se fue de la OEA ni Cuba necesita solicitar su reingreso a la OEA. Cuba es un miembro fundador de la Organización y nunca denunció su Carta, derecho que podía haber ejercido de acuerdo con lo que dispone el actual artículo 143. Asimismo es parte del TIAR y tampoco lo ha denunciado, cosa que sí han hecho en dos ocasiones otros Estados parte. En 1962, el gobierno de Cuba fue excluido de su participación en el sistema interamericano (no solo en la OEA) por aplicación del TIAR y por

considerar la Reunión de Consulta convocada en el marco de dicho tratado, anterior de un año a la Carta de la OEA, que su adhesión al marxismo-leninismo era una amenaza a la paz continental. Cuba participó de dicha reunión y fue el único país que votó en contra de esta resolución. De los Estados entonces parte del TIAR, catorce votaron por la afirmativa, seis se abstuvieron y uno votó en contra. Dos años más tarde, y también en aplicación del TIAR, se condenaron «actos de intervención y de agresión del gobierno de Cuba...» y se resolvió solicitar a los Estados americanos la interrupción de sus relaciones bilaterales con dicho país. Esta nueva resolución fue aprobada por dieciséis votos a favor y cuatro en contra. Su legalidad fue muy debatida y algunos Estados se negaron a cumplirla. Finalmente, en 1975, esta segunda sanción fue levantada y se dejó en libertad a los Estados para que tuvieran con Cuba las relaciones bilaterales en la forma que lo estimaran conveniente. Esta era entonces la situación del gobierno de Cuba con relación a la OEA hasta junio de 2009: Estado miembro de la OEA con su gobierno suspendido de la participación en sus actividades y en lo bilateral relaciones diplomáticas, comerciales, consulares o de otro tipo con la casi totalidad de los demás miembros de la Organización. Por supuesto con todo ellos comparte la membresía, sin ninguna suspensión, en las Naciones Unidas y en sus distintas agencias. La Asamblea General de la OEA en su período ordinario de sesiones de 2009, celebrado en San Pedro Sula (Honduras) aprobó por consenso la resolución AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09) por la que se dejó sin efecto la resolución de 1962 que excluyera al gobierno de Cuba, pero condiciona la participación en la OEA al desarrollo de un proceso de diálogo a solicitud de dicho gobierno y «de conformidad con las prácticas, los propósitos y principios de la OEA». Corresponderá al Consejo Permanente dialogar con el gobierno cubano, puesto que la Carta dispone que cuando el cumplimiento de un mandato de la Asamblea General no haya sido encomendado a ninguna otra instancia, corresponde al Consejo Permanente ejecutarlo (artículo 91 a.). Al día de hoy este diálogo no se ha iniciado.

3. Aspectos actuales del derecho interamericano

Si en 1945 nuestros juristas, nuestro patrimonio normativo, nuestros principios jurídicos impactaron en el sistema universal, hoy ya no estamos en la misma situación. En 1945 teníamos una representación significativa en todos los órganos de las Naciones Unidas encargados de la elaboración y aplicación del derecho internacional (Asamblea General, Comisión de Derecho Internacional, Corte Internacional de Justicia). Hoy, en cambio, pese al crecimiento de la membresía de la OEA (de 21 a 35) representamos menos de un quince por ciento de los miembros de las Naciones Unidas (casi 200).

Son otros entonces los desafíos de nuestro sistema en esta materia. Uno al que ya hicimos una breve mención: pasar de un derecho para y por latinoamericanos, que fue el que se construyó fundamentalmente desde fines del siglo XIX hasta los años ochenta, a un derecho pensado para todos los miembros de un verdadero sistema interamericano que incorpore las preocupaciones de los nuevos Estados, todos ellos de *common law* (con la excepción de Canadá que tiene ambos sistemas). Ello es particularmente sensible en el proceso de elaboración de normas de derecho internacional privado y en las propuestas de leyes-modelo, en que deben compatibilizarse técnicas e institutos jurídicos distintos. Luego de un intento de lograr un código interamericano de derecho internacional privado, que culminó en la adopción del Código Bustamante —pero solo por algunos países mientras que otros adoptaban otros criterios (los de los Convenios de Montevideo)—, se prefirió seguir la vía de convenciones sobre aspectos específicos, sin pretensión de una codificación general. Ello dio lugar al denominado proceso de las CIDIP (Conferencias Interamericanas Especializadas de Derecho Internacional Privado), iniciado en 1975 en Panamá y que se ha venido prolongando hasta la fecha en seis sucesivas conferencias en las que se aprobaron ya más de veinte convenciones en distintas áreas (comercio, familia, niñez, procesal, etcétera). A partir de la Sexta Conferencia (Washington, 2002) se planteó claramente esta preocupación por armonizar *common law* y *derecho civil*. En esta ocasión, y por primera vez, se adoptó ya no una convención, un tratado de conflicto de leyes, sino una ley-modelo, es decir, una guía para legislar en el ámbito interno de modo de tener leyes nacionales similares. Y no solo ello, sino que esta ley tiene como objetivo incorporar en la mayoría de las legislaciones de nuestros países una institución típica del derecho anglosajón, pero poco conocida en el derecho comparado latinoamericano: las garantías mobiliarias. La próxima CIDIP se desdoblará en dos sesiones: en la de octubre de 2009 se considerarán los formularios registrales que permiten una mejor aplicación de la ley-modelo de garantías mobiliarias y en la segunda sesión, cuya fecha de celebración aun no ha sido fijada pero cuyos trabajos preparatorios están en marcha, se considerará un mismo tema, el de la protección de los consumidores, desde la doble óptica de un proyecto de convención y de un proyecto de ley-modelo.

