

La democracia y el Sistema Interamericano: de la Carta de la OEA a la Carta Democrática Interamericana

Sergio Meza Salazar

97

El tema de la democracia no es reciente en las Américas. Desde fechas cercanas a la independencia de los Estados americanos, la discusión sobre el sistema de gobierno que debía asumir cada Estado y la relación de la democracia con el ámbito internacional ha quedado registrada en la historia de la región. De esta manera, los Estados americanos eligieron formas seudo-democráticas que a través de las décadas fueron evolucionando para convertirse en las democracias actuales.

Los antecedentes podemos encontrarlos en el siglo XIX, cuando en 1837, el chileno Pedro Félix Vicuña¹ publica un plan que proponía un Congreso Americano que se opusiera a los gobiernos tiránicos y promoviera la democracia. Después, en 1853, el argentino Juan Bautista Alberdi² propone una Corte Americana con derecho a la intervención colectiva en favor de la libertad individual, cuya principal amenaza la constituía el estado omnipotente.

A inicios del siglo XX, en 1907, los Estados centroamericanos reunidos en la Conferencia de Washington introducen convencionalmente el principio de la democracia en

¹ SIKKINK, Kathryn. "Reconceptualizing sovereignty in the Americas: Historical precursors and current practices". *Houston Journal of International Law*, vol. 9, n.º 3, 1997, p. 713.

² *Ib.*

la región. En ella, los Estados participantes se comprometen a no reconocer a los gobernantes que no accedan al poder a través de elecciones libres hasta que se retorne a la constitucionalidad. Esta posición sería conocida después como la Doctrina Tobar.³

Más tarde, entre 1922 y 1923, los Estados de la subregión centroamericana, reunidos en una nueva cumbre regional, reafirmarían el principio consagrado en 1907 e incluso irían más allá, comprometiéndose a no reconocer a los gobiernos que se hicieran del poder a través de la fuerza, aun cuando los mismos fueran ratificados a través de elecciones libres.

Después, en 1936, los Estados del hemisferio americano reconocerían oficialmente, por primera vez, la existencia de *la democracia como causa común en América*, en la Declaración Interamericana de Principios de Solidaridad y Cooperación.

En 1945, el Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Eduardo Rodríguez Larreta, propondría el abandono de la rígida política de no intervención y la adopción de una definición clara para el término *acción colectiva*, de modo que permitiera una respuesta de la región ante la amenaza del sistema democrático. Él sostendría que no podía invocarse el principio de no intervención con el fin de vulnerar con impunidad otros principios,⁴ de manera tal que otorgaba a la democracia una categoría superior a la de un sistema político.

98

La propuesta de Larreta sostenía, entre otras ideas, que la democracia y la paz eran indisolubles, que los derechos humanos debían ser protegidos internacionalmente, y que la acción colectiva en favor de la democracia y los derechos humanos no podía ser considerada una intervención en los asuntos internos. La intervención se daría exclusivamente entonces ante la acción de uno o de varios Estados; y la acción colectiva, cuando el acto fuese impulsado por un organismo internacional. La propuesta finalmente fue desaprobada por trece⁵ de los veintiún⁶ Estados americanos consultados.

Ese mismo año, se celebra en México la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, al final de la cual los Estados participantes redactan el Acta de

³ Se llamó así en referencia al diplomático ecuatoriano Carlos Tobar, quien asumió la defensa de dicha posición. La Doctrina Tobar apoya el no reconocimiento de los gobiernos de facto. En 1930, la Doctrina Estrada, en oposición a la Doctrina Tobar, propondría la supresión del reconocimiento expreso hacia los gobiernos de facto, dejando a cada Estado en libertad de mantener o retirar a sus agentes diplomáticos del país donde hubiera ocurrido el acto contra el orden democrático. Ver MUÑOZ, Herald. "The OAS and Democratic Governance". *Journal of Democracy*, julio de 1993, p. 31.

⁴ SIKKINK, Kathryn. *Op. cit.*, p. 719.

⁵ Los trece Estados que se opusieron a la propuesta uruguaya fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Paraguay y Perú.

⁶ Los ocho Estados que apoyaron la propuesta fueron Costa Rica, Cuba, Estados Unidos, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela.

Chapultepec y la Declaración de México. Esta última señala que la paz y la democracia, entre otros, son principios esenciales que norman las relaciones entre los Estados de la Comunidad Americana, de manera tal que se establece una relación indivisible entre ambos principios:

La Comunidad Americana mantiene los siguientes principios esenciales como normativos de las relaciones entre los Estados que la componen:

[...]

6.- Conservar la paz y mantener las mejores relaciones posibles con todos los Estados es misión de los Estados Americanos.

[...]

11.- Los Estados Americanos reiteran su ferviente adhesión a los principios democráticos, que consideran esenciales para la Paz en América.

En 1947, los Estados americanos, reunidos en Río de Janeiro, celebran el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el mismo que contiene, en su preámbulo, los siguientes párrafos referidos a los valores democráticos:

Que la obligación de mutua ayuda y de común defensa de las Repúblicas Americanas se halla esencialmente ligada a sus ideales democráticos y a su voluntad de permanente cooperación para realizar los principios y propósitos de una política de paz.

99

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

Caicedo Castilla⁷ refiere que, durante la conferencia en que se discutió la redacción del TIAR, la mayoría de Estados, al tratarse el artículo sexto, se opuso a que la frase “o la estructura democrática de los gobiernos americanos” se incluyera como motivo para convocar a una reunión de los Estados miembros del Acuerdo en el texto que finalmente fue aprobado:

Artículo 6.- Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estados Americanos fueren afectados por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el Órgano de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que con-

⁷ CAICEDO CASTILLA, J.J. *El Derecho Internacional en el Sistema Interamericano*. Madrid: Cultura hispánica, 1979, p. 464.

venga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente.

Todos estos antecedentes demuestran que el tema de la democracia fue motivo de preocupación y discusión internacional desde mucho antes de la creación de la Organización de Estados Americanos. De igual modo, notamos como la Carta de la OEA no es el primer instrumento jurídico en el que se incluye el tema de la democracia, aunque si será, a partir de su redacción, el de mayor trascendencia durante las siguientes décadas.

La Organización de Estados Americanos se establece en Bogotá en 1948, y su carta fundacional hace referencia a la democracia tanto en su preámbulo como al enumerar sus principios esenciales. Así, el preámbulo de la Carta de la OEA sostiene que la democracia es marco necesario para el ejercicio de la libertad individual y la justicia social, y que, además, ella se basa en el respeto a los derechos humanos:

Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

El artículo primero de la Carta ha recibido, únicamente, un añadido a través del tiempo, pero el primer párrafo que señala la naturaleza de la Organización permanece tal como lo dispusieron los Estados fundacionales:

100

Artículo 1.- Los Estados Americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional.

Así, la OEA de 1948 prevé, a través de una amplia gama de supuestos, los límites sobre los cuales la Organización desarrollará su trabajo, los mismos que se complementan y desarrollan en los siguientes artículos de la Carta.⁸

Cuatro son los objetivos que se plantean los Estados al crear el organismo regional:

- lograr un orden de paz y de justicia;
- fomentar su solidaridad;
- robustecer su colaboración, y
- defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia.

