

Hacia un Derecho Internacional de la Democracia

Beatriz M. Ramacciotti

Introducción

A la par de la globalización y la interdependencia, uno de los rasgos sobresalientes de la sociedad contemporánea es la creciente democratización política de los Estados con consecuencias concretas tanto en el plano político como en el jurídico. En este sentido, el propósito de este artículo será revisar el impacto del *paradigma democrático*¹ en las bases tradicionales del Derecho Internacional desde la perspectiva del Sistema Interamericano, bajo la hipótesis de que, efectivamente, se está dando una transformación sustancial en algunos presupuestos que primaban hasta hace pocos años, en un proceso de evolución progresiva de las bases doctrinarias, los principios y las normas que se proyectan hacia la formación de un *Derecho Internacional de la Democracia*.

¹ La referencia a un «paradigma democrático» incluye a los modelos de gobiernos democráticos dentro de la teoría política liberal. Véase SLAUGHTER, Anne-Marie. «International Law in a World of Liberal States». *European Journal of International Law*, 1995, pp. 503-538; SIMPSON, Gerry J. «Imagined Consent: Democratic Liberalism in International Legal Theory». *Australian Yearbook of International Law*, 15, 1994, pp. 103-28; DIAMOND, Larry. *Developing Democracy*. Johns Hopkins University Press, 1999; DIAMOND, Larry. «Universal Democracy?». *Policy Review*, June 2003; HUNTINGTON, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991; SCHMITTER PHILIPPE C. y Terry LYNN KARL. «What Democracy Is...and Is Not». *Journal of Democracy*, Summer 1991; SEN, Amartya. «Democracy as a Universal Value». *Journal of Democracy*, Fall 1999; MOORE, Barington Jr. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press, 1966; DAHL, Robert. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998; McFAUL, Michael. «The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship». *World Politics*, January 2002, vol. 54, N° 2; TOURAINE, Alain. *What is Democracy?* Boulder, CO.: Westview Press, 1997; PARRY, G. y Michael MORAN (editores). *Democracy and Democratization*. Londres/Nueva York: Routledge, 1994; COPP, D., J. HAMPSTON y J. ROEMER (editores). *The Idea of Democracy*. Cambridge-New York: Cambridge University Press, 2003.

El *paradigma democrático* y sus valores intrínsecos no solo han alcanzado un fuerte arraigo en las Constituciones de los países americanos, sino que la preocupación por la legitimidad y el carácter democrático de los gobiernos, se ha trasladado al ámbito multilateral. En el caso de las Américas, la prueba esta dada por la existencia de un *Régimen Democrático Interamericano*, que contiene principios de *orden público internacional* que tienen su base en la exigencia del *ejercicio efectivo de la democracia representativa*² en todos los Estados; asimismo, comprende un conjunto de normas jurídicas contenidas en tratados, resoluciones y costumbres que especifican los estándares generales de conducta, vale decir, los derechos y obligaciones de los sujetos de Derecho Internacional integrantes del régimen; y determinadas reglas, mecanismos, procedimientos y plazos para la toma de decisiones y la implementación de acciones conjuntas tanto para la promoción de proyectos y programas de cooperación para el fortalecimiento democrático como acciones específicas para la protección de la democracia (misiones diplomáticas, acción colectiva, y sanciones).

Sin duda, además de las normas sobre democracia contenidas principalmente en la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana —núcleo central e instrumento más comprehensivo de dicho Régimen³— existe un marco de solidaridad común de los Estados americanos, la propia OEA y el *Sistema Interamericano* en su conjunto, que puede tipificarse como una «comunidad de naciones democráticas».

Este nuevo contexto en la región ha ocasionado que la «neutralidad» que tenía el Derecho Internacional clásico respecto, por ejemplo, al tipo de gobierno y los valores políticos que se ejercen a nivel interno, ahora sí importan, y la indiferencia de antaño ha cambiado manifestándose en un conjunto de principios y normas prodemocráticas que, poco a poco, se van afianzando en un proceso similar al ocurrido con la protección de los derechos humanos después de la Segunda Guerra Mundial.

Frente a este panorama, cabe preguntarse: ¿El *paradigma democrático*, ha marcado efectivamente un punto de inflexión en el *corpus juris* del Derecho Internacional aplicable en el ámbito regional? ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas para las ins-

² El «ejercicio efectivo de la democracia representativa» establecido en la Carta de la OEA (Artículo 3.2) es un principio de *orden público internacional* del Derecho Interamericano —o como le denomina el Comité Jurídico Interamericano un «principio de orden público regional americano interpartes» (Informe CJI/ OEA, 11 abril, 2007)— según el cual debe regirse la estructura política de los Estados. En tal sentido, los principios y normas sobre la democracia están incorporadas a un nivel superior en el ordenamiento interamericano, generando obligaciones jurídicas *interpartes* respecto de todos los Estados miembros de la OEA y la propia OEA; vale decir, tienen validez solo dentro del ámbito regional y, por tanto, no tipifican como principios de *jus cogens*, que por definición siempre tienen carácter universal y son oponibles *erga omnes*. Véase RAMACCIOTTI, Beatriz M. *Democracia y Derecho Internacional en las Américas*. Córdoba: Lerner Editora, 2009, pp. 238-240.

³ RAMACCIOTTI, Beatriz M. Ob. cit. pp. 176-193, Segunda parte, Título II: «La Carta Democrática Interamericana como núcleo central del Régimen Democrático Interamericano».

tituciones tradicionales así como respecto de los derechos y obligaciones que regulan las relaciones de los sujetos del Derecho Internacional?

Dado que los alcances de un análisis de esta naturaleza justificaría por sí misma una investigación más amplia, nuestras reflexiones estarán circunscritas a algunas reflexiones sobre el *paradigma democrático* y los aspectos relativos a la soberanía de los Estados; la no-intervención; la libre determinación; el reconocimiento de gobiernos y la membresía en las Organizaciones Internacionales, así como algunas ideas sobre la responsabilidad internacional y las nuevas obligaciones que se han generado para los Estados y para la Organización de los Estados Americanos (OEA).

1. Democracia y soberanía de los Estados

a) Uno de los temas más debatidos en la doctrina internacionalista así como en el derecho constitucional y comparado, es el relativo a la soberanía de los Estados. El Derecho Internacional clásico está basado en la coexistencia entre Estados soberanos que han creado y se han comprometidos a respetar un ordenamiento internacional para regular las relaciones interestatales. Los Estados, en virtud de la soberanía intrínseca que los caracteriza, tienen total potestad para regular los asuntos internos. En este sentido, la soberanía es indicadora de un «poder superior» y constituye la fuente originaria de todas las competencias estatales a nivel interno e internacional.⁴ La soberanía, como atributo fundamental del Estado, se traduce en una conjunción de características inherentes a la misma como son: la independencia —soberanía externa—; la jurisdicción plena en el ámbito espacial delimitado por las fronteras —soberanía territorial—; y la soberanía política, que supone el control para dirigir y organizar la vida nacional en forma plena y autónoma asegurando el orden interno y el bienestar general. En consecuencia, los elementos constitutivos de un Estado soberano, son: una población determinada; un territorio definido; y un gobierno establecido.⁵ El gobierno, que es el poder político organizado a nivel interno, ejerce la autoridad pública a través de diversos órganos —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— y tiene, entre otras competencias, la elaboración, interpretación y aplicación

⁴ BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*. Part VI, «Sovereignty and Equality of States». Cuarta edición. Oxford: Clarendon Press, 1990, pp. 287-321; PAGLIARI, Arturo Santiago. *Derecho Internacional Público*. Ensayos II. Córdoba: Novecento Editor, 2003, pp. 19-20; LLANOS MANSILLA, Hugo. *Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público, Derechos y Deberes Fundamentales de los Estados*. Tomo II. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1983; ROUSSEAU, Charles. *Derecho Internacional Público*. Segunda edición. Barcelona: Ediciones Ariel, 1961, pp. 83-88; NOVAK T., Fabián y Luis GARCÍA-CORROCHANO M. *Derecho Internacional Público*. Tomo II, volumen 1 (El Estado), Lima: Instituto de Estudios Internacionales, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 39-42.