El otro desafío, que nos llevará al tema central de este artículo, es el del apoyo al buen funcionamiento del orden jurídico interno, al fortalecimiento del estado de derecho y a la consolidación del sistema democrático de gobierno.

Es cada día más difícil encontrar alguna actividad regulada por el derecho interno que no tenga, también, normas de derecho internacional que puedan serle aplicadas. Ello es válido en materia de derechos humanos, pero lo es también, y desde hace mucho, en materia laboral o de familia o, por supuesto, de comercio. Pero es frecuente la falta de adaptación del orden interno a los compromisos adquiridos internacionalmente o

el desconocimiento que muchas veces tienen de ellos, en el ámbito interno, los encargados primeros de su aplicación, jueces nacionales y abogados. De ahí que tenga más actualidad que nunca el viejo capítulo de nuestros manuales de derecho internacional sobre las relaciones entre derecho internacional y derechos internos, aunque su estudio es más una necesidad para quienes van a ejercer derecho nacional que para aquellos que se dedicarán al derecho internacional. Aspectos antes de la competencia exclusiva del Estado son hoy también objeto del derecho internacional y por lo tanto no autoriza la invocación del principio de no intervención. Cada vez más el juez nacional se ve confrontado a normas nacionales y a normas internacionales (bilaterales, regionales, universales) que deberá conocer, interpretar y aplicar.

Por otra parte, las organizaciones internacionales con capacidad para proponer acuerdos internacionales ya no se limitan a servir de marco al proceso de negociación y luego a la función de depositaria. Ahora se les reclama que establezcan mecanismos o instancias para cooperar con los Estados para el buen cumplimiento de lo acordado a nivel nacional. Y ello ha venido ocurriendo con éxito en el seno de la OEA. El ejemplo más conocido es el que tenemos en materia de protección de los derechos humanos. A la Declaración de 1948 y a la Convención de San José de Costa Rica se suman la Comisión y la Corte como instancias para velar por el cumplimiento de sus obligaciones por parte de los Estados miembros de la OEA y de aquellos parte de la convención. Pero hay otros mecanismos aunque con propósitos, medios y actores distintos.

Uno de ellos es el Mecanismo de Seguimiento de la «Convención Interamericana contra la Corrupción» de 1996 (MESICIC). Este consiste en la evaluación periódica hecha por los Estados parte del cumplimiento de las obligaciones por cada uno de ellos. Es decir, es una evaluación mutua a partir de la cual los demás Estados aprueban recomendaciones para el mejor cumplimiento de sus obligaciones al Estado analizado. Se trata de corregir, prevenir, rectificar, modificar, la normativa nacional para el buen logro de los fines acordados. Ello luego es seguido de la elaboración de un plan de acción nacional para llevarlas a buen fin y de talleres para su implementación, siempre con el apoyo de la Secretaría General de la OEA. Tenemos pues a Estados parte de un tratado, evaluando, en el seno de una organización internacional, el cumplimiento en el orden interno por parte de otro Estado parte de sus compromisos, formulándole recomendaciones que son públicas y otorgándoles apoyo para conseguir el éxito, y todo ello en un tema tan sensible internamente como lo es el combate a la corrupción.

Otros ejemplos son el Mecanismo de Evaluación Multilateral en materia del combate al tráfico de drogas (MEM), el Comité de Seguimiento del cumplimiento de la «Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación

contra la personas con discapacidad» de 1999 y el Comité consultivo de los Estados parte de la «Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados» de 1997.

En apoyo a la mejor ejecución de las obligaciones acordadas, en particular en aquellas convenciones relativas a la cooperación jurídica y judicial, se han puesto en marcha, también con el apoyo de la Secretaría General, redes de correo rápido y seguro entre autoridades nacionales competentes en la asistencia penal mutua y en extradición, también teniendo como marco las respectivas convenciones interamericanas. Otro tanto se está iniciando entre las autoridades nacionales en lo relacionado con temas de niñez y familia, en particular adopción internacional, pensiones alimenticias y restitución de menores.

La puesta en marcha de estos mecanismos ha tenido el efecto de promover la ratificación de estas convenciones por un número significativo de Estados miembros, que ven la forma de que ellas realmente puedan cumplir con sus propósitos y finalidades. Así, la Convención contra la corrupción ya ha sido ratificada por treinta y tres de los treinta y cinco miembros de la OEA, récord solo superado por la Carta de la OEA de 1948 y por su Protocolo de Reformas de Buenos Aires de 1967.

Pero el tema en que vamos a centrarnos es el del desarrollo que ha tenido en el sistema interamericano, y en particular en la OEA, la posibilidad de que el orden jurídico internacional pudiese participar en la determinación del sistema de gobierno de los Estados que lo conforman.