Más adelante, el artículo cuarto enumeraría los propósitos de la Organización, repitiendo lo ya expuesto en el artículo primero pero de forma más amplia y sin mencionar aún el tema de la democracia:

⁸ Este desarrollo se da en el artículo cuarto de la Carta de la OEA.

Artículo 4.- 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:

- a) Afianzar la paz y la seguridad del Continente;
- b) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros;
- c) Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión;
- d) Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos;
- e) Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural.

El inciso d del artículo quinto, en la Carta original de 1948, consagraría a la democracia representativa como requisito o condición para el ejercicio de la solidaridad americana:

Artículo 5.- Los Estados Americanos reafirman los siguientes principios:

[...]

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

Sin embargo, el considerar a la democracia como condición o requisito en la forma en que se hizo no fue suficiente. Era imposible su inmediato cumplimiento y se obviaban las consecuencias jurídicas de su quebrantamiento, por lo que su protección requería de un desarrollo posterior a través de otro documento o de la propia Carta, tal como ocurrió algunas décadas después. A pesar de las insuficiencias jurídicas de la Carta original, es claro que, en principio, la presencia de un Estado no democrático en la Organización se oponía a los fines de la misma, consideración que fue prevista desde su creación.

101

El artículo décimo tercero de la Carta hace referencia a la libertad de los Estados de desarrollar su vida política dentro de los límites que establecen los derechos humanos y la moral universal:

Artículo 13.- Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal.

Dicho ejercicio libre de la vida política es incompatible, entonces, con un sistema político que no respete o impida el ejercicio de los demás derechos fundamentales de la persona. Por lo mismo, debemos entender que el derecho al libre y espontáneo desenvolvimiento de la vida política en un Estado americano está limitada, por la propia Carta, a aquel sistema que garantice el ejercicio pleno de los derechos humanos y no a aquellas fórmulas políticas que persigan o castiguen a los ciudadanos que, en ejercicio de su libertad inherente, los ejerzan.

Al mismo tiempo, en 1948, los Estados del continente firmaron la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, primer instrumento de sus características en el que se resalta la importancia de los derechos humanos en la región y su protección en el ámbito internacional. El artículo vigésimo de esta declaración consagra el derecho a la participación política de todos los ciudadanos y el derecho a elecciones periódicas libres, de manera tal que, mientras la Carta de la OEA consagra a la democracia como condición para la participación de los Estados en la Organización, la Declaración reconoce el derecho a ejercer dicha democracia:

Artículo XX. 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.

Así, los últimos años de la década del 40 servirían para elaborar dos instrumentos básicos para la defensa de la democracia y los derechos humanos en América: la Carta de la Organización de Estados Americanos y la Declaración Americana sobre Derechos Humanos (además, naturalmente, de la creación de la propia Organización regional).

En la siguiente década, la instauración de dictaduras militares en la región hizo que la V Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en las postrimerías de los años 50 en Santiago de Chile,⁹ tuviera especial énfasis en el desarrollo de la democracia en la región. Al final de esta conferencia, los Ministros emiten una declaración y solicitan al Comité Jurídico de la Organización que redacte una convención sobre derechos humanos y, además, una convención sobre el ejercicio efectivo de la democracia representativa.

La Declaración de Santiago,¹⁰ firmada por los Cancilleres americanos al finalizar la Conferencia, se inspira, según el propio documento señala, en “el anhelo de los pueblos americanos de vivir en paz, al amparo de instituciones democráticas, ajenos a toda intervención y a toda influencia de carácter totalitario”. De igual forma, afirman que a través de la democracia representativa se promueve el progreso político y social de la región, el desarrollo económico y el mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes.

Asimismo, los Estados del hemisferio señalan que la armonía solo será efectiva mientras se respeten los derechos humanos y se ejerza dentro de un sistema de democracia

⁹ La Conferencia tiene lugar en 1959 y asisten a ella representantes de los siguientes veintiún Estados americanos: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

¹⁰ Actas de la V Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 1959.

representativa, en vista de que su no aplicación conlleva migraciones masivas que suscitan graves tensiones políticas entre los Estados involucrados. Continúan diciendo:

[...] la existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios en que se funda la Organización de los Estados Americanos y un peligro para la armonía y la paz en el Hemisferio.¹¹

De igual manera, la Declaración de Santiago de 1959 enunciaría, por vez primera, las características que debería tener un gobierno americano para ser considerado democrático:

- Imperio de la ley, independencia de los Poderes y fiscalización de la legalidad de los actos del Gobierno
- Elecciones libres
- Incompatibilidad entre la democracia y la perpetuación en el poder o el ejercicio de este sin plazo determinado
- Libertad individual y justicia social, basado en el respeto de los derechos humanos
- Protección de los Derechos Humanos a través de medios judiciales efectivos
- Libertad de prensa

Durante la misma Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, se discute la relación entre el desarrollo económico y la democracia, declarándose:

103

Indispensable, para los fines de preservación de la democracia, que las medidas de defensa colectiva y las disposiciones de seguridad interna se integren con otras destinadas a promover el bienestar económico y social.

La estabilidad de la democracia, el resguardo de los derechos humanos, la seguridad del Hemisferio y su preservación contra los peligros que amenazan la libertad e independencia de las Repúblicas Americanas hacen necesario el acrecentamiento de la cooperación económica entre ellas a fin de elevar el nivel de vida de una población en rápido crecimiento.¹²

A fines de 1959, el Comité Jurídico Interamericano, de acuerdo con el mandato de la V Reunión de Ministros de Santiago de Chile, presenta un informe sobre la “relación jurídica entre el respeto a los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos del Derecho Internacional Americano”.¹³ Sus resultados son aprobados en dos terceras partes por unanimidad; y en su parte restante, por la mayoría de Estados americanos asistentes a la reunión.

¹¹ *Ib.*

¹² *Ib.*

¹³ *Ib.*

Algunas de las conclusiones aprobadas por unanimidad sostienen que la relación entre los derechos humanos y la democracia no solo es posible sino evidente, ya que un régimen democrático debe basarse necesariamente en las libertades esenciales. De igual forma, sostienen que el medio más adecuado para asegurar en la región sistemas democráticos es la de reconocer y proteger los derechos de la persona a través de una convención.

La tercera parte del estudio, aprobada por mayoría,¹⁴ afirma, entre otras cosas, que el Sistema Americano no autoriza sanciones sino solo en los casos en que esté en juego la paz y la seguridad de la región, de acuerdo con el TIAR; que la solidaridad americana, de acuerdo al artículo quinto de la Carta, solo tendrá plenitud real sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia; y que en la actualidad, de acuerdo al Derecho Internacional Americano vigente, no puede ponerse en marcha ningún mecanismo de defensa de la democracia,¹⁵ con excepción que la defensa fuese también por otros motivos como, por ejemplo, la defensa contra la agresión de acuerdo con el TIAR.

Al finalizar la mencionada reunión de consulta, se crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con la intención de velar por el cumplimiento de los derechos fundamentales de la persona humana en los Estados de la región y con ello contribuir al fortalecimiento del estado de derecho.