⁵ MALANCZUK, Peter. *Akehurts's Modern Introduction to International Law*. Séptima edición revisada. Londres: Routledge, 1997, pp. 75-79; BROWNLIE, Ian. Ob. cit. pp. 71-74.

de la Constitución y las leyes en el territorio nacional.⁶ Asimismo, cabe anotar que los sistemas políticos que adhieren a un régimen de democracia representativa liberal tienen como presupuesto fundamental una legitimidad fundada en elecciones libres, multipartidarias y periódicas realizadas respetando el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía popular (*democracia de origen*). Dicho gobierno, elegido democráticamente, pasa a representar la voluntad de todos los ciudadanos y tiene como obligaciones esenciales respetar y hacer respetar el «estado de derecho», así como mantener el control y la dirección de las relaciones externas del Estado en representación de toda la nación (*democracia en ejercicio*).⁷

b) En la actualidad, en un proceso que se hizo más evidente y notorio después del fin de la guerra fría, la soberanía del Estado ya no es «absoluta» en términos de la doctrina internacionalista clásica, sino que se ha gestado una relativización de la misma a medida que la interdependencia y la globalización han ido avanzado con implicancias de todo tipo. Según esta nueva realidad, el sistema jurídico internacional que estaba basado casi exclusivamente en la soberanía estatal y sus intereses particulares, en la actualidad presenta cambios importantes puesto que, simultáneamente y en forma dinámica, refleja también nuevos valores para proteger a la comunidad internacional en su conjunto, a la persona humana, a zonas del planeta que están fuera de los confines territoriales, y también abocándose a temas que competen al interés de las actuales y las futuras generaciones.

c) En el ámbito regional, en el caso de la OEA, puede apreciarse que la soberanía estatal aparece estrechamente ligada a la idea de respeto del Derecho Internacional, que es un presupuesto clave para comprender la incursión de la normatividad legal interamericana en aspectos prodemocráticos antes considerados como pertenecientes al ámbito interno de los Estados. El artículo 3, b. de la Carta de la OEA, que establece: «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 [...]» vincula al principio de «igualdad soberana» de los Estados, según el cual todos los Estados deben ser considerados con los mismos derechos y obligaciones, con deberes estatales.

⁶ NOVAK T., Fabián y Luis GARCÍA-CORROCHANO M. Ob. cit., pp. 30-42.

⁷ Sobre el concepto de «gobierno» en una democracia representativa liberal, y los conceptos de «democracia de origen» y «democracia en ejercicio», véase BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998; DAHL, Robert. *La democracia: Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus, 1999; MACPHERSON, C.B. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza, 1981; MARGALLÓN ANAYA, Mario. *La democracia en América Latina*. México D.F.: Plaza y Valdez Editores, 2001; SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México D.F.: Taurus, 2003.

Esta temática está en evolución, por ejemplo, respecto al alcance y contenido de los principios enumerados en la «Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas» (Resolución 2625 de Naciones Unidas de 1970);⁸ y de aquellos establecidos en el *Sistema Interamericano* (Capítulo IV de la Carta de la OEA.⁹ Actualmente los deberes y derechos de los Estados deben complementarse con otros principios incluidos a lo largo de toda la Carta fundacional, con principios y costumbres regionales cristalizadas más recientemente y con un sinnúmero de instrumentos universales; de tal modo que los mismos tendrán que dimensionarse en distintos planos jurídicos y ser compatibilizados o, según el caso, reinterpretados, según las nuevas realidades y necesidades de la comunidad interamericana. En lo que respecta a esta temática, nos circunscribiremos a examinar el impacto que ha tenido el *paradigma democrático* sobre algunos de los deberes y derechos de los Estados que hace poco tiempo atrás, se consideraban intangibles.¹⁰

2. Democracia y no intervención

2.1. Antecedentes del principio de no intervención en el Sistema Interamericano

a) Durante las primeras décadas de la historia de la OEA, fue predominante la idea de que el tipo de gobierno que adoptaba un Estado era un asunto de exclusiva competencia interna. El principio de no intervención fue defendido por las naciones

⁸ FOX, Gregory H. «National Sovereignty Revisited: Perspectives on the Emerging Norm of Democracy in International Law». *86th Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law* 249, 1992; Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la «Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas» donde se incluye lo siguiente:

El principio de la igualdad soberana de los Estados: Todos los Estados gozan de igualdad soberana. Tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole. En particular, la igualdad soberana comprende los elementos siguientes: a) los Estados son iguales jurídicamente; b) cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía; c) cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados; d) la integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables; e) cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar delante libremente sus sistema político, social, económico y cultural; f) cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados.

⁹ Carta de la OEA, Cap. IV. *Derechos y Deberes Fundamentales de los Estados*, artículo 10: Los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos, y tienen iguales deberes. [...], artículo 18: El respeto y la fiel observancia de los tratados constituyen normas para el desarrollo de las relaciones pacíficas entre los Estados. Los tratados y acuerdos internacionales deben ser públicos.

¹⁰ CJI *Report* «Special Meeting on the Principles of International Law Contained in the Charter of the OAS», March 22, 2007, OEA/Ser.G./CP/CAJP-2479-07, 11 April 2007.

latinoamericanas como un derecho esencial de los Estados.¹¹ Del mismo modo, se rechazaba la posibilidad de algún tipo de «intervención colectiva» para defender la democracia. La Carta de la OEA incluyó la no intervención en los siguientes términos:

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

(Cap. I, Naturaleza y Propósitos, Art. 1)

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

(Cap. IV, Art. 19)

Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de este ventajas de cualquier naturaleza.

(Cap. IV, Art. 20)

b) En 1945, antes de que se plasmaran los artículos antes citados sobre la no intervención en la Carta de la OEA de 1948, hubo algunas expresiones que no concordaban con su inclusión sino condicionándose a un principio «superior» como la defensa de la democracia. Esa fue la propuesta del ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Eduardo Rodríguez Larreta, que sugirió en una nota enviada a otros gobiernos del continente, que debían reconocerse como interdependientes a la democracia y la paz, y que por tanto, la intervención colectiva en defensa de la democracia y los derechos humanos era necesaria, y no significaba una intervención unilateral o una intervención atentatoria de la soberanía estatal.¹² Como sabemos, esta iniciativa finalmente resultó plasmada, muchos años después, en la normatividad de la OEA. Hasta cierto punto es comprensible que esta propuesta no haya concitado el consenso dado que en esa época convivían en la arena política hemisférica, gobiernos autoritarios, militares, cuasi-democráticos y propiamente democráticos.

¹¹ El principio de no intervención puede considerarse un aporte del *Sistema Interamericano*, en especial de las naciones latinoamericanas, al Derecho Internacional. Tiene como antecedentes —de los artículos sobre el tema contenidos en la Carta de la OEA de 1948— entre otros, los siguientes instrumentos jurídicos: el Tratado de Confederación de Lima» (1848); la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados (1933); y el Protocolo Adicional Relativo a la No Intervención (1936).