4. La evolución de la noción de «democracia» en las normas interamericanas

La Carta de la OEA de 1948, aprobada en ocasión de la Novena Conferencia Americana reunida en Bogotá, ya contenía referencias precursoras a la «democracia». El entonces artículo 5, actual artículo 3, decía:

Los Estados Americanos reafirman los siguientes principios:

[...]

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

No es este sin embargo el primer antecedente. Aunque sin éxito se intentó con anterioridad consensuar criterios en materia de reconocimiento de gobiernos no democráticos (doctrinas Tobar y Larreta). Habría que esperar al caso haitiano en 1991 para lograr acuerdo para el no reconocimiento a estos gobiernos; entonces se consideró que estas doctrinas violaban el principio de no intervención.

También con anterioridad a 1948, la Conferencia Interamericana sobre Consolidación de la Paz, reunida en Buenos Aires en 1936 al fin de la Guerra del Chaco, aprobó su resolución XXVII en la que se afirmaba la existencia de una identidad común de las formas de gobierno y se hablaba de una «democracia solidaria en América». Posteriormente en 1938, la Octava Conferencia Americana reunida en Lima, resolvió 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 que estudie un proyecto presentado por Guatemala sobre «defensa y preservación de la democracia de América frente a la eventual instalación de regímenes antidemocráticos en el Continente». Sería este el primero de un sinnúmero de estudios que, hasta la fecha, viene desarrollando el Comité Jurídico Interamericano en esta materia.

Luego de la adopción de la Carta de la OEA, y ya en puertas de la guerra fría, la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile en 1959, fue definiendo los elementos que pudiesen permitir determinar cuándo estamos en presencia de una «democracia representativa» y señaló los siguientes como algunos de sus atributos:

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 este 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 la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos.

Esta enumeración mantiene hoy su plena vigencia. Ella corresponde a la denominada «democracia liberal», ya comúnmente aceptada y reconocida por lo menos en el hemisferio occidental. Pero para que ello fuese así, y se lograra el consenso actual, hubo que recorrer un camino lleno de tropiezos.

La palabra «democracia» es de larga existencia. Una primera vida la tuvo en las ciudades griegas para luego ser olvidada por muchos siglos hasta que reaparece con las revoluciones francesa y americana de fines del siglo XVIII. Luego le siguió un uso abusivo; todo tipo de adjetivos se le fueron agregando al sustantivo democracia: socialista, nacionalista, etcétera. Todo tipo de regímenes se apoderaron de su nombre, incluyendo a las más terribles dictaduras de la primera mitad del siglo XX. Habrá que esperar el fin de las dictaduras europeas (italiana y alemana al final de la Segunda Guerra Mundial; portuguesa, española y soviética, mucho más adelante) para que se fuese formando un consenso en torno a la denominada «democracia liberal», que es aquella que describe esta resolución interamericana de 1959.

En nuestro continente la historia fue similar; habrá que esperar el fin de las dictaduras militares que se apoderaron de buena parte de los países de América del Sur y de América Central así como el viento fresco que significó el ingreso de nuevos países a la OEA para que se volviese sobre el tema.

El Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA aprobado en Cartagena de Indias en 1985 incorporó el actual párrafo b) a su artículo 2 sobre los propósitos para los que fue creada la Organización regional.

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

[...]

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

Ya no se trata de una guía de conducta para los Estados, como lo decía la Carta original. Ahora la promoción y consolidación de la democracia representativa es también una tarea que debe ser cumplida por la propia organización regional. Cuando se viola o no el principio de no intervención quedará precisado en las normas posteriores que irán determinando el alcance de la competencia de la organización para ello. Sucesivas decisiones irían precisando tanto las situaciones en que puede intervenir la Organización como las medidas que, legítimamente, puede adoptar.

Y es así como en 1991, la Asamblea General sesionando en Santiago de Chile, aprobó dos importantes 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». La resolución 1080 es la primera decisión de la organización que aprueba sanciones para aquellos países en que se da una ruptura del orden democrático. El caso previsto es cuando «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». El procedimiento a seguir entonces es el de la convocatoria de una Reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y las decisiones que allí se acuerden serán aquellas «que se estime apropiadas, conforme a la Carta y al derecho internacional». Como se ve, lo referido a las sanciones cuando se producen estos graves hechos, queda reducido a una vaga referencia, sin ninguna precisión. Ya veremos más adelante cuáles fueron las medidas aprobadas en los casos en que se invocó esta resolución.

Esta imprecisión, así como el deseo de conferirle el nivel de tratado a esta nueva competencia, llevó a la adopción un año más tarde del Protocolo de Washington de reformas a la Carta de la OEA que introdujo el actual artículo 9. Acá la situación abarcada se precisa y se refiere exclusivamente a cuando un «gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza» y otro tanto ocurre con la sanción: esta es la suspensión del Estado «del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado». Este Protocolo no ha sido ratificado por todos los Estados y alguno ha formulado serias objeciones al tiempo en que era adoptado por la Asamblea General.