104

La década del 60, por su parte, se caracterizaría por establecer mecanismos para fortalecer la democracia en la región, tales como la adopción de medidas colectivas contra aquellos Estados en los que se vulneró el sistema democrático. Así, en 1960, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos decide suspender sus relaciones diplomáticas con la República Dominicana y decreta sanciones económicas parciales contra el gobierno de facto del presidente Trujillo. El mismo se convierte en un peligro para la democracia en los Estados de Centroamérica y el Caribe, e incluso para el recién elegido gobierno de Venezuela. Poco después, las medidas surten efecto y el gobierno dominicano debilitado por las sanciones deja el poder.¹⁶

Cuando en 1961 Estados Unidos establece la Alianza para el Progreso, los Estados miembros de la OEA señalan, en la Declaración de los Pueblos de las Américas,¹⁷ que los hombres libres pueden, en una democracia representativa, satisfacer sus aspiraciones, incluidos trabajo, vivienda, salud y educación, y que ningún otro sistema puede garantizar el desarrollo a menos que se sustente en la dignidad humana como base de

¹⁴ Esta parte fue aprobada por los delegados de Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, México, Perú y República Dominicana

¹⁵ Esta limitación se supera en 1991 a través de la aprobación de la Resolución 1080.

¹⁶ MUÑOZ, Herald. *Op. cit.*, p. 35.

¹⁷ Esta precisión se realiza en el ámbito del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos, en agosto de 1961.

nuestra sociedad.¹⁸ Así, los Estados del hemisferio están reafirmando una vez más que la democracia es la única vía para el ejercicio de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.

En 1962, ante un golpe de Estado en el Perú, encabezado por el general Ricardo Pérez Godoy contra el presidente Manuel Prado Ugarteche, se reúne en sesión especial la Comisión Permanente de la OEA para examinar el caso. La presencia de un número considerable de representantes de gobiernos de facto en la región impidió que el Consejo llegara a un acuerdo que reafirmara la solidaridad democrática en América.¹⁹

Durante el mismo año de 1962, reunidos los Estados americanos en Punta del Este, se excluye a Cuba de la Organización, basándose en el principio de la democracia representativa (contenido en la propia Carta y en la Declaración de Santiago), ya que se encuentra una evidente incompatibilidad entre el gobierno cubano marxista-leninista, y los principios y objetivos que persigue la organización regional.²⁰

Tanto en el caso cubano como en el dominicano y aun en el peruano, vemos como hace casi cuatro décadas el principio de la democracia representativa entró en aparente contradicción con el de no intervención, y dependió de la voluntad de los Estados americanos el proceder de la Organización. En los dos primeros casos, la acción colectiva en contra de un gobierno ilegítimo (que no implicó el uso de la fuerza) no constituyó, a entender de la Organización y de sus Estados miembros, una violación al principio de no intervención. Lo que hicieron los Estados americanos fue cumplir con aquello a lo que se habían comprometido a través de la Carta de la OEA. Al ser la democracia condición esencial del sistema interamericano, mal podría haberse permitido el establecimiento de gobiernos contrarios a los principios y objetivos de la propia Organización, aun cuando factores políticos²¹ influyeran en la decisión.

Más tarde en 1965, los Cancilleres americanos toman la decisión de convertir una intervención armada unilateral de los Estados Unidos contra República Dominicana en una acción colectiva. El objetivo de la misma fue restablecer en el país el funcionamiento de las instituciones democráticas, lo que se hizo convocando a elecciones libres. A través de estas, un gobierno civil asumió nuevamente el poder.

Dos años después, en 1967, en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, llevada a cabo en Buenos Aires, se reforma la Carta de la OEA, pero las modificaciones introducidas en la misma no alteran los artículos referidos a la democracia en la región.

¹⁸ LUTZ, Ellen. "Strengthening core values in the Americas: Regional Commitment to Democracy and the protection of Human Rights". *Houston Journal of International Law*, vol. 9, n.º 3, 1997, p. 647.

¹⁹ MUÑOZ, Heraldo. *Op. cit.*, p.33.

²⁰ *Ib.*

²¹ En el contexto de la Guerra Fría, América fue zona de influencia estadounidense por lo que los Estados Unidos presionaron a sus pares latinoamericanos para excluir de la organización regional al único Estado comunista del continente.

En 1969, los Estados de la región firman la Convención Americana sobre Derechos Humanos, primer instrumento interamericano que reconoce los derechos humanos en su verdadera dimensión jurídica. En su preámbulo, los Estados signatarios señalan el deseo de reafirmar:

[...] su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Así mismo, el artículo vigésimo tercero consagra los derechos políticos mediante los cuales se reconocen el derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho al voto a través de elecciones periódicas libres:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

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.

De igual forma, el artículo vigésimo noveno prescribe que ninguna disposición de la Convención será interpretada en el sentido de

[...] excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno [...].

Con ello entendemos que cualquier interpretación que se haga de la Convención deberá hacerse sin perder de vista los valores que persigue el sistema democrático y sin menoscabar aquellos derechos que puedan darse en una democracia y que no necesariamente se encuentren reconocidos en el ámbito internacional.

Desde la mitad de la década de los 60 hasta fines de los 70, la Organización de Estados Americanos y sus Estados miembros permanecieron impasibles ante la “ola de golpes de estado”²² que sacudió Latinoamérica. Ello hasta 1978, en que dadas las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por el gobierno de Somoza en

²² Perú, en 1968; Chile, en 1973; y Argentina, en 1976; entre otros.

Nicaragua, la OEA decide crear la Comisión de Amistad, Conciliación y Cooperación que buscaría el diálogo con el Gobierno para encontrar una solución pacífica y satisfactoria.

De esta manera, en 1979, la Comisión emitiría una declaración que más tarde sería resolución de la Organización, en la que se afirma, por un lado, que la solución al problema es de exclusiva jurisdicción del pueblo nicaragüense y, por el otro, que la misma debe basarse en:

- el inmediato y definitivo reemplazo del gobierno de Somoza;
- la instalación de un gobierno democrático, con participación de las fuerzas políticas de oposición y que refleje la voluntad popular del pueblo nicaragüense;
- el respeto de los derechos humanos de todos los nicaragüenses sin ninguna excepción, y
- la convocatoria inmediata a elecciones con el fin de establecer un gobierno que garantice paz, libertad y justicia.²³

Este contradictorio documento no hizo más que flexibilizar, mediante los hechos, el principio de no intervención y reforzar la idea de la acción colectiva en busca de la paz, el respeto a la democracia y a los derechos humanos en Centroamérica y, por consiguiente, en todo en el hemisferio.

Así, los Estados miembros de la organización regional sostenían firmemente su respeto al principio de no intervención al mismo tiempo que recomendaban al gobierno nicaragüense sobre la necesidad de la democracia como base para la solución de sus problemas y la necesidad de un cambio inmediato en la conducción del gobierno.

En este caso, no podía admitirse que el principio de no intervención en los asuntos internos fuera obstáculo para modificar la situación política en Nicaragua, de manera tal que los mismos Estados,²⁴ que en un primer momento fueron renuentes a condenar la crisis del Estado centroamericano, no tuvieron reparos en hacerlo tiempo después mediante la resolución precedente.

En 1985, los Estados americanos, reunidos en el Decimocuarto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, modifican la Carta de la Organización a través del Protocolo de Cartagena de Indias. A través de él, se incorpora un nuevo párrafo al preámbulo, el cual sostendrá, desde ese momento, que los Estados americanos suscriben la Carta, entre otras motivaciones,

Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.