¹² La propuesta del Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, E. Rodríguez Larreta, fue efectuada mediante una nota enviada en noviembre de 1945 a sus colegas en el hemisferio, que solo fue apoyada por Costa Rica, Cuba, Estados Unidos, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Véase DIAMINT, Rut. «Evolución del Sistema Interamericano: entre el temor y la armonía». En Arlene Tickner (compiladora). *Sistema Interamericano y Democracia*. Bogotá: CEI-Editores Uniandes-OEA, 2000, p. 4.

c) El retorno a la democracia de América Latina en los años ochenta y la creciente consolidación de una comunidad de países con gobiernos democráticos en los noventa, hicieron que el principio de no intervención se interpretara en términos menos absolutos, dado que comenzó a conciliarse con la necesidad y conveniencia de una defensa colectiva de los sistemas democráticos frente a los golpes de Estado o cualquiera otra interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder, según otro principio esencial también establecido en la Carta de la OEA:

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

(Cap. II, Principios, Art. 3, d)

La Resolución AG/RES. 1080 de 1991 que establece la acción colectiva en favor de defensa democrática y la reforma de la Carta de la OEA de 1992 que posibilitó la suspensión de la participación en la OEA de un país miembro cuyo gobierno democráticamente elegido hubiere sido derrocado por la fuerza, fue un gran avance.¹³ Sin embargo aun existían algunas resistencias a estas reformas como fue el caso del gobierno mexicano de la época que formuló una declaración expresando su rechazo a toda intervención prodemocrática, fundándose en los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención.¹⁴

2.2. La Acción Colectiva Prodemocrática y el Principio de No Intervención

a) Interpretando las disposiciones antes mencionadas, y teniendo en cuenta el principio establecido en el artículo 3 (d) de la Carta de la OEA, y las nuevas normas democráticas vigentes contenidas en la Carta Democrática Interamericana en particular y el *Régimen Democrático Interamericano* en general, puede plantearse que los

¹³ Carta de la OEA, artículo 9.

¹⁴ Declaración de México en ocasión de la adopción del Protocolo de Washington, el 14 de diciembre de 1992: «[...] El Gobierno de México reitera su vocación y compromiso con la democracia dentro del más estricto respeto y apego a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. En innumerables ocasiones, México ha reaccionado con prontitud y firmeza frente a rupturas del orden constitucional. Sin embargo, está convencido de que la democracia es un proceso que emana de la voluntad soberana de los pueblos, y que no puede imponerse desde afuera. México expresa su más rotundo rechazo a todo intento de perturbar el orden constitucional en cualquier país. Manifiesta, asimismo, su profundo compromiso con la democracia y con el perfeccionamiento de nuestros sistemas políticos. Pero reitera que no es aceptable que se den al organismo regional poderes supranacionales e instrumentos de intervención en los asuntos internos de nuestros Estados. El Gobierno de México sostiene 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. De ahí que considere que los textos sobre suspensión de Estados Miembros, aprobados aquí el día de hoy, modifican el propósito original de nuestra Organización. En consecuencia, el Gobierno de México deja constancia de su desacuerdo con estas reformas a la Carta, aprobadas en el XVI Asamblea General Extraordinaria».

supuestos de los artículos 19 y 20 de la Carta de la OEA sobre no intervención, no son aplicables cuando las medidas que se adoptan tienen que ver con la defensa de la democracia, puesto estas no conllevan «la búsqueda u obtención de ventajas de otra naturaleza» y menos aún una agresión o «una tendencia atentatoria de la personalidad del Estado», sino que tratan de hacer cumplir los estándares democráticos mínimos aceptados y vigentes en la comunidad interamericana. Ciertamente se puede llevar este argumento al campo axiológico en donde el valor de la democracia y, por cierto, el cumplimiento de los derechos humanos implícito en el primero, tienen mayor jerarquía tratándose de principios que la comunidad interamericana ha caracterizado como de *orden público internacional*, vale decir, que no admiten acuerdo en contrario ni excepción alguna; por tanto, la prohibición de «no intervención» no les es aplicable.

b) Otro argumento a favor de la legitimidad de la acción colectiva prodemocrática frente a la no intervención es la analogía que puede darse con lo que dispone el artículo 23 de la Carta de la OEA: «Las medidas que, de acuerdo con los tratados vigentes, se adopten para el mantenimiento de la paz y la seguridad, no constituyen violación de los principios enunciados en los artículos 19 (no intervención) y 21 (inviolabilidad del territorio)». El levantamiento de la restricción respecto al principio de no intervención en la norma antes enunciada, puede hacerse extensiva —según la práctica interamericana— a la acción colectiva en defensa de la democracia.

c) Frente a la tensión, dualidad y distintas interpretaciones de los conceptos de «intervención» vs. «acción colectiva», se presenta a continuación una resumida secuencia de argumentos que sustentan que las normas prodemocráticas que se aplican a través de la acción colectiva,¹⁵ no implican una violación del principio de no intervención:

i) La intervención supone la decisión de uno o más Estados que pretenden imponer su voluntad a otro u otros Estados, en violación de derechos fundamentales tales como la soberanía e independencia. La acción colectiva prodemocrática se deriva de acuerdos internacionales libremente aceptados por los Estados a fin de que se promuevan determinados entendimientos o acciones para preservar y fortalecer la institucionalidad democrática, o en su caso, restaurar el orden democrático frente a una grave ruptura del mismo.

¹⁵ El tema de la intervención en contraste con la acción colectiva en el marco de la OEA, enfocada según la época en el marco de la preservación de la paz y la seguridad continental, fue objeto de un dictamen por parte del Consejo Interamericano de Jurisconsultos —hoy denominado Comité Jurídico Interamericano—. Véase «Diferencias entre Intervención y Acción Colectiva», Dictamen preparado en cumplimiento de la Resolución XIV de la Quinta Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, OEA/Documentos Oficiales/OEA/Ser.I/VI.2, CJI-81, diciembre de 1965.

i) La intervención, como acción unilateral de los Estados —justificada solo en función de un caso de legítima defensa— está prohibida en las normas de la OEA, que condenan la coerción, la agresión o cualesquiera conducta prohibida por el Derecho Internacional que afecte la soberanía del Estado y su derecho a la no intervención en los asuntos internos.¹⁶ Por cierto, en la propia Carta de las Naciones Unidas también está incorporada la no intervención en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados.¹⁷ En el caso del *Sistema Interamericano*, la acción colectiva prodemocrática está permitida y por tanto es lícita, cuando se adecua a lo prescrito por las normas establecidas.¹⁸ Asimismo, se admiten otras acciones entre un Estado y otro, en el marco de la cooperación y mutua aquiescencia, para promover la democracia, sea en forma bilateral, o a través de las Organizaciones Internacionales y organismos competentes.

iii) La intervención unilateral además de ser ilícita, esta en función de intereses estatales particulares de uno o varios Estados. En cambio, la acción colectiva favorece los intereses de todos los Estados miembros de la OEA y de la propia comunidad interamericana. En este sentido, cualquier Estado tiene el derecho de recurrir a la OEA para solicitar una acción colectiva prodemocrática cuando el legítimo ejercicio del poder o la institucionalidad democrática se encuentran en riesgo. Por su parte, los órganos competentes de la OEA, pueden poner en marcha el mecanismo de acción colectiva por iniciativa propia —en casos graves o urgentes— y apreciar colectivamente los hechos y, de ser el caso, proceder a aplicar las medidas o sanciones pertinentes frente un grave quebrantamiento del orden democrático.

En resumen, consideramos que la acción colectiva prodemocrática en el marco del *Régimen Democrático Interamericano*, no constituye una intervención en los asuntos internos de los Estados, dado que existe una obligación exigible a los países miembros —y a la propia OEA y sus órganos competentes— para llevar adelante los mandatos relativos a la protección y promoción internacional de la democracia.

¹⁶ Carta de la OEA, artículos 15, 19, 20, 21, 22, 28, 29.

¹⁷ Carta de Naciones Unidas, artículo 2 (7): «Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII».

¹⁸ Por tanto, no es admisible que ciertos Estados individualmente, como el caso de intervenciones de los Estados Unidos en el pasado, asuman determinadas posiciones que signifiquen injerencia en los asuntos de otros Estados y unilateralmente pretendan «exportar la democracia» a través de determinados actos que no cuentan con el consentimiento del Estado aludido, dado que ello transgrede los principios básicos de la solidaridad continental y de las reglas de amistad y cooperación establecidas en la OEA, que deben prevalecer. Véase LOWENTHAL, Abraham F. *Exporting Democracy: The United States and Latin America, Themes and Issues*. Vol. I. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991.