Ello, sumado a que este Protocolo solo preveía el caso del clásico «golpe de estado» cuando se empiezan a producir otras modalidades de alteración del orden constitucional, llevó a la consideración de una nueva propuesta presentada por el Perú. En este caso se trató de una resolución que permitiese abarcar otras situaciones que se venían dando en la región distintas a la del golpe militar y un abanico más amplio de medidas a ser adoptadas. Es así como en Lima, el 11 de setiembre de 2001 se aprueba, en un período extraordinario de la Asamblea General la «Carta Democrática Interamericana».

La Carta Democrática Interamericana describe distintas situaciones que autorizan la acción de la organización para la preservación de la democracia cuando esta sea amenazada o interrumpida en un Estado miembro.

En una primera hipótesis, artículo 17, un gobierno considera «que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder» y ese mismo gobierno solicita entonces la asistencia del Secretario General o del Consejo

Permanente para lograr «el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática».

En una segunda hipótesis, artículo 18, se constata por iniciativa del Secretario General o del Consejo Permanente que en un Estado miembro se dan «situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder» y puede entonces el Consejo Permanente adoptar decisiones para la preservación de la institucionalidad, pero «con el consentimiento previo del gobierno afectado».

La tercera hipótesis, artículos 19, 20 y 21, es cuando se produce «la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático» lo que constituye «un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos». En estos casos el Consejo Permanente podrá disponer de la realización de gestiones que, en caso de ser infructuosas, lo llevan a convocar un período extraordinario de la Asamblea General. Cuando este órgano, el supremo de la Organización, «constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros».

Como puede verse, la participación del gobierno del Estado donde se da la situación de alteración de su orden democrático va de más a menos: en el primer caso es suya la iniciativa, en el último no interviene. Pero siempre los únicos que participan del proceso son los «gobiernos», ya el gobierno del Estado cuando acude a la OEA, ya los gobiernos de los demás miembros cuando tienen que decidir la sanción que fuese del caso, y en el estado actual del derecho internacional «gobierno» es el Poder Ejecutivo que es quien tiene la representación externa del mismo. No pueden los demás poderes del Estado ni solicitar la aplicación del artículo 17 ni consentir a que se utilice el artículo 18.

No se agota acá la Carta Democrática Interamericana, pero su análisis desbordaría el propósito de este trabajo.

Solo una última consideración. Cuando se empezó a considerar el texto de la propuesta Carta Democrática se analizó si era más conveniente que esta fuese adoptada por la Asamblea General como una resolución o que fuese aprobada como un nuevo tratado de reformas a la Carta de la OEA que se abriría a la firma y posterior ratificación de los Estados miembros. Finalmente se acordó que sería una resolución de la Asamblea General, idea esta respaldada en su momento por el propio Comité

Jurídico Interamericano. Creo que fue una sabia decisión. Las resoluciones de la Asamblea General abarcan con los mismos efectos a todos los Estados miembros de la OEA las hayan votado favorablemente, se hayan opuesto o no hayan participado; obliga a todos los órganos de la Organización, sujetos a la Asamblea General; es más fácil de modificar que un tratado, el que, por su parte, solo obliga a los ratificantes. Es cierto que la resolución no tiene un carácter vinculante para los Estados como sí lo tiene un tratado cuando sus normas no son meramente programáticas. Pero dada las circunstancias y sobre todo la experiencia anterior con el Protocolo de Washington de 1992 es bueno que la Carta sea una resolución del órgano de mayor jerarquía. El futuro dirá si luego, como ocurriera con la resolución 1080 y el posterior Protocolo de 1992, será conveniente darle la jerarquía de tratado e incorporar a la Carta de la OEA algunas de sus disposiciones. Por ahora no conozco propuestas en ese sentido.

Sin embargo quedan problemas pendientes que la experiencia y los casos que se fueron presentando pusieron en evidencia. A ellos se refirió el Secretario General en un informe que presentara al Consejo Permanente en el año 2007. Estos son los de saber cuándo se está frente a «una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático» y cómo hacer para que otros poderes del Estado, cuando ellos son los afectados por acciones del Poder Ejecutivo puedan poner en marcha alguno de los mecanismos previstos.

Recientemente, también, el Comité Jurídico Interamericano ha preparado muy completos informes sobre la relación entre democracia y desarrollo a solicitud de la Asamblea General y con miras a la preparación, ya avanzada, de una Carta Social Interamericana, así como un análisis de los elementos constitutivos de la democracia.

5. Los casos

Veamos ahora los casos en que estas normas fueron utilizadas. Debe tenerse presente que de ellas fueron invocadas la resolución 1080, la Carta de la OEA en términos generales y la Carta Democrática Interamericana. En cambio nunca se recurrió al artículo 9 de la Carta de la OEA, incorporado por el Protocolo de Washington.