²³ FRANCK, Thomas. "The Emerging Right to Democratic Governance". *American Journal of International Law*, Washington D.C., vol. 86, enero 1992, p. 65.

²⁴ Solo Paraguay mantuvo su postura hasta el final.

De esta manera, los Estados del Continente, al modificar el preámbulo de la Carta de la organización regional, afirman que la estabilidad, la paz y el desarrollo solo podrán lograrse dentro de un sistema gubernamental que tenga a la democracia representativa como modelo de gobierno. En otras palabras, podemos afirmar que los Estados parte de la OEA consideran que sin democracia no es viable la estabilidad política, la paz interna y externa, y el desarrollo socioeconómico de cada uno de los Estados del hemisferio.

Las modificaciones a la Carta sobre el tópico de la democracia no solo se encuentran, pero, en su preámbulo sino también en los capítulos siguientes. La Carta de la OEA, a partir de 1985, introduce el inciso *b* en su artículo segundo, referido a los propósitos de la Organización, en los términos siguientes:

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; [...]

108

Es entonces, a partir de la modificación de Cartagena de Indias de 1985, que los Estados americanos asumen un mayor compromiso con la democracia, introduciendo el tema dentro del artículo referido a los propósitos esenciales de la Organización. Así mismo, a partir de ese año, se introducen acciones tales como la promoción y consolidación de la democracia, y se afirma una vez más que dicho trabajo se realizará respetando el principio de no intervención.

Más adelante, la Carta enuncia los principios sobre los cuales se edifica el orden internacional interamericano, introduciéndose el nuevo inciso *e* que señala el derecho de los Estados a elegir sus sistemas políticos, a pesar de que el inciso *d* de la Carta original de 1948 ya había destacado la importancia de la organización democrática de los Estados americanos:

Artículo 3.- Los Estados Americanos reafirman los siguientes principios:

[...]

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

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

Encontramos una contradicción entre el inciso *e* del artículo tercero, y los incisos *d* del mismo artículo y *b* del artículo segundo de la Carta, pues mientras en el primero de los nombrados se habla del derecho de los Estados a elegir sin injerencias su sistema político; en los otros dos, los Estados se comprometen a organizarse democráticamente, y a promover y a consolidar la democracia en el hemisferio.

Dichas contradicciones de la Carta se acentúan en posteriores modificaciones de la misma, cuando la Organización asume un rol aun más activo en la defensa del sistema democrático, con lo cual la obligación consagrada si bien puede verse, por un lado, mediatizada; por el otro, es prueba evidente de la importancia que la democracia está alcanzando en el Sistema Interamericano al punto de colisionar, aparentemente, con ciertos principios clásicos del Derecho Internacional.

En mayo de 1989, en Panamá, el General Manuel Antonio Noriega anula las elecciones en las que obtuvo el triunfo su opositor Guillermo Endara. La aparente pasividad de la Organización de Estados Americanos, que carecía en ese momento de los instrumentos jurídicos que le permitiesen reaccionar inmediatamente en defensa de la democracia, tuvo como consecuencias la prolongación del régimen de facto de Noriega y la intervención de los Estados Unidos. En este caso, la OEA fue incapaz de actuar colectivamente, y un solo Estado, unilateralmente, decidió violar el principio de no intervención con el argumento de que solo así podría restaurarse la democracia.²⁵

109

La década siguiente, última del siglo XX, era clave para dotar a la OEA de las herramientas que le posibilitaran ser eficiente cuando la democracia peligrara en el continente. Por lo mismo, el gran impulso al tratamiento de la democracia en el Sistema Interamericano fue inspirado por los acontecimientos que atentaron contra la misma en las décadas anteriores. La llegada al poder de gobiernos democráticos y la consiguiente sustitución de los últimos bastiones de facto en el hemisferio contribuyeron también a ello.

Así, los Estados americanos no solo se limitaron a suscribir compromisos de promoción y consolidación de la democracia sino que reaccionaron con mayor energía ante el quebrantamiento del sistema democrático, lo que antes no había ocurrido.

A comienzos de la década de los 90, durante la Asamblea General de la OEA llevada a cabo en Asunción, se le encargó al Secretario General de la Organización que estableciera la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), que tendría como objetivo principal asesorar y asistir a los Estados miembros, que así lo solicitasen, en la tarea de preservar y fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos.

²⁵ ACEVEDO, Domingo y Claudio GROSSMAN. "The Organization of American States and the protection of Democracy". En: FARER, Tom (ed.). *Beyond Sovereignty*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1996, p. 139.

Desde su creación, la UPD ha participado de dos formas en la observación electoral. En primer lugar, enviando al Estado en transición democrática un grupo de funcionarios que centra su atención el día de las elecciones; y, en segundo lugar, enviando una misión conformada por un gran número de observadores que colaboran en el proceso de organización y preparación de las elecciones.

Si bien es cierto que las misiones de observación electoral solo se realizan previo requerimiento expreso del Estado miembro, es un avance que los Estados de la región estén dispuestos a un control externo de sus procedimientos internos, lo que hasta hace unos años era impensable. Ello significa que aun cuando la elección de los gobernantes es un asunto interno de cada uno de los Estados, dichos procesos de elección deben ser transparentes e imparciales y que, al preocuparle esto último a la comunidad internacional, los Estados aceptan dicha supervisión.

En junio de 1991, durante el Vigésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, los Estados americanos, reunidos en Santiago de Chile, suscriben el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano y la Resolución 1080²⁶ sobre democracia representativa, documentos que serían la culminación de una *ola democrática* iniciada en 1980.

110

La Declaración de Santiago, como los documentos anteriores, sostiene que aun cuando el sistema internacional se dirige hacia un sistema más democrático, esta tendencia no está plenamente asegurada. Por esta razón, los Estados americanos deben comprometerse a promover y consolidar la democracia representativa en la región.

A pesar de las discrepancias de los Estados miembros, referidas al procedimiento de adopción de medidas ante el quebrantamiento del sistema democrático en un Estado americano, se llegó a un texto de consenso a través de la Resolución 1080. La misma señala que el Secretario General de la OEA convocará al Consejo Permanente de la Organización, inmediatamente después de producido un hecho que interrumpa abrupta o irregularmente el proceso institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder en cualesquiera de los Estados miembros de la Organización. Después de ello, se llevará a cabo una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas, en la que se analizarán colectivamente los hechos y se tomarán las decisiones pertinentes de acuerdo con la Carta y con el Derecho Internacional.

Es evidente que la Resolución 1080 condiciona el artículo decimonoveno y vigésimo primero de la Carta de la OEA, referidos a la no intervención y a la prohibición del uso de la fuerza, pero también es cierto que no los deja sin efecto, tal y como lo señala el artículo vigésimo tercero de la propia Carta cuando indica que dichas limitaciones no están referidas a las medidas tomadas en función del mantenimiento de la paz y seguridad

²⁶ Véase AG/RES. 1080 (XXI-0/91). Democracia Representativa.

internacionales.²⁷ De acuerdo con esta interpretación, si entendemos que el quebrantamiento de la democracia en un Estado de la región pone en riesgo la paz y seguridad de la misma, entonces no estamos tan lejos del establecimiento de medidas que impliquen el uso de la fuerza para restablecer el orden democrático, sin alejarse de lo prescrito por la Carta de Naciones Unidas.