3. Democracia y libre determinación

a) El tema que acabamos de examinar sobre el principio de no intervención y la tensión que se ha generado con el principio de *ejercicio efectivo de la democracia representativa*, aparece nuevamente en la Carta de OEA, esta vez relacionado con el principio de libre determinación —incorporado previamente en la Carta de las Naciones Unidas— según la siguiente norma:

Todo Estado tiene el derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales.¹⁹

(Cap. II, Principios, Art.3, e)

En primer lugar, cabe una reflexión sobre la relación de esta norma con el principio de «libre determinación de los pueblos», dado que este ha perdido en gran medida su significado original ligado fundamentalmente a la situación de los pueblos sojuzgados bajo el yugo del colonialismo.²⁰ En segundo término, y haciendo un análisis conjunto con el principio de *ejercicio efectivo de la democracia representativa*, estimamos

¹⁹ Este precepto incorporado en la Carta de la OEA, está relacionado con el principio de libre determinación de los pueblos, que en la actualidad constituye uno de los derechos humanos colectivos reconocidos expresamente en documentos internacionales, con distintas connotaciones tanto jurídicas como políticas. La Carta de las Naciones Unidas, en el artículo 1 (2) establece: «Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal». Esta norma ha constituido la base jurídica de las Naciones Unidas en su contribución a la independencia de los pueblos que buscaban liberarse del colonialismo. Hay diversas interpretaciones sobre el principio de libre determinación de los pueblos. Una primera consideración afirma que constituye el derecho de los pueblos a determinar su condición política. En este sentido, la doctrina destaca el carácter político de la pretensión de todo pueblo en su autodeterminación, que significa la posibilidad de que el ejercicio de este derecho se efectúe no solo mediante un movimiento independentista sino también por integración con otro Estado o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo. Este principio, que primero fue reconocido en las prácticas prevalecientes, con posterioridad fue incluido en los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos adoptados de 1966, que establecen: «Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo su desarrollo económico, social y cultural». Así también, la *Declaración sobre los Principios de Amistad y Cooperación* adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1970, a través de la Resolución 2625/XXV, proclama el principio de libre determinación de los pueblos con referencia al colonialismo. Esta declaración establece la posibilidad de que el ejercicio de este derecho se efectúe no solo mediante la independencia sino también por libre asociación o integración con un Estado independiente o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por el pueblo.

²⁰ REMIRO BROTONS, Antonio. «Soberanía del Estado, Libre Determinación de los Pueblos y Principio Democrático». Conferencia presentada en la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, octubre, 2001, decía: «La afirmación de la libre determinación como un principio imperativo ha estado tan estrechamente vinculada al proceso histórico de la descolonización que entre ambos se estableció una próspera relación

que la referencia a «el derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga», no contradice el amplio espectro que representa un sistema político de democracia representativa que tiene como principal distintivo el respeto a los elementos esenciales y componentes fundamentales que están considerados en el *Régimen Democrático Interamericano*.²¹

b) En el marco actual del Sistema Interamericano, no pueden alegarse razones válidas para justificar la construcción de un modelo de organización política que niegue los valores y principios esenciales que sustentan un orden constitucional democrático y el ejercicio legítimo del poder. En este sentido, el Comité Jurídico Interamericano ha indicado que «[...] El principio de no intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia representativa en dicho sistema y organización».²²

c) Asimismo, se ha confirmado esta afirmación a través de otras interpretaciones a nivel doctrinario, que establecen que no existe incompatibilidad entre el requisito de la organización política sobre la base de la democracia representativa y la posibilidad jurídica de los Estados de elegir su sistema político, en tanto la *ratio legis* de la norma (Carta de la OEA, artículo 3, d) es la libertad para adoptar las propias modalidades y características específicas de organización política de un gobierno (un sistema republicano de tipo presidencialista o parlamentarista; una monarquía constitucional; un sistema de tipo federal; una confederación; etcétera), siempre y cuando no se afecte el «núcleo duro» que es imperativo mantener, vale decir, los elementos esenciales de un régimen de democracia representativa: respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales; acceso al poder y su ejercicio con sujeción al «estado de derecho» (Constitución y leyes internas); celebración de elecciones periódicas, libres, multipartidarias, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y separación e independencia de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).²³

simbiótica. La descolonización es hoy un proceso residual, con una lista corta de territorios, casi todos de dimensión y población escasa, periféricos, enclavados o insulares».

²¹ *Carta Democrática Interamericana*, artículo 3 («elementos esenciales de la democracia representativa») y artículo 4 («componentes fundamentales del ejercicio de la democracia»).

²² Resolución del Comité Jurídico Interamericano CJI/RES. I-3/95, 23 de marzo de 1995.

²³ *Ibid.* Voto razonado presentado por el doctor Miguel Ángel Espeche Gil, miembro del Comité Jurídico Interamericano, con motivo del Informe CJI/RES. I-3/95. También estos conceptos están reafirmados en CJI *Report* «Special Meeting on the Principles of International Law Contained in the Charter of the OAS», OAS, March 22, 2007 (Annex I, Mauricio Herdociá's Report, p. 14).

d) En este sentido, en el presente, la libre determinación de los pueblos puede también interpretarse como un principio que expresa el goce y ejercicio de los derechos políticos fundamentales y libertades públicas por parte de la población de un Estado, de tal manera que los ciudadanos son «soberanos» para decidir su destino, sin intervención foránea, entre distintos grupos políticos contendientes que definen sus posiciones a través de un proceso electoral transparente y con acceso equitativo a los medios de comunicación, en el marco respeto a los estándares mínimos aceptados a nivel internacional.²⁴

4. Democracia y reconocimiento de gobiernos

Según la práctica de los Estados, otro tema que ya no se considera en el campo exclusivo de la jurisdicción interna sino que es también competencia del Derecho Internacional, es el referente al reconocimiento de gobiernos, cuya evolución es de interés revisar para establecer cómo ha impactado el paradigma democrático en la doctrina y en las normas del Derecho Internacional aplicables en el ámbito interamericano.²⁵

4.1. Vigencia actual del reconocimiento de gobiernos

a) La teoría prevaleciente en la mayor parte de la doctrina internacionalista tradicional sobre el reconocimiento de un gobierno *de facto*, vale decir, aquel que se impone por procedimientos de hecho mediante una ruptura de la legalidad constitucional, en contraste con un gobierno *de jure* que asciende al poder de acuerdo a los requi-

²⁴ REMIRO BROTONS, Antonio. Ob. cit., 2001. «Legitimación popular de la soberanía del Estado: La libre determinación de los pueblos es también el principio que expresa el goce de derechos fundamentales y libertades públicas por la población del Estado. Con ella el albedrío del soberano para decidir su destino sin intervención extranjera se vincula a las libertades ciudadanas y no queda a expensas de la liberación de una fuerza entre grupos contendientes que no sea la electoral. Cuando es así la libre determinación se trasunta en la soberanía y puede decirse que Estado soberano y democrático son uno y el mismo. He ahí su legitimación. El numeral 1 del artículo 1 de los Pactos Internacionales sobre Derechos Políticos y Civiles; y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, puede interpretarse como una afirmación del principio democrático; lo mismo cabe decir de la «Declaración sobre los Principios Amistad y Cooperación de Derecho Internacional» (Res. 2625-XXV de la Asamblea General de las Naciones Unidas) cuando desautoriza cualquier acción contra la integridad territorial de los Estados que se conducen conforme al principio de libre determinación y están «por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio».