A. La resolución 1080 fue aplicada en tres ocasiones:

- i. *Haití, 1991.* Ese año un golpe de Estado militar obligó al exilio al presidente Jean-Bertrand Aristide, elegido poco antes en elecciones observadas por la OEA y otras organizaciones internacionales. Se puso entonces en marcha el procedimiento previsto en la recientemente adoptada resolución 1080 de la Asamblea General. La Reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores decidió diversas medidas. La primera de ellas, seguida por las Naciones Unidas y por la

comunidad internacional en general, fue la del no reconocimiento de las autoridades de facto, pese a que tenían el control efectivo del territorio, de la población y de la administración, y el mantenimiento del reconocimiento al presidente Aristide y a sus representantes como el gobierno legítimo de Haití. A ello se sumó la solicitud a los Estados miembros para que adoptaran una serie de medidas en sus relaciones bilaterales con Haití, que se fueron incrementando a medida que transcurría el tiempo y la junta militar se mantenía en el poder: embargo económico, confiscación de haberes, retiro de visas, entre otras. El Consejo Permanente estableció una comisión para recibir los informes de los gobiernos sobre las medidas adoptadas y pese a que estas no tenían carácter obligatorio fueron sin embargo seguidas y así consta en los informes periódicos de esta comisión. Fue justamente este último aspecto (el carácter no obligatorio) a lo que se suma que solo tenían efecto regional, que hizo que esta situación fuese llevada, también, al seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el que pudo adoptar medidas similares pero obligatorias para todos los Estados miembros de la organización universal. El trabajo coordinado de ambas organizaciones, la constitución de una misión conjunta, la designación de un representante común a ambos Secretarios Generales permitió que finalmente, ante la amenaza de la utilización de la fuerza que fuera autorizada en virtud del Capítulo VII de la Carta ONU, la junta militar devolviera el poder al presidente Aristide que regresó a Puerto Príncipe en 1994.

- ii. *Perú, 1992.* El presidente Alberto Fujimori, electo democráticamente, disolvió el Congreso inconstitucionalmente. Aquí, si bien había una ruptura del orden democrático, esta no era exactamente la situación prevista en la resolución 1080, ya que el gobierno legítimamente electo continuaba en el poder. Pese a ello se invocó esta resolución, se convocó la Reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores y se conformó una delegación de Cancilleres que, acompañados por el Secretario General de la OEA se trasladó a Lima y, finalmente, se acordó la convocatoria de una Asamblea Constituyente.
 - iii. *Guatemala, 1993.* Una situación similar a la anterior se produjo cuando el presidente Serrano promovió la disolución de los otros dos poderes del Estado. Se invocó la resolución 1080 y se acordó el envío de una misión similar a la del caso anterior. El Presidente, falto de apoyo militar y ante una fuerte oposición de la opinión pública, abandonó el país, poniéndose así un rápido fin a esta crisis.
- B. Las situaciones no previstas en la resolución 1080 que se produjeron luego, y antes de la adopción de la Carta Democrática Interamericana, fueron enfrentadas mediante una invocación genérica a la Carta de la OEA. Ello ocurrió en dos casos:

- i. Perú, 2000.* Acá la situación que se planteó fue la de un fraude electoral señalado por la misión de observación de la OEA y por otras instituciones observadoras, en ocasión de las elecciones en que el presidente Fujimori se presentara a su reelección. La Asamblea General de la OEA, invocando en forma genérica la Carta de la OEA, resolvió enviar una misión encabezada por su Presidente, el Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, y por el Secretario General de la OEA para que informe sobre la situación y le presente sus recomendaciones. A poco de esta visita se sucedieron en Lima una serie de escándalos políticos (los famosos videos del asesor presidencial Montesinos) y finalmente la renuncia del presidente Fujimori cuando se encontraba en el exterior.
 - ii. Haití, 2002.* También acá se desencadenó, como consecuencia del fraude electoral en la elección de senadores, un proceso que culminaría con la partida del presidente Aristide en 2006. A partir de este hecho se fueron sucediendo medidas adoptadas por la OEA en el marco de la Carta de la OEA para hacer frente a los duros enfrentamientos que se produjeron entre oposición y gobierno, los que incluyeron, por ejemplo, el establecimiento de una comisión de investigación y otra de reparación de los graves daños producidos por partidarios del gobierno a bienes de opositores, para solo dar un ejemplo, el más dramático pero no el único, de ese difícil período en la historia haitiana.
- C. Una vez aprobada la Carta Democrática Interamericana, esta fue invocada en varios casos:
- i. Venezuela, 2002.* Con motivo del golpe de Estado producido en Caracas, seguido de la detención del presidente Hugo Chávez, el Consejo Permanente luego de un larguísimo debate, decidió, en aplicación del artículo 20 de la Carta Democrática, convocar un período extraordinario de la Asamblea General. Cuando esta sesionó ya el presidente Chávez había retomado el poder, por lo que acordó apoyar un diálogo nacional para lo cual le solicitó al Secretario General toda la ayuda del caso.
 - ii. Bolivia, 2002 y 2005.* Las sucesivas crisis políticas acompañadas muchas veces de importantes manifestaciones callejeras fueron objeto de resoluciones del Consejo Permanente llamando al respeto de la Carta Democrática, en una invocación genérica de la misma.
 - iii. Perú, 2004.* A solicitud del propio gobierno peruano, el Consejo Permanente aprobó una resolución en la que exhortaba a los poderes del Estado, entonces enfrentados, a respetar el orden constitucional, invocando para ello la Carta Democrática Interamericana.