A pesar del avance logrado, la contradicción entre los principios de no intervención y democracia es el factor principal para que la promoción y, sobre todo, la defensa activa de la democracia en el hemisferio no hayan supuesto consecuencias jurídicas automáticas que abarquen, incluso, la imposición de sanciones ante el quebrantamiento del sistema democrático.²⁸

La Resolución 1080 se pondría en práctica más pronto de lo que cualquiera hubiese imaginado en los casos de Haití, en 1991; Perú, en 1992; y Guatemala, en 1993, y demostraría rápidamente sus fortalezas y debilidades.

En el caso de Haití, en donde el General Raoul Cedras encabeza un golpe de Estado contra el presidente constitucional Jean Bertrand Aristide, los Cancilleres de los Estados

²⁷ Artículo 19.- 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.

Artículo 21.- El territorio de un Estado es inviolable; no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, aun de manera temporal. No se reconocerán las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se obtengan por la fuerza o por cualquier otro medio de coacción.

Artículo 23.- 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 y 21.

²⁸ En 1992, en carta dirigida por el entonces Secretario General de la OEA, Joao Baena Soares, a su homólogo de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, el primero de ellos sostiene que la Resolución 1080 "constituye un claro avance en pro de la democracia en el hemisferio americano. Se parte allí de la premisa de que una alteración del proceso democrático en una nación de este hemisferio afecta a la región en su conjunto. Se trata de una creación propia de esta región y, por lo tanto, difícilmente transferible a otros ámbitos regionales o universales, cuyas características definitorias son necesariamente diferentes". En otra parte de la misiva, Baena Soares dice que "La comunidad de naciones americanas, reunida en la OEA, tiene pues, características propias, siendo una de las principales la relativa a la promoción y consolidación de la democracia. Ello se ha reflejado en los instrumentos jurídicos regionales y es, en mi opinión, uno de los más valiosos aportes que ha hecho la región al desarrollo del derecho internacional, sin que esto implique, naturalmente, pretender que estas singularidades sean universalmente aplicables". Así vemos como el Secretario de la Organización de Estados Americanos, durante la adopción de la Resolución 1080, transmite a su homólogo de las Naciones Unidas, la importancia de la democracia en la región y el rol fundamental que juega en la convivencia pacífica de sus Estados miembros. Véase CAMINOS, Hugo. "El Derecho Internacional en un mundo en transformación". En: *Libro Homenaje a Eduardo Jimenez de Aréchaga*. 1ra. ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, p. 1049.

americanos, convocados en el marco de la Resolución 1080 a reunión *ad hoc* para analizar la situación haitiana, condenan el golpe calificándolo de “violación al derecho del pueblo haitiano a la libre determinación” y exigiendo el respeto a la Constitución y al gobierno legítimo de Aristide.²⁹

Dicha primera resolución³⁰ de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas exigió el inmediato restablecimiento del legítimo Presidente Constitucional y recomendó el aislamiento diplomático, la suspensión de vínculos económicos, financieros y comerciales, así como la ayuda y cooperación técnica en asistencia militar, policial y de seguridad. También consideró el envío de una misión a Haití para expresar “el rechazo por parte de los Estados americanos a la interrupción del orden constitucional”.

Una segunda resolución³¹ reiteró la determinación de los Estados de la región de no reconocer ningún gobierno que resultase de una situación ilegal y, por tanto, de no aceptar a ningún representante del mismo. Solicitaba también, a los Estados miembros de la Organización, el congelamiento de los activos de Haití y la aplicación de un embargo comercial, con excepción de las actividades de carácter humanitario.

Sin embargo, la carencia de medidas coercitivas en la Carta del sistema interamericano para resolver el problema motivó que el asunto fuera llevado al seno de las Naciones Unidas, cuya carta si establece dicho tipo de medidas en caso de amenaza o alteración de la paz o seguridad internacionales.

112

Entre tanto, en 1992, en el Perú, el presidente constitucional Alberto Fujimori da un autogolpe de Estado a través del cual decide cerrar el Congreso de la República, intervenir el Poder Judicial, detener temporalmente a algunos de sus opositores políticos, restringir la libertad de expresión, asociación y de prensa, y gobernar a través de decretos leyes. Inmediatamente después de sucedidos los hechos, la OEA convoca a una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores para que considere el caso. La posición de la OEA se ve reflejada a través una primera resolución³² que deplora los acontecimientos ocurridos, haciendo un llamado para el restablecimiento de la democracia, expresando preocupación por la situación de los derechos humanos y acordando enviar una misión conformada por el Secretario General y algunos Cancilleres. Además de ello, se invitó a los Estados miembros a que sigan con atención la situación peruana para evaluar sus relaciones con el Perú y la cooperación que mantenían con este.³³

Un mes después de adoptada la resolución, en junio de 1992, el presidente Fujimori asiste a la Asamblea General de la OEA de Nassau y se compromete a retornar a la

²⁹ Resolución OEA/MRE/RES.1/91 “Apoyo al Gobierno democrático de Haití” del 3 de octubre de 1991.

³⁰ *Ib.*

³¹ Resolución OEA/MRE/RES.2/91 “Apoyo a la democracia en Haití” del 8 de octubre de 1991.

³² Resolución OEA/MRE/RES.1.92.

³³ Panamá y Venezuela suspendieron sus relaciones diplomáticas con el Perú; Estados Unidos, por su parte, influyó sobre el grupo de Estados que apoyaban económicamente al Perú y sobre el

democracia a través de la convocatoria a elecciones que elegirían un Congreso que modificaría la Constitución Política.³⁴ Al finalizar 1992, y quedar conformado el nuevo Congreso, la OEA consideró el caso peruano cerrado, aun sin haberse restituido el *status quo ante*.

Sin lugar a dudas, el caso peruano no es similar al haitiano, ya que el que encabezó el presidente Fujimori fue la primera experiencia en la que la Organización se enfrentó a una crisis democrática en un Estado con una población considerable,³⁵ con un golpe del propio Presidente Constitucional y que contó con el apoyo mayoritario de su población. Por lo mismo, la reacción de la comunidad internacional no fue la misma que con Haití.

El tercer caso es el guatemalteco, en el que el presidente Jorge Serrano Elías decide dar un autogolpe civil cerrando el Congreso y el Poder Judicial, en 1993. Sin embargo, tres hechos lo llevaron a fracasar en su intento: la oposición de un gran sector de la sociedad civil, la pronta reacción internacional de condena al hecho y el envío de una misión de alto nivel de acuerdo a lo acordado en la Reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores en el marco de la Resolución 1080. El golpista fracasa en su intento de consolidarse como gobierno de facto y asume el poder el Procurador de Derechos Humanos, Ramiro León Carpio, restableciéndose el Estado de Derecho.

Pero, ¿acaso difieren, en el fondo, el golpe encabezado por un militar contra un presidente civil y el que lidera el propio civil contra todas las instituciones democráticas y el sistema institucional? ¿En que se diferencia la violación a los derechos políticos cometida por un presidente de facto civil y uno militar? ¿Es legítimo que la población mayoritariamente desconozca los procedimientos establecidos constitucionalmente y apoye un gobierno no democrático?