²⁵ EZETAH, Reginald. «The Right to Democracy: A Qualitative Inquiry». *Brooklyn Journal of International Law*. 1997, p. 540: «...it is no longer debatable that human rights issues are merely an item of domestic jurisdiction. In the same vein, the legitimacy of governments has acquired international relevancy. Given that they set a standard for legitimacy of government and internal sovereignty as the will of the people, international legal instruments should be interpreted as validating international regulation and protection of that standard. In addition, the Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations—which is widely accepted as customary international law, expressly, makes the territorial integrity of a state contingent on its possession of a consensual representative government. The inescapable conclusion is that the legitimacy of a state government is no longer merely a concern of domestic jurisdiction».

sitos y procedimientos constitucionales vigentes en un determinado Estado, fue la siguiente:²⁶

La calificación de un gobierno «de facto» o «de jure» solo corresponde al derecho interno del Estado que sufre el cambio de gobierno puesto que, desde la perspectiva del Derecho Internacional, no existe criterio valorativo alguno de los sistemas políticos internos. De hecho, la comunidad internacional está formada por Estados con sistemas políticos muy variados y ninguno de tales sistemas merece al Derecho Internacional una concepción superior a los demás.²⁷

No son más legítimos los gobiernos «de jure» o «de facto» si se toma como patrón el Derecho Internacional. El Derecho Internacional no impone a los Estados la adopción de una forma determinada de gobierno. Mientras un gobierno ejerza el control efectivo del país, es considerado como gobierno del mismo a los efectos jurídico-internacionales, por muy revolucionario o antidemocrático que sea.²⁸

Esta posición doctrinaria fue confirmada por la jurisprudencia internacional, entre otros precedentes, a través del conocido *Caso Tinoco* (Costa Rica *v.* Reino Unido) en que se afirmaba «[...] el no reconocimiento (de un gobierno) fundado en la ilegitimidad del origen no es un postulado del Derecho Internacional».²⁹

En definitiva, en la doctrina tradicional, de acuerdo a la denominada «teoría de la efectividad» no era más legítimo un gobierno *de facto* que uno *de jure* y por ello se afirmaba que el reconocimiento de gobiernos constituye un acto «declarativo» y no «constitutivo». En todo caso, los elementos que se tienen en cuenta para la continuación de las relaciones diplomáticas —y las relaciones internacionales en general— con un gobierno *de facto* es que detente el poder manteniendo un «control efectivo» sobre toda la «maquinaria gubernamental» del Estado y desplegando su autoridad sin tropezar con una oposición fundamental ciudadana que le impida gobernar; asimismo el nuevo gobierno debe estar dispuesto a asumir y cumplir con todas las obligaciones internacionales (derivadas de tratados, acuerdos económicos, deudas públicas, etcétera) que corresponden al Estado en cuestión según el Derecho Internacional.³⁰

²⁶ RAMACCIOTTI, Beatriz. *Derecho Internacional Público: Materiales de enseñanza*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993, pp. 196-204, en el que se citan distintos aportes doctrinarios sobre el tema del reconocimiento de gobiernos: Hugo Llanos Mansilla, José Pastor Ruidrejo, Max Sorensen, Alberto Ulloa Sotomayor, Y.A. Korovin, Charles Rousseau, entre otros tratadistas.

²⁷ PASTOR RUIDREJO, José. *Curso de Derecho Internacional Público*. Madrid: Editorial Tecnos, 1986, p. 263.

²⁸ AKERHURST, Michael. *Introducción al Derecho Internacional*. Traducción de Manuel Medina Segunda edición. Madrid: Alianza Editorial, 1982, p. 86.

²⁹ CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA INTERNACIONAL Caso: «Costa Rica *v.* Reino Unido», 1923, citado en Beatriz Ramacciotti. *Ob. cit.*, pp. 375-376.

³⁰ FENWICK, Charles. *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Editorial Omeba, 1963, capítulo III.

b) En el continente americano, han existido distintas posiciones sobre el tema del reconocimiento de gobiernos; una de ellas, la denominada *doctrina de la legitimidad* propugnada por Carlos R. Tobar, que en 1907, que en su calidad de ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, propugnó que los gobiernos que ocupaban el poder por medios «extra-constitucionales», no debían gozar del reconocimiento de las demás naciones.³¹ Posteriormente, en 1930, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Genaro Estrada, oponiéndose a la «Doctrina Tobar», postuló que no era aceptable la emisión de declaraciones en materia de reconocimiento de gobiernos o cualquier expresión que incluyera una opinión oficial sobre la legalidad o la ilegitimidad de un gobierno, en tanto esa actitud sería atentatoria de la soberanía y una intromisión en los asuntos internos de otro Estado.

Por su parte, el Comité Jurídico Interamericano, en un dictamen aprobado en 1945, opinaba que la facultad de apreciar libremente si un nuevo gobierno era democrático o no, llevaba implícita un intervención en los asuntos internos de otro Estado.³² Asimismo, en línea con las realidades políticas de los gobiernos militares en varios países latinoamericanos que se asentaron en el poder en los años setenta, en 1972, la OEA adoptó una resolución relativa al «Fortalecimiento de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos y medidas para garantizar su observancia»;³³ y luego en 1973, se aprobó una declaración sobre «Principios Referentes a las Relaciones entre Estados Americanos», que establecía:

[...] conforme a los principios de la Carta de la Organización, y en especial los de mutuo respeto a la soberanía, libre determinación de los pueblos e igualdad jurídica de los Estados, todo estado tiene derecho de adoptar plena independencia su régimen de gobierno y su organización económica y social»; «[...] que la pluralidad de ideologías en las relaciones entre los estados miembros implica el deber de cada Estado de respetar los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos y el derecho de exigir el cumplimiento de los mismo principios por parte de los demás Estados.³⁴

³¹ VAN WYNEN THOMAS, Ann y A.J. THOMAS, Jr. «Democracy and the Organization of American States». *Minnesota Law Review*, vol. 46, Dec. 1961, pp. 337-382; NOVAK T., Fabián y Luis GARCÍA-CORROCHANO M. Ob. cit., pp. 116-117.

³² El Comité Jurídico Interamericano emitió el dictamen mencionado mediante la Resolución XXXVIII, en la «Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz» realizada en Chapultepec, México, sobre un proyecto presentado por el Gobierno de Guatemala sobre «Defensa y Preservación de la Democracia de América» frente a una eventual instalación de regímenes antidemocráticos en el Hemisferio». Véase VÍO GROSSI, Eduardo. «La Democracia en el Sistema Interamericano». En Comité Jurídico Interamericano. *La Democracia en el Sistema Interamericano*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos, 1998, pp. 128-129.

³³ AG/RES.78 (II-0/72) Organización de los Estados Americanos, Asamblea General, Segundo Período Ordinario de Sesiones, Actas y Documentos, Vol. II, 21 de abril de 1972.

³⁴ AG/RES.128 (III-0/73) Organización de Los Estados Americanos, Asamblea General, Segundo Período Ordinario de Sesiones, Actas y Documentos, Vol. I, 15 de abril de 1973.

Estas posiciones, demuestran como en el pasado existía la adhesión a la teoría de la efectividad y la no intervención a ultranza, dejando relegado al principio de *ejercicio efectivo de la democracia representativa*.

c) En la actualidad, en marco de los principios y normas del *Régimen Democrático Interamericano*, la situación es totalmente distinta: es imperativo que un Estado cuente con un gobierno democrático, calidad que es un requisito esencial, condicionando el reconocimiento de dicho gobierno a nivel de la comunidad hemisférica.