- iv. Nicaragua, 2004 y 2005.* De acuerdo con lo previsto en el artículo 18 de la Carta Democrática, el gobierno del presidente Bolaños solicitó la acción del Consejo Permanente para ayudar a la resolución de los serios enfrentamientos que lo oponían al Parlamento. En ambas ocasiones fueron enviadas misiones encabezadas por el Secretario General que permitieron superar estas crisis, y que posibilitaron que se llegase a elecciones democráticas en el plazo constitucional establecido.
- v. Ecuador, 2005.* A finales del año 2004 el presidente Lucio Gutiérrez removió de sus cargos a los magistrados de la Corte Suprema y designó nuevos miembros en forma inconstitucional. Ello generó una fuerte reacción en la opinión pública ante lo cual el Congreso, basándose en disposiciones de la carta magna ecuatoriana, destituyó al Presidente y designó al entonces vicepresidente para que completase el mandato. El nuevo gobierno del presidente interino Palacios solicitó al Consejo Permanente, sobre la base del artículo 18 de la Carta Democrática Interamericana, su asistencia a fin de restablecer el orden constitucional y, en particular, asistir al proceso de selección y designación de nuevos magistrados de la Corte Suprema. El Consejo designó una misión integrada por el entonces Secretario General interino de la OEA y por embajadores, representantes de un número significativo de Estados miembros, con el fin de facilitar el diálogo interrumpido entre los distintos poderes del Estado y los principales actores de la sociedad ecuatoriana. Posteriormente se integró una misión designada por el Secretario General que acompañó el proceso de selección pública de los nuevos magistrados hasta que estos tomaran posesión de sus cargos.
- vi. Honduras, 2009.* El día 28 de junio de 2009, tropas militares detuvieron al presidente Zelaya y lo enviaron fuera del país. Inmediatamente, ese mismo día, el Consejo Permanente, que ya venía siguiendo con preocupación la situación política hondureña, al punto de haberse pronunciado al respecto dos días antes, condenó el golpe de Estado ocurrido y convocó, en virtud del artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Esta aprobó, con fecha 1 de julio, una primera resolución en la que se condenó el golpe, se mantuvo el reconocimiento al gobierno del presidente Zelaya y se promovieron gestiones diplomáticas por parte del Secretario General. Este viajó a Honduras a informar de las decisiones adoptadas en el marco de la OEA. Ante la intransigencia de las autoridades de facto, la Asamblea General, acudiendo por primera vez al artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana, suspendió al Estado de Honduras de su participación en la OEA, alentó a los Estados y a las demás organizaciones internacionales a que revisen sus relaciones con Honduras y solicitó que se intensifiquen las gestiones para la restauración de la democracia y del estado de derecho. En ese contexto el presidente Arias de Costa Rica, en ese

momento en ejercicio de la presidencia *pro-témpore* del Sistema de Integración de Centro América (SICA) presentó una propuesta, denominada «Acuerdo de San José para la reconciliación nacional y el fortalecimiento de la democracia en Honduras» por el que, junto con el restablecimiento del presidente Zelaya en sus funciones, propuso una amnistía para los delitos políticos que se pudiesen haber cometido, la renuncia a presentar reformas constitucionales en lo inmediato, el adelantamiento de las elecciones presidenciales previstas para el mes de noviembre y la conformación de una comisión de muy alto nivel designada por la OEA para verificar el cumplimiento de lo acordado. En la tercera semana de agosto una misión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos encabezada por su Presidenta visitó Honduras. Con posterioridad a esta visita, viajó a Tegucigalpa el día 24 de agosto una misión de alto nivel integrada por el Secretario General de la OEA y un grupo de cancilleres (Argentina, Canadá, Costa Rica, Jamaica, México y República Dominicana) para entrevistarse con autoridades del gobierno de facto y representantes de los distintos sectores de la sociedad hondureña. Las autoridades de facto mantuvieron su oposición a la propuesta del presidente Arias y su rechazo al regreso del presidente Zelaya. Esta es la situación al día de conclusión de este trabajo (26 de agosto de 2009). Espero sin embargo que el caso esté resuelto con el restablecimiento del orden democrático en Honduras, el levantamiento de las sanciones y la celebración de elecciones libres para cuando el lector reciba este artículo. En el caso de la OEA el levantamiento de la suspensión al Estado de Honduras requerirá la convocatoria de un nuevo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General la que deberá aprobar tal medida por una mayoría de dos tercios de los Estados miembros (artículo 22 de la Carta Democrática Interamericana).

6. Democracia y derechos humanos

La vinculación entre defensa de la democracia, organizaciones internacionales gubernamentales y derecho internacional es muy reciente. En derecho interno no hay duda de la relación entre respeto a los derechos humanos y democracia; en derecho internacional, ya desde hace varias décadas es unánimemente reconocida la relación entre derecho internacional y protección de los derechos humanos. Ya es mucho más reciente, y no es de reconocimiento universal, la vinculación entre derecho internacional y defensa de la democracia. Más reciente es, entonces, la vinculación entre derecho internacional, derechos humanos y democracia. En ello el sistema interamericano ha sido pionero.