113

Somos de la opinión de que la respuesta a todas las interrogantes planteadas es negativa. Si bien el golpe encabezado por un militar difiere en la forma con el que lleva a cabo un civil contra su propio gobierno, en el fondo ambos atropellan las formas democráticas, la institucionalidad, la Constitución y las leyes, y desconocen la voluntad popular ejercida a través de las elecciones. Ambos regímenes gobiernan por decreto y escapan al control que pueda ejercer otro poder del Estado para supervisar los actos de gobierno.

La democracia establece canales y procedimientos a través de los cuales los ciudadanos expresan su voluntad. Uno de estos medios son las elecciones, que en una democracia

Banco Interamericano de Desarrollo para la suspensión de préstamos por dos mil millones y cuatrocientos veinte millones de dólares, respectivamente.

³⁴ Los dos principales partidos políticos peruanos, el Partido Aprista Peruano y Acción Popular, no participan de las elecciones por lo que el Congreso que redactaría la nueva Constitución Política estuvo conformado en su gran mayoría por el movimiento político liderado por el presidente Fujimori.

³⁵ En 1992, el Perú tenía una población aproximada de 22 millones de habitantes frente a los casi 4 millones de habitantes de Haití de 1991.

se llevan a cabo periódicamente y dentro de márgenes de libertad y justicia. Por tanto, la población sabe y conoce cuando deberán expresar su voluntad para cambiar a las autoridades de gobierno, por lo que no es posible desconocer lo previamente establecido, en apoyo de soluciones que se alejan de lo legal, lo legítimo y lo institucional.

Meses antes, a fines del año 1992, la Asamblea General de la OEA, reunida en Washington DC y en su Decimosexto Período Extraordinario de Sesiones, adopta el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de Estados Americanos de Washington que entra en vigor en 1997.³⁶ En él se introducen algunas modificaciones respecto al tema de la democracia representativa en la región.³⁷ El artículo tercero, a partir de ese momento, se dedica a la lucha de los Estados americanos para eliminar la pobreza, de manera tal que la promoción y consolidación de la democracia incluya una lucha frontal contra dicho problema:

Artículo 3.- Los Estados Americanos reafirman los siguientes principios:

[...]

e) La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos. [...]

³⁶ Ante la adopción del Protocolo de Washington, México presentó la siguiente declaración: “Con base en el artículo 85 del Reglamento de la Asamblea General, mi delegación solicita que la siguiente Declaración del Gobierno de México aparezca a continuación del Protocolo de Reformas correspondiente:

El Gobierno de México reitera su vocación y compromiso con la democracia dentro del más estricto respeto y apego 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 perseverancia 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.”

³⁷ El Protocolo de Washington ha sido suscrito a la fecha por todos los Estados americanos parte de la OEA (con la única excepción de México), y los siguientes ocho Estados aún no lo han ratificado: Antigua y Barbuda, Grenada, Haití, Jamaica, República Dominicana, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis y Surinam.

El artículo noveno,³⁸ por su parte, recoge una propuesta inspirada no solo en el espíritu de lo adoptado a través de la resolución 1080, sino que establece la suspensión del ámbito de la OEA de aquel Estado en el que se haya quebrantado el sistema democrático. Ello constituye, a nuestro entender, un enorme avance respecto al tema de la defensa de la democracia en la región, aun más que la resolución 1080, y pone nuevamente en evidencia el debilitamiento del principio de no intervención.

A diferencia de la resolución 1080, el carácter que se la ha dado a la suspensión de aquel Estado en el que se derroque al gobierno democráticamente elegido ha sido a través de la propia Carta de la OEA, lo que le otorga un carácter vinculante y por tanto no discutible. De igual manera, el artículo noveno establece detalladamente tanto el camino a seguir como las medidas a aplicar frente al quebrantamiento de la democracia, mientras que la resolución 1080 solo se refiere a procedimientos y no a medidas concretas.

Recién a partir de este momento, la Carta de la OEA establece expresamente que ningún Estado no democrático podrá seguir participando de la Organización mientras dicho régimen se mantenga en el poder. Sin embargo, el artículo noveno prevé únicamente el derrocamiento por la fuerza y no otras situaciones que alteren el sistema democrático y se hagan del poder por otras vías.

En 1993 se lleva a cabo una nueva revisión de la Carta y a través del Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de Estados Americanos de Managua³⁹ se

³⁸ Artículo 9.- Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado.

- a) La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado.
- b) La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros.
- c) La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General.
- d) La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado.
- e) El miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización.
- f) La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados miembros.
- g) Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta.

³⁹ El Protocolo de Managua ha sido suscrito a la fecha por todos los Estados americanos con la excepción de Antigua y Barbuda, Haití y Surinam.

introducen algunas modificaciones a la Carta que no guardan relación con el tratamiento de la democracia en la región.

Durante la misma reunión se aprobó la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo que, entre otras cosas, llama la atención de todos los sectores de la sociedad para que colaboren en el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Además de ello, la OEA se compromete a asistir a los Estados en determinadas áreas tales como la administración pública, la administración de justicia, la defensa del medio ambiente, el combate al narcotráfico, la promoción de la reconciliación nacional, etc. Así, se pone en práctica el supuesto de que contribuyendo con el desarrollo se contribuirá con la democracia.

Un caso singular es el que tiene lugar en 1994, en República Dominicana, ante las denuncias de fraude electoral por parte de la oposición política. La Misión de Observadores de la OEA, presente en las elecciones dominicanas, constata una serie de irregularidades en el proceso de elección⁴⁰ a pesar de lo cual Joaquín Balaguer es proclamado ganador de los comicios.

Es así como la Misión de la OEA se reúne con el presidente Balaguer en busca de una salida política a la crisis ocasionada y auspicia posteriores conversaciones entre los líderes políticos dominicanos. Como resultado, el Gobierno decide convocar a elecciones en los siguientes dieciocho meses, además de introducir cambios en la Constitución, tales como una segunda vuelta electoral y la no reelección inmediata, entre otros. En dicha nueva elección no participaría el presidente Balaguer.

116

El caso dominicano nos deja tras de sí una experiencia totalmente distinta a las antes descritas. No se trató de un golpe ni de un autogolpe de Estado sino de unas elecciones que no cumplieron los requisitos mínimos de libertad y justicia, ante lo cual la oposición dominicana adujo fraude electoral. Si bien es cierto que la solución al problema tenía que partir de los propios sectores políticos dominicanos, no lo es menos, que la organización regional y los demás Estados americanos jugaron el rol de ejercer presión sobre el Gobierno para que dichos reclamos sean escuchados. Creemos que, sin la supervisión internacional en dicho proceso electoral, el fraude se hubiera consumado.

En diciembre de 1994, en Miami, Estados Unidos, se lleva a cabo la Cumbre de las Américas, reunión hemisférica que congregó por primera vez a todos los Jefes de Estado y de Gobierno del Continente, libremente elegidos, por lo que el único ausente debió ser el líder cubano, Fidel Castro.