El propio Comité Jurídico Interamericano, en concordancia con los nuevos tiempos, ha indicado en diversos informes y resoluciones desde 1993, que el principio de no intervención y el derecho de cada Estado miembro de la OEA a elegir sin injerencia externa su sistema político, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga es, al mismo tiempo, un derecho que no pueden amparar la violación del principio y la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa.³⁵

4.2. Membresía en las organizaciones internacionales

a) Como consecuencia lógica de los más recientes desarrollos sobre la exclusiva legitimidad de los gobiernos democráticos en las Américas, se aprecia un compromiso definido, fuerte y sólido, no solo en el ámbito de la OEA, sino también en los acuerdos subregionales (MERCOSUR, Grupo de Río, CAN, SICA y CARIOCOM, entre otros) y, por cierto, en el proceso de las Cumbres de las Américas, a favor de la acción colectiva prodemocrática, que ha quedado graficado y sintetizado en las denominadas «cláusulas democráticas» insertadas en la mayor parte de los acuerdos interamericanos como requisito *sine qua non* para que los Estados participen de dichos compromisos multilaterales.³⁶

La inclusión de «cláusulas democráticas» no se contempla en la doctrina clásica del Derecho Internacional. En la teoría internacionalista, solamente se estudian las condiciones para la admisión, el retiro, la expulsión y la eventual desaparición de un Estado miembro de una Organización Internacional o de un organismo multilateral supranacional.³⁷

b) En la actualidad, la situación antes descrita, ha cambiado radicalmente en el *Sistema Interamericano* dado que en acuerdos, foros y conferencias multilaterales solo se admite la participación de los gobiernos democráticos, según los estándares objetivos

³⁵ Por ejemplo, véase CJI/RES.I-3/95, Resolución de 23 de marzo, 1995.

³⁶ Artículo 19 de la Carta Democrática Interamericana; artículo 9 de la Carta de la OEA.

³⁷ NOVAK T., Fabián y Luis GARCÍA-CORROCHANO. *Derecho Internacional Público*. Tomo II, volumen 2, Sujetos de Derecho Internacional (Organizaciones Internacionales y otros Sujetos del Derecho Internacional). Lima: IDEI, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002, pp. 36-40.

consensuados en los diferentes instrumentos jurídicos, entre ellos, de manera notable, en la *Carta Democrática* (2001), que establece como condición para la participación de un gobierno en el sistema de la OEA, su legitimidad democrática, de «origen» y de «ejercicio», vale decir que haya accedido al poder por medios democráticos y ejerza las atribuciones públicas respetando el orden constitucional y el estado de derecho.

De no cumplirse con estos requisitos, se aplican —por decisión colectiva— sanciones diplomáticas que consisten en la exclusión de la participación del gobierno que se mantiene y/o ejerce ilegítimamente el poder, de las instancias regionales y actividades multilaterales respectivas mientras no se normalice la institucionalidad democrática en dicho Estado. No obstante, el objetivo de esta suspensión que se verifica por decisión colectiva no es de carácter «punitivo» sino tan solo vinculada al retorno a la brevedad posible de una plena vida democrática en un determinado Estado miembro con el pleno respeto de las libertades, derechos y deberes democráticos consagrados en la respectiva constitución y leyes internas.

5. Democracia y responsabilidad internacional

5.1. Conceptos generales

Un ámbito en el cual el desarrollo jurídico progresa de acuerdo con los importantes cambios de la sociedad internacional es el relativo a la responsabilidad internacional, que constituye uno de los temas esenciales y más polémicos en la doctrina y en la práctica del Derecho Internacional. Baste recordar que este asunto aún no ha logrado ser codificado a pesar de estar en la agenda de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas por más de cinco décadas.³⁸ En 1980, se adoptó un proyecto

³⁸ En 1949, la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas en su primer período de sesiones, seleccionó el tema «Responsabilidad Internacional de los Estados», como un aspecto esencial para avanzar hacia una codificación. Como resultado de los trabajos de la CDI, y teniendo en cuenta la gran labor realizada por sus relatores especiales (F. V. García Amador, desde 1955; a quien sucedió Roberto Ago en 1963; Willem Riphagen en 1979; Gaetano Arangio Ruiz en 1987; y James Crawford en 1997), se preparó el primer anteproyecto en 1976; luego, en 1980, se aprueba la primera parte del Proyecto, sobre origen de la Responsabilidad Internacional incorporando en el artículo 19 lo relativo a «crímenes y delitos internacionales». En 1996, se adopta en «primera lectura», la segunda parte (contenido, formas y grados de responsabilidad internacional) y la tercera parte (solución de controversias y modalidades para hacer efectiva la responsabilidad). En el año 2001, el proyecto fue aprobado en una «segunda lectura», con un nuevo título: «Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos». En lo que respecta a los crímenes y delitos internacionales, el tema mas largamente debatido, en su artículo 26 establece «...Ninguna disposición [...] excluirá la ilicitud de cualquier hecho del Estado que no esté de conformidad con una obligación que emana de una norma imperativa de derecho internacional». Véase *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48° periodo de sesiones*. a/51/332, 30 de julio de 1996, Asamblea General de Naciones Unidas; *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*, 53° periodo de sesiones, 2001 y otros *Informes Anuales de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas* <<http://www.un.org/law/ilc>>.

denominado «Responsabilidad Internacional de los Estados» que, a diferencia del primer anteproyecto de 1976, propone una nueva conceptualización de la responsabilidad internacional para definirla en términos puramente objetivos al prescindir del elemento «daño», dejando zanjada en gran medida, la polémica cuestión de la distinción entre crímenes y delitos internacionales.³⁹

El más reciente avance, ha sido la aprobación en el año 2001, del proyecto de artículos sobre «Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos»⁴⁰ que cambia el nombre respecto del proyecto anterior y contiene 59 artículos distribuidos en cuatro secciones. La primera parte sobre «El hecho internacionalmente ilícito del Estado», comprende los capítulos relacionados con los principios generales; la atribución de un comportamiento al Estado; la violación de una obligación internacional; la responsabilidad del Estado en relación con el hecho de otro Estado y las circunstancias que excluyen la ilicitud. La segunda parte referida al «Contenido de la Responsabilidad Internacional del Estado», consta de tres capítulos: principios generales, la reparación del perjuicio; así como las violaciones graves de obligaciones emanadas de normas imperativas de derecho internacional general. La tercera parte denominada «Modos de hacer efectiva la responsabilidad internacional del Estado», se divide en dos capítulos: el de invocación de la responsabilidad del Estado y el de las contra medidas. La cuarta parte contiene un conjunto de disposiciones generales. En resumen, puede decirse que este importante documento, constituye un verdadero proyecto de código en la materia. En nuestro caso, dado los alcances de este estudio, solamente haremos referencia a determinadas disposiciones que están directamente relacionadas con nuestra materia de estudio.

Por otro parte, no puede dejar de mencionarse, que desde el año 2003, también se encuentra en la agenda de trabajo de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, el tema de la responsabilidad internacional de las Organizaciones Internacionales que, como sujetos de Derecho Internacional con personalidad jurídica propia, con derechos y obligaciones diferentes a las de sus Estados miembros u otras entidades, está siendo concebida de manera tal que pueda ser exigida tanto por hechos internacionalmente ilícitos realizados a través de actos de los órganos de una Organización Internacional, como también por las consecuencias perjudiciales o daños causados a través de actos no prohibidos por el Derecho Internacional.⁴¹

³⁹ Texto de artículos de la Primera Parte del Proyecto sobre «Responsabilidad Internacional de los Estados», Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, 1980. En Beatriz Ramacciotti. Ob. cit., pp. 472-478.

⁴⁰ Proyecto de artículos sobre «Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos» (A/56/10) adoptado por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas en su 53º período de sesiones y anexoado por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 56/83, 12 de diciembre de 2001.