Otro tanto ocurre con la vinculación entre preservación de la democracia y protección de los derechos humanos en el plano internacional.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en Bogotá en 1948 junto con la Carta de la OEA, dice en su artículo XX titulado «Derecho de sufragio y de participación en el gobierno» que:

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.

Como viéramos, la resolución de la Quinta Reunión de Consulta celebrada en 1958, al señalar los atributos de la «democracia representativa» indicó que uno de ellos era «los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados».

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.

Finalmente la Carta Democrática Interamericana consagra todo un capítulo, el segundo (artículos 7 a 10) a la democracia y los derechos humanos. En particular el primero de estos artículos dice:

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

Y el artículo 8 agrega que:

Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo [...].

Esta última referencia no deja de ser difícil de armonizar con los demás instrumentos interamericanos. Si el artículo 8 es tomado aisladamente no dice más que una verdad cuya mención no tiene mayor sentido. Es por supuesto un derecho ya reconocido en

todos los instrumentos de derechos humanos el que se puedan interponer denuncias o peticiones ante los órganos competentes cuando una persona o grupo de personas considere que sus derechos humanos han sido violados. Este artículo aislado no dice más que una verdad obvia, que nada agrega a nada. Pero la lectura en el contexto de la Carta Democrática abre la posibilidad de una interpretación más amplia. Es decir que podría leerse que cualquier persona o grupo de personas que considere que alguno de los elementos necesarios para su vida en democracia no se da o ha sido violado podría entonces acudir, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8, a los organismos de protección de los derechos humanos previstos en los instrumentos interamericanos. Dejo esta posible interpretación. No me corresponde ir más allá, aunque, por supuesto, una apertura en ese sentido puede abrir la puerta a muchísimas nuevas denuncias. Hasta la fecha la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no ha conocido de denuncias o peticiones en que se hayan invocado estos artículos y por lo tanto tampoco sé cuál sería la interpretación que a ello daría este órgano.

En cambio sí ha habido referencias generales a la Carta Democrática Interamericana tanto en pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como en fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión ha hecho referencia al vínculo entre derechos humanos y democracia repetidamente en sus informes sobre la situación de los derechos humanos en distintos países miembros que pueden consultarse en sus Informes Anuales. Otro tanto ocurre en sus comunicados de prensa.

La Corte, por su parte, ha recurrido a la Carta Democrática Interamericana en varios de sus fallos. Así por ejemplo en los casos *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* (2004), *Ricardo Canese vs. Paraguay* (2004) y *Caso Yatama vs. Nicaragua* (2005), la Corte mencionó la Carta Democrática resaltando que el respeto de los derechos humanos es un elemento esencial de la democracia representativa. Más recientemente, en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (sentencia de 6 de agosto de 2008), la Corte dijo que:

142. En el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana [...].
143. La Corte considera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.

Queda así reafirmado, al más alto nivel jurisdiccional, el vínculo entre democracia, derechos humanos y derecho internacional en el orden jurídico interamericano.

7. Comentarios finales

El sistema interamericano ha venido, desde sus comienzos, abriendo nuevos caminos en el desarrollo del derecho internacional. Primero fue la constitución de un marco jurídico común para el logro de la paz, la solución de las controversias, la cooperación jurídica y judicial, acompañado de la creación de un tejido de instituciones.

En las últimas décadas ha venido estableciendo mecanismos de seguimiento, de apoyo y, de ser necesario, instancias subsidiarias al ordenamiento jurídico interno. Uno de ellos es el constituido por los instrumentos que tienen como fin promover, fortalecer y, cuando fuese el caso, restablecer el ejercicio de la democracia representativa en nuestros países. Por supuesto que queda mucho por hacer, pero lo hecho ya es muy importante. He escuchado y leído que queda mucho por hacer, que no debía haberse hecho tal cosa, que debería hacerse algo con relación a tal otra situación, y que por lo tanto o se hace todo o mejor no se hace nada. Seguramente sea cierto que quede mucho por hacer, y creo que todos somos concientes de ello. Pero lo que puede hacerse en el futuro no invalida lo que se pueda hacer hoy. A nadie se le ocurre decir que debe abandonarse toda aplicación del código penal cualquiera sea el delito cometido dado que no siempre se le cumple ni cubre todas las situaciones que se presentan. Estoy seguro que las distintas instancias del sistema interamericano —las políticas de representación gubernamental, como las de carácter técnico y consultivo— continuarán trabajando para perfeccionar los instrumentos regionales.

Así como el siglo XX hizo de nuestro continente el más pacífico del planeta en sus relaciones internacionales, esperemos que el siglo XXI asegure el pleno ejercicio de la democracia, con todo lo que ello significa, para todos los ciudadanos americanos.

8. Bibliografía

La bibliografía sobre cualquiera de estos puntos es muy amplia. Me limitaré a dar una guía general de publicaciones recientes a la que el lector puede remitirse.

a. Sobre la OEA y su evolución jurídica

Para una visión general

ALBUQUERQUE MELLO. *Direito internacional americano*. Río de Janeiro: Ed. Renovar, 1995.