En la Declaración de Principios de la Cumbre, los presidentes de los Estados americanos afirman que la democracia se basa en elecciones libres y transparentes; que el sistema democrático es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo; y que es el

⁴⁰ Observaciones Electorales en República Dominicana 1994-1996. UPD-OEA, p. 46.

único sistema político que garantiza el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho, además de salvaguardar la diversidad cultural, el pluralismo, el respeto del derecho de las minorías y la paz del Continente. Igualmente declaran que los derechos humanos son base de la democracia en el hemisferio y que la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo nacional e internacional constituyen graves amenazas a la institucionalidad democrática.

A través del Plan de Acción suscrito conjuntamente con la Declaración, los Jefes de Estado y de Gobierno señalan la importancia que tiene para todos fortalecer la democracia en las Américas y el rol que la OEA, como principal organismo regional, debe asumir en la defensa del sistema democrático.

En abril de 1995, el Secretario General de la OEA, César Gaviria, presentaría ante el Consejo Permanente de la Organización el documento de trabajo *Una Nueva Visión de la OEA*, en el que expresaba los objetivos a cumplir respecto a la democracia y otros temas hemisféricos durante su gestión.⁴¹ De esta manera, Gaviria señalaría las características a las que debería aspirar todo Estado americano para gozar de los beneficios de la democracia, comprometiendo a la Organización en la promoción de:

- la democracia participativa, de manera tal que la participación ciudadana no se limite a la elección de los gobernantes sino que incluya la toma de decisiones;
- un Estado que responda a las necesidades, peticiones y expectativas de su comunidad;
- un órgano legislativo deliberativo y fortalecido en su control político;
- una justicia constitucional que garantice el sistema democrático a la vez que evita las violaciones a la Constitución;
- una justicia ordinaria eficaz, que castigue a los delincuentes y resuelva los conflictos;
- un ejecutivo gobernante que lidere el proceso político;
- un sistema de partidos revitalizado;
- unos procesos electorales que sean el ejercicio efectivo de la soberanía popular;

⁴¹ “El documento dice de manera muy precisa lo que pretendemos hacer en materia de fortalecimiento de la democracia en el hemisferio. Contiene una carta de navegación en la búsqueda de una verdadera democracia participativa, en que exista un Estado orientado a servir a la ciudadanía, abierto a escucharla y con instrumentos adecuados para realizar efectivamente las funciones que le correspondan y rendir cuentas de su gestión; un órgano legislativo deliberativo; una justicia constitucional garante del consenso democrático, un ejecutivo gobernante, fundado en la legitimidad derivada de los procesos electorales y el diálogo pluralista; un sistema de partidos revitalizado; unos procesos electorales que sean ejercicio efectivo de la soberanía popular; una democracia local eficaz; unos derechos que sean poderes, es decir, que trasladen efectivamente a los ciudadanos una serie de herramientas para hacer respetar en la práctica la dignidad, la libertad y la igualdad; y, por último, una democracia que contenga el establecimiento de canales de diálogo y de resolución de diferencias, así como de mecanismos de búsqueda de consenso”.

- una democracia local eficaz, con descentralización de competencias y recursos;
- el respeto a los derechos humanos; y
- los canales de diálogo y resolución de diferencias.

Algunas semanas después, en junio de 1995, la Asamblea General reunida en Montrouis, Haití, suscribiría una declaración final que afirmaba que hacía eco de las conclusiones presentadas por el Secretario General en su documento de trabajo. Así, la Declaración de Montrouis señala que es prioridad de la Organización la promoción, consolidación y defensa de la democracia, con pleno respeto al principio de no intervención; además de ello, que el pleno ejercicio de todos los derechos humanos es condición necesaria para una sociedad pluralista y participativa, así como para la vigencia de la democracia representativa.

En 1996, Paraguay fue víctima de una crisis institucional ocasionada por sectores militares que desafiaron al Presidente de la República y pretendieron desconocer su autoridad, y una vez más la Resolución 1080 sirvió para que la comunidad americana respondiera ante ella.⁴² La presión ejercida por la Organización de Estados Americanos, los Estados del MERCOSUR,⁴³ del cual también Paraguay forma parte y del Departamento de Estado de los Estados Unidos, impidió que se alterara el orden constitucional y que la crisis se solucionara a los pocos días después de iniciarse.⁴⁴

118 En 1998, durante la Segunda Cumbre de las Américas llevada a cabo en Santiago de Chile, los Estados del hemisferio reiteran la importancia de fortalecer los sistemas democráticos y se comprometen a redoblar esfuerzos para desarrollar una educación para la democracia y las capacidades de los gobiernos regionales y locales; y para fomentar la participación de la sociedad civil, el respeto y promoción de los derechos humanos, y el mejoramiento de los sistemas de administración de justicia.

En el 2000, tal vez la crisis que provocó una revisión de los instrumentos de protección del sistema democrático y obligó a la Organización de Estados Americanos a diseñar un nuevo instrumento que tuviera las bondades de la resolución 1080 y del Protocolo de Washington pero de mayor alcance, fue la suscitada por el caso peruano.

En unas elecciones catalogadas por la Misión de Observación Electoral de la OEA como “lejos de ser consideradas libres y justas”,⁴⁵ el presidente Alberto Fujimori obtu-

⁴² Unidad para la Promoción de la Democracia, Foro Democrático “La Crisis Institucional de 1996 en Paraguay”, OEA, Washington DC, 1996, p. 5.

⁴³ Los demás Estados miembros del MERCOSUR, principales socios comerciales de Paraguay, amenazaron a los militares que propugnaban el golpe de Estado que, de triunfar la intentona, Paraguay sería objeto de sanciones económicas que incluirían su exclusión de los principales acuerdos del tratado económico-comercial.

⁴⁴ Unidad para la Promoción de la Democracia. *Op. cit.*, p. 14.

⁴⁵ Informe de la Misión Electoral en Perú, Elecciones Generales 2000, Unidad para la Promoción de la Democracia, Organización de Estados americanos, Washington DC, 2000, p. 69.

vo el triunfo para un tercer periodo, a través de una segunda vuelta electoral en la que el candidato opositor Alejandro Toledo, que obtuvo la segunda más alta votación en la primera vuelta, había renunciado al considerar que se enfrentaba a un proceso irregular. A pesar del informe desaprobatorio de la OEA de las elecciones peruanas del 2000, el presidente Fujimori juró el cargo por tercera vez y dio inicio a un nuevo gobierno.

Así, el sutil andamiaje que había construido el gobierno de Fujimori para reelegirse en el 2000 dio resultado y el Sistema Interamericano fue incapaz una vez más de dar una respuesta eficaz al problema, al no enfrentarse ante un convencional golpe de Estado sino a una nueva forma de autoritarismo y alejamiento de las formas democráticas.

A pesar de constituirse en las semanas siguientes una mesa de trabajo, bajo el auspicio de la OEA, conformada por representantes del Gobierno y de los grupos políticos de oposición y de la sociedad civil, ello no contribuyó directamente a que, a los dos meses de instalado el nuevo gobierno, estallara una crisis al revelarse una red de corrupción al interior del gobierno de Fujimori, lo que conllevó el abrupto fin de su mandato y la instalación de un gobierno transitorio nombrado por el Congreso de la República.