⁴¹ Sobre «Responsabilidad Internacional de las Organizaciones Internacionales», véanse los Informes de la

Como se aprecia en los antecedentes teóricos antes mencionados, es importante destacar que el tema de la responsabilidad internacional —de los diferentes sujetos de Derecho Internacional— al no estar aún codificado, se sigue rigiendo por principios arraigados en la práctica establecida, las normas consuetudinarias, la jurisprudencia internacional y los aportes de la doctrina internacionalista.⁴²

Asimismo cabe añadir que existe una estrecha relación entre las funciones y fuentes del Derecho Internacional y el cumplimiento de los compromisos y obligaciones internacionales, dado que los Estados son los que han participado en el proceso de elaboración y aprobación normativa dando su consentimiento y que, en el caso de las Organizaciones Internacionales, se refleja fundamentalmente en el consenso otorgado como expresión de voluntad.⁴³

5.2. La responsabilidad internacional y el Régimen Democrático Interamericano

A continuación se analizará desde la perspectiva de la responsabilidad internacional, el cumplimiento del principio sobre «ejercicio efectivo de la democracia representativa», que constituye el pilar fundamental del *Régimen Democrático Interamericano*, en lo que respecta a todos y cada uno de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.⁴⁴

a) *¿Constituye el «ejercicio efectivo de la democracia representativa» una obligación jurídica internacional en el ámbito de la OEA?*

En primer lugar, y en concordancia con las fuentes del Derecho Interamericano (principios, normas consuetudinarias y convencionales sobre el *paradigma democrático*) todo Estado miembro de la OEA tiene la obligación de ejercer efectivamente

Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas en <<http://www.un.org/law/ilc>>; REY ANEIRO, Adela. *Una aproximación a la Responsabilidad Internacional de las Organizaciones Internacionales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.

⁴² BROWN WEISS, Edith. «Invoking State Responsibility in the Twenty-first Century». *American Journal of International Law*, vol. 96, N° 4, Oct. 2002, Washington; CRAWFORD, James; Jacqueline PEEL y Simon OLLESON. «The ILC's Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts: Completion of the Second Reading». *European Journal of International Law*, vol. 12, Issue 5, 2001; DUPUY, Pierre Marie. «A general stocktaking of the connections between the multilateral dimension of obligations and codification of the law of responsibility». *European Journal of International Law*, N° 5, 2002; NOLTE, George. «From Dionisio Anzilotti to Roberto Ago: The classical international law of state responsibility and the traditional primacy of a bilateral conception of inter-state relations». *European Journal of International Law*, N° 13, 2002.

⁴³ PAGLIARI, Arturo Santiago. «Derecho Internacional Público: Funciones, Fuentes, Cumplimiento y Voluntad de los Estados». *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, N° 4, 2004, pp. 457-473.

⁴⁴ Carta de la OEA, capítulo III «Miembros», artículo 4: «Son miembros de la Organización todos los Estados americanos que ratifiquen la presente Carta». Actualmente son 35 países los Estados parte de la OEA.

la democracia representativa, según el principio establecido en el artículo 3 (d) de la Carta de la OEA⁴⁵ y demás normas y disposiciones sobre el tema adoptadas por los órganos competentes de la Organización regional y la práctica internacional establecida en esta materia.

Se entiende que dicha obligación jurídica debe ser perfeccionada o cumplida por cada Estado miembro, de acuerdo con sus propias normas constitucionales y procedimientos internos y respetando los estándares internacionales mínimos establecidos en el *Sistema Interamericano*.⁴⁶ Desde un punto de vista teórico, en cuanto a la naturaleza de la obligación jurídica, interpretamos que se trata de una «obligación de resultado», en la medida que el Estado debe establecer efectivamente un régimen de democracia representativa, pero conserva plena libertad de escoger los medios y características de democracia representativa que regirá en cada país.⁴⁷

Para el ejercicio de este derecho se tendrá en cuenta el principio de libre determinación y no injerencia contenidos en el artículo 3 (e) de la Carta de la OEA, dado que el Estado elegirá las modalidades de su sistema político dentro de un régimen de democracia representativa. Esta es una situación que explica —en alguna medida— por qué no se ha incluido en los instrumentos jurídicos interamericanos una definición propiamente dicha de «democracia representativa», sino que solo se enumeran ciertos elementos esenciales y componentes fundamentales que deben estar vigentes para considerar que existe un orden democrático en los países.

b) ¿Cómo se califica el hecho internacionalmente ilícito de un Estado miembro de la OEA respecto del ejercicio efectivo de la democracia representativa?

Teniendo en cuenta la obligación jurídica de «ejercicio efectivo de la democracia representativa» antes comentada, así como el Proyecto sobre «Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos» de 2001,⁴⁸ en los siguientes artículos:

⁴⁵ Carta de la OEA, artículo 3 (d): «La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa»

⁴⁶ La referencia a los *estándares mínimos internacionales* alude a las normas sobre el *paradigma democrático* consignadas en la Carta de la OEA; la Carta Democrática Interamericana; otros tratados interamericanos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y resoluciones y declaraciones aplicables como prueba de la costumbre regional aplicable.

⁴⁷ La doctrina establece que existe distinción entre las obligaciones internacionales según su naturaleza, las que pueden ser «obligaciones de medios», también denominadas «obligaciones de comportamiento»; y las «obligaciones de resultado» en las que solo se exige al Estado lograr un cierto resultado, teniendo la potestad de conseguirlo por los medios que considere más convenientes. Véase *Yearbook of the International Law Commission*, 29^o Session, Vol. II, 1977, p. 13.

⁴⁸ Proyecto de artículos sobre «Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos» aprobado por la CDI/Naciones Unidas, 2001.

Art. 1: Todo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su responsabilidad internacional.

Art. 2: Hay hecho internacionalmente ilícito del Estado cuando un comportamiento consistente en una acción u omisión: a) Es atribuible al Estado según el derecho internacional; y b) Constituye una violación de una obligación internacional del Estado.

Art. 3: La calificación del hecho del Estado como internacionalmente ilícito se rige por el derecho internacional. Tal calificación no es afectada por la calificación del mismo hecho como lícito por el derecho interno.

Art. 12: Hay violación de una obligación internacional por un Estado cuando un hecho de ese Estado no está en conformidad con lo que de él exige esa obligación, sea cual fuere el origen o la naturaleza de esa obligación.

Puede establecerse que, para el caso del *Régimen Democrático Interamericano*, los supuestos que configurarían un hecho internacionalmente ilícito, son los siguientes:

- la interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo (AG/RES. 1080);
- el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido (artículo 9, Carta de la OEA); o,
- la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático (Carta democrática, artículos 19 y 20).

Todos y cada uno de los presupuestos antes mencionados, o cualquier otra denominación que se utilice en el futuro en el marco del *Régimen Democrático Interamericano* que denote un significado similar a los términos usados en los instrumentos interamericanos existentes, configuran «un hecho internacionalmente ilícito» atribuible a un Estado miembro de la OEA. En consecuencia, el Estado incurre en el incumplimiento de la obligación internacional de «ejercicio efectivo de la democracia representativa».

Como se aprecia, se ha utilizado la calificación de «incumplimiento» de una obligación internacional en lugar de «violación» porque entendemos que las disposiciones establecidas en el ámbito del *Régimen Democrático Interamericano* no tienen un sentido punitivo ni implican una reparación internacional en el sentido tradicional de dichos términos. La interpretación se efectúa según el interés colectivo de la OEA de preservar los valores y las instituciones democráticas —que es propósito fundamental de la Organización— y con la intención del más pronto restablecimiento del orden democrático, dentro del marco del compromiso que los países han contraído y con el ánimo de que el incumplimiento pueda subsanarse a la brevedad posible con el apoyo de la OEA y de la comunidad interamericana.

- c) *¿Cuáles son las consecuencias del hecho internacionalmente ilícito? ¿Cómo se configura la responsabilidad internacional en el caso del incumplimiento de la obligación jurídica de ejercicio efectivo de la democracia representativa?*

Para analizar los problemas planteados en estas preguntas tendremos en cuenta nuevamente, las disposiciones pertinentes del Proyecto sobre «Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos» de 2001,⁴⁹ que establecen lo siguiente:

Art. 28: La responsabilidad internacional del Estado que, de conformidad con las disposiciones de la primera parte, nace de un hecho internacionalmente ilícito, produce las consecuencias jurídicas que se enuncian en la presente parte.