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

ARRIGHI, Jean Michel. *OEA*. Sao Paulo: Ed. Manolé, 2003.

- ARRIGHI, Jean Michel. «Organization of American States». En *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. New York: Oxford University Press, 2008.
- ARRIGHI, Jean Michel. «Les réformes à la Charte de l'Organisation des Etats Américains: problèmes de droit des traités». *Annuaire Français de Droit International*, XLIII, 1997.
- BARBERIS, Julio. «Les règles spécifiques du droit international en Amérique Latine». *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, vol. 235 (1992-IV), pp. 83-230.
- GARCÍA AMADOR, F.V. *Sistema Interamericano*. Washington: Secretaría General de la OEA, 1981.
- MORENO PINO, Ismael. *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

A ello se agregan los capítulos referidos a la OEA que están en la mayoría de los tratados y manuales generales de derecho internacional público, así como las clases dictadas en el *Curso de Derecho internacional*, organizado por la OEA anualmente en Río de Janeiro y que se publica en tomos anuales, pero que para facilitar su búsqueda han sido también recopiladas en dos volúmenes de su Serie Temática, *El Sistema Interamericano (1974-2001)*, Washington D.C.: Secretaría General de la OEA, 2003.

En cuanto a aspectos específicos, la bibliografía es muy amplia, como por ejemplo sobre el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, donde es destacable la vastísima bibliografía del profesor Antonio Augusto CANÇADO TRINDADE, de quien para solo citar un trabajo reciente indicaré el publicado en el *Annuaire Français de Droit International* 46, «Le système inter-américain à l'aube du XXI ème siècle», AFDI, 2000, pp. 548-577, o los trabajos sobre temas de derecho internacional privado interamericano, donde están, entre otros:

- FERNÁNDEZ-ARROYO, Diego. *La codificación del derecho internacional privado en América Latina*. Madrid: Eurolex, 1994.
- FERNÁNDEZ-ARROYO, Diego. *Derecho internacional privado interamericano: evolución y perspectivas*. México: Porrúa, 2003.
- OPERTTI, Didier. «Un testimonio del papel de la OEA en el nuevo desarrollo jurídico regional». En *XVIII Curso de Derecho Internacional*. Río de Janeiro: Secretaría General de la OEA, 1991. Washington D.C., 1993.
- PARRA-ARANGUREN, Gonzalo. «Recent developments of conflict of laws conventions in Latin America». *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, vol. 164 (1979-III), pp. 59-170.

b. Sobre la democracia en general

La bibliografía en el campo de la ciencia política es muy vasta. Solo señalaré algunos trabajos recientes:

BERNSTEIN, Serge. *La démocratie libérale*. París: PUF, 1998.

DAHL, Robert. *On democracy*. Yale University Press, 1998.

DUNN, John. *Setting the people free: the story of democracy*. Londres: Atlantic Books, 2005.

ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie*. París: Seuil, 2006.

ROSANVALLON, Pierre. *La légitimité démocratique*. París: Seuil, 2008.

SARTORI, Giovanni. *Democrazia cose é*. Roma: Rizzoli, 2007.

SARTORI, Giovanni. *La democracia en 30 lecciones*. Buenos Aires: Ed. Taurus, 2009.

Para una presentación de la situación en América Latina son imprescindibles los tres volúmenes de: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La democracia en América Latina*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

Desde el punto de vista jurídico, entre los más recientes:

D'ASPREMONT. *L'État non démocratique en droit international*. París: Ed. Pédone, 2008.

FOX, Gregory y Brad ROTH (editores). *Democratic governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. Este libro contiene importantes trabajos de los más distinguidos especialistas en el tema como los profesores Thomas Franck, James Crawford, Georg Nolte, Stephen Schnably, Michael Reisman y Sean Murphy, entre otros.

NEWMAN, Edward y Roland RICH. *The UN role promoting democracy*. Tokyo: United Nations University Press, 2004.

c. Sobre democracia y OEA

ALICE, Mauricio. *La evaluación de la eficacia de la OEA en crisis democráticas en el continente. Las posiciones argentinas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2002.

ARRIGHI, Jean Michel. «El papel de la Organización de los Estados Americanos en la defensa de la democracia». En *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*. Castellón, 2008.

- CAMINOS, Hugo. «The role of the Organization of American States in the promotion of democratic governance». *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, vol. 273 (1998-III), pp. 107-237.
- COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *La democracia en el Sistema Interamericano*. Washington D.C.: Secretaría General de la OEA, 1998. Así como el posterior tratamiento del tema en sus sucesivos períodos de sesiones que se encuentran en los Informes Anuales que pueden ser consultados en la página de Internet de la OEA.
- INSULZA, José Miguel. «Conferencia inaugural». En *XXXIV Curso de Derecho Internacional*. Río de Janeiro: Secretaría General de la OEA, 2007. Washington D.C., 2008.
- RAMACCIOTTI, Beatriz. *Democracia y derecho internacional en las Américas*. Córdoba: Ed. Lerner, 2009.
- RODRIGUES-ROGET, Maristela. *Le système interaméricain et les principes démocratiques*. París: Ed. L'Harmattan, 2009.