En abril del 2001, en Quebec, Canadá, se lleva a cabo la Tercera Cumbre de las Américas y los Jefes de Estado y de Gobierno reiteraron su firme compromiso con los principios y propósitos de la Carta de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. La declaración final que suscribieron los gobernantes dice en una de sus partes que:

cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas. Tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales, existentes, acordamos llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres.⁴⁶

Al mismo tiempo, encargan a sus Ministros de Relaciones Exteriores la aprobación de una Carta Democrática Americana en el marco de la siguiente Asamblea General de la OEA, encargo que es efectivamente cumplido en Lima, en setiembre del mismo año.

La Carta Democrática Americana (CDI) consta de un preámbulo, seis capítulos y veintiocho artículos. El primer capítulo está dedicado a la relación de la democracia y el Sistema Interamericano, y señala que la democracia es al mismo tiempo derecho de los pueblos y deber de los gobiernos, y que su ejercicio efectivo es base del Estado de Derecho.

Más adelante se define la democracia a través de sus elementos constitutivos, pero no es la primera vez que ello se hace, ya que la Declaración de Santiago de 1959 ya lo

⁴⁶ Declaración de Quebec, Cumbre de las Américas, abril de 2001.

había hecho. La CDI distingue entre “elementos esenciales de la democracia representativa” y “componentes fundamentales del ejercicio de la democracia”. Los elementos esenciales son:

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

Por otra parte, los componentes fundamentales son:

- la transparencia de las actividades gubernamentales;
- la probidad y responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública;
- el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa;
- la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida; y
- el respeto al Estado de Derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad.

120

De la comparación de ambos documentos podemos concluir que la definición de democracia de la Carta de Lima del 2001 no es exacta a la contenida en la Declaración de Santiago de 1959, sino que la amplía y la clarifica al incluir elementos de la democracia contemporánea. Así, por ejemplo, el concepto *imperio de la ley*, usado en 1959, ha sido modificado por uno más moderno y más amplio como es *respeto al Estado de Derecho*; y el de *fiscalización de la legalidad de los actos de gobierno*, usado en 1959, ha sido cambiado por *transparencia de las actividades gubernamentales y probidad y responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública*, que incluye no solo lo legal sino también lo ético y moral.

De la misma forma, el concepto *elecciones periódicas* ha reemplazado a la llamada *incompatibilidad entre la democracia y la perpetuación en el poder o ejercicio del poder sin plazo determinado*, a la que se hacía mención en 1959. También se habla en la nueva CDI de *elecciones justas* con lo que la nueva exigencia que se hace a los gobiernos es *la celebración de elecciones periódicas, libres y justas basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo*.

Se incluye un nuevo elemento no previsto en 1959 que es el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, de manera tal que se respete el derecho a la participación política previsto en los instrumentos de protección de los derechos humanos de la región. De igual forma, la CDI recoge, como componente fundamental de la democracia, la subordinación de todas las instituciones al poder civil de quien ejerce la presi-

dencia, y debe entenderse que el término *instituciones del Estado* es un concepto genérico con el cual se hace mención indirectamente a las Fuerzas Armadas.

El segundo capítulo describe la relación indisoluble entre la democracia y los derechos fundamentales, y destaca el rol del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos. Si entendemos claramente que la democracia es un derecho de los pueblos, entonces no puede concebirse una sociedad que respete los derechos humanos sin respetar el sistema democrático como marco indispensable para el ejercicio de los demás derechos.

El tercer capítulo está dedicado a la interdependencia entre la democracia y el desarrollo social y económico, de manera tal que combatiendo la pobreza y el bajo nivel de desarrollo humano se contribuye a que la democracia se consolide en el hemisferio.

El capítulo cuarto, referido al fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática, prevé que cuando un Estado miembro vea en riesgo su proceso institucional o el legítimo ejercicio del poder, podrá solicitar asistencia a la Secretaría General o al Consejo Permanente. De igual forma, el Estado miembro podrá recurrir a la organización regional si dicha amenaza llegara a concretarse, con lo que la CDI asume dos posibles desencadenantes de intervención: la amenaza o situación de riesgo, que no era considerada explícitamente como peligro suficiente para que la OEA se pronunciara en instrumentos previos a la Carta Democrática; y el acto consumado contra el sistema democrático.

121

Las consecuencias previstas ante la ruptura del orden democrático son la exclusión del Estado donde se produjo el hecho del ámbito de la Organización de Estados Americanos en todos sus niveles y durante el tiempo en que subsista la situación que generó la suspensión.

Un quinto capítulo hace referencia a las misiones de observación electoral como forma de colaboración que los Estados pueden solicitar a la Organización, y el último capítulo indica la importancia de la promoción de una cultura democrática en pro de fortalecer los valores democráticos de la sociedad.

Aun cuando la Carta Democrática Interamericana constituya el mayor logro del sistema regional respecto al fortalecimiento de la democracia en la región, la misma conlleva los mismos defectos que anteriores intentos de consolidar el sistema democrático.

En primer lugar, la naturaleza jurídica que posee la CDI no es la de un tratado sino la de una declaración contenida en una resolución de la Asamblea General de la OEA, por lo que sus efectos jurídicos no necesariamente serían vinculantes. Y hablamos en potencial porque aun cuando algunos autores le otorguen cierto grado de obligatoriedad a las resoluciones, el tema no es del todo claro sino más bien discutible, y de darse situaciones en las que deba aplicarse lo contenido en la resolución en mención, ciertos Estados podrán aducir la no obligatoriedad del acuerdo sobre la base del Derecho

Internacional. De haberse convertido la CDI en un protocolo modificador de la Carta de la Organización de Estados Americanos, nadie discutiría su poder vinculante y la obligatoriedad para todos los Estados miembros de la Organización.

En segundo lugar, aun cuando se han ampliado las hipótesis sobre las cuales la OEA podrá intervenir ante una crisis del sistema democrático, la CDI ha dejado la potestad de acudir a su seno al Estado mismo, si ve en riesgo su *proceso político institucional democrático*; o a cualquier Estado miembro o al Secretario General, si se produjera *una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático*. En otras palabras, ante un gobierno tan evidentemente alejado de las formas democráticas pero construido de forma subrepticia y difícil de evidenciar como el gobierno peruano de Alberto Fujimori (1990-2000), será difícil que pueda aplicarse la Carta Democrática.

El rol que la sociedad civil de aquel Estado en crisis institucional pueda jugar en la denuncia ante la organización regional del desconocimiento de los elementos esenciales o componentes fundamentales de la democracia no han sido previstos por la CDI, por lo que las denuncias tendrán que realizarse a través de otro Estado miembro que pueda llevar el tema ante la OEA.

122

Tampoco la Carta Democrática Interamericana ha ido más allá al momento de establecer las sanciones que podrán recaer sobre cualquier Estado miembro en el que se afecte el proceso democrático y se ha limitado a las sanciones políticas, no estableciendo explícitamente la posibilidad de imponer sanciones económicas.

La Carta Democrática Interamericana se suma así al conjunto de instrumentos americanos que los Estados han suscrito para proteger y consolidar la democracia en la región. Habrá que esperar un caso concreto de amenaza al orden constitucional en un Estado de la región para ver si todo lo previsto es eficaz o hay que realizar algunos ajustes. El tiempo lo dirá.