Art. 29: Las consecuencias jurídicas del hecho internacionalmente ilícito con arreglo a lo dispuesto en esta parte no afectan la continuidad del deber del Estado responsable de cumplir la obligación violada.

Art. 31: El Estado responsable del hecho internacionalmente ilícito está obligado: a) A ponerle fin si ese hecho continúa; b) A ofrecer seguridades y garantías adecuadas de no repetición, si las circunstancias lo exigen.

Art. 32: El Estado responsable no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de la presente parte.

Art. 33: Las obligaciones del Estado responsable enunciadas en la presente parte pueden existir con relación a otro Estado, a varios Estados o a la comunidad internacional en su conjunto, según sean, en particular, la naturaleza y el contenido de la obligación internacional violada y las circunstancias de la violación.

Art. 55: (*Lex specialis*) Los presentes artículos no se aplicarán en el caso y en la medida en que las condiciones de existencia de un hecho internacionalmente ilícito, el contenido de la responsabilidad internacional de un Estado o el modo de hacerla efectiva se rijan por normas especiales de derecho internacional.

Art. 56: Las normas de derecho internacional aplicables seguirán rigiendo las cuestiones relativas a la responsabilidad del Estado por un hecho internacionalmente ilícito en la medida en que esas cuestiones no estén reguladas en los presentes artículos.

En primer lugar, cabe destacar que el caso bajo estudio puede ser considerado bajo los supuestos del principio de «ley especial prima sobre la ley general» (Art. 55) (*Lex specialis derogat legi generali*), vale decir, que en el campo de la responsabilidad internacional pueden aplicarse normas particulares de Derecho Internacional, en nuestro caso, las consideradas en el *Régimen Democrático Interamericano*, para establecer las condiciones de existencia del hecho internacionalmente ilícito; el contenido de la responsabilidad internacional de un Estado por incumplimiento de una obligación

⁴⁹ *Ibid.*

jurídica; y las modalidades para hacer efectiva la reparación respectiva. Asimismo, si los supuestos que establecen las normas generales sobre responsabilidad internacional no regulan alguna situación específica, seguirán rigiendo las normas consuetudinarias internacionales (Art. 56)

En consonancia con estas precisiones, en el *Régimen Democrático Interamericano*, la implicancia del hecho internacionalmente ilícito atribuible a un Estado, es la generación de responsabilidad internacional por el incumplimiento de la obligación jurídica de «ejercicio efectivo de la democracia representativa» (Art. 28) que se considera un principio de «orden público internacional» con efectos jurídicos *inter partes* o *erga omnes partes*.

El Estado miembro de la OEA, en consecuencia, adquiere la obligación de restablecer a la brevedad posible el orden democrático para poner fin al hecho internacionalmente ilícito y no puede invocar disposiciones del derecho interno como justificación del incumplimiento de dicha obligación (Art. 32).

Las resoluciones que la OEA adopte en tal eventualidad, tendrán por objeto ese restablecimiento (Art. 31). Esta es una obligación que el Estado infractor debe cumplir frente a la Organización de los Estados Americanos y los demás Estados miembros de la OEA (Art. 33).⁵⁰

d) *¿Cuáles son las obligaciones de la Organización de los Estados Americanos en los casos de responsabilidad internacional de un Estado por incumplimiento de la obligación jurídica de ejercicio efectivo de la democracia representativa?*

La OEA tiene como uno de sus propósitos esenciales y por ende, la competencia, de promover y fortalecer la democracia representativa en todos y cada uno de sus Estados miembros.⁵¹ Para cumplir con esta obligación jurídica, tiene facultades para llevar adelante una serie de actividades y adoptar medidas apropiadas en los casos en

⁵⁰ En este sentido, el Comité Jurídico Interamericano ha constatado que: «Todo Estado-parte de la OEA tiene la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en su sistema y organización política. Esta obligación existe frente a la Organización de los Estados Americanos y para su cumplimiento, todo Estado del Sistema Interamericano tiene el derecho a escoger los medios y formas que estime adecuados para asegurar el cumplimiento de dicha obligación. Véase COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. CIJ/RES.I.3/95, «La Democracia en el Sistema Interamericano», resolución aprobada en la sesión ordinaria de 23 de marzo de 1995; y precisiones según presentación sobre «La Democracia Representativa: Obligación Jurídica Interamericana», de Eduardo Vío Grossi, como Presidente del CJI en COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. *La Democracia en el Sistema Interamericano*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos, 1998, pp. 26-31.

⁵¹ Carta de la OEA, artículo 2: «La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales: [...] b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención [...]».

que la obligación de «ejercicio efectivo de la democracia representativa» sea incumplida por parte de un Estado miembro.

Así por ejemplo, en el marco de la resolución sobre *Democracia Representativa* (AG/RES.1080) corresponde a la Organización, a través de la Reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Asamblea General, determinar, cuando uno de sus Estados miembros ha dejado de cumplir la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa, a fin de adoptar las medidas que considere pertinente para remediar la situación existente.

Por su parte, de acuerdo a la *Carta Democrática* se establecen disposiciones similares pero de mayor alcance que incluyen la convocatoria inmediata de los órganos competentes de la OEA —Consejo Permanente y/o Asamblea General— para realizar una apreciación colectiva de la situación cuando en un Estado Miembro existe una alteración grave del orden democrático, de tal manera que puedan adoptarse las decisiones que se estimen más apropiadas.⁵²

En resumen, en la actualidad la OEA está facultada, en caso de que no se enmiende el incumplimiento de la obligación de «ejercicio efectivo de la democracia representativa», para proceder a la aplicación de la suspensión inmediata del derecho de un Estado Miembro de participar activamente en la OEA, el cual solo podrá restituirse cuando quede superada la situación que motivó la suspensión. Cabe destacar asimismo, que el Estado que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.⁵³

La aplicación de la sanción diplomática, que no es «punitiva» sino ejemplar en el marco de la «solidaridad democrática» que inspira la Carta Democrática, implica que la OEA seguirá adelante con las gestiones diplomáticas pertinentes hasta que se produzca el reestablecimiento de la democracia en el Estado afectado.

⁵² Carta Democrática Interamericana, artículo 20: «En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente. [...] Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que esta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática. [...] Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática».

⁵³ Carta Democrática Interamericana, artículo 21: «Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato».

6. Conclusiones

- Teniendo en cuenta la complejidad y amplitud que plantean los escenarios y la temática antes reseñada, aún con los vacíos y contradicciones que quedan por superar, no cabe duda que son importantes y vastos los alcances e implicancias de los avances democráticos en el ámbito internacional. Efectivamente, el *paradigma democrático* ha cambiado profundamente las bases tradicionales del Derecho Internacional clásico, sentando nuevos parámetros que ya no es posible soslayar y que han pasado a ser elementos centrales en las relaciones interamericanas.
- En la secuencia demostrativa que se ha efectuado, analizado principios e instituciones jurídicas que antes considerábamos incólumes, habrá que revisar, adaptar y crear conceptos e instituciones así como estudiarlos y aplicarlos bajo nuevos parámetros, continuando con el curso inagotable del desarrollo progresivo del Derecho Internacional.
- En concordancia con esta nueva realidad, la democracia no constituye exclusivamente un ideal de nuestras naciones sino que en el presente está regulada por un verdadero régimen específico, el *Régimen Democrático Interamericano*, con disposiciones referidas no solo al origen democrático de un gobierno («democracia de origen») sino también a las prácticas democráticas («democracia en ejercicio») que involucran principios y normas de obligatorio cumplimiento para cada uno de los Estados, para la propia Organización de los Estados Americanos y para la comunidad regional en su conjunto.
- Estos avances traerán consigo en los próximos años la oportunidad de establecer un nuevo «Derecho Internacional de la Democracia» en la búsqueda de sociedades crecientemente democráticas ligadas a concepciones más humanas, solidarias y comprensivas de la libertad, la igualdad, la justicia, la paz y el desarrollo integral y sustentable.