

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

Jean-Michel Arrighi

Secretario de Asuntos Jurídicos de la OEA.

1. LA IDEA DE DEMOCRACIA EN LOS INICIOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Pocos vocablos tienen tan larga, errática y confusa historia como la de la palabra “democracia”. Nacida varios siglos antes de Cristo, en Atenas, fue luego relegada al olvido por muchos siglos hasta que resurgiera en el siglo XVIII de la mano de las revoluciones americana y francesa. A partir de ahí se expandiría por todo el occidente donde se le fueron dando significados muy distintos y adjuntándole los más variados adjetivos (popular, nacional, social, representativa, participativa, etc.). Difícil será a partir de entonces encontrar algún gobierno sea cual sea su origen o su forma de organización que no se auto-denomine “democracia- algo...” o que, por lo menos, no diga tener por objetivo, por los métodos y caminos más variados, restablecer, fortalecer o promover alguna forma de gobierno democrático.¹

Y de ello sobran los ejemplos en todo el continente desde los albores de la independencia al tiempo en que los caudillismos arrastraron a las divisiones nacionales, condujeron a sangrientas luchas civiles y dieron nacimiento a las peores formas de autoritarismo.

En 1889 se celebró en Washington la Primera Conferencia Internacional Americana, punto de partida del sistema interamericano, con el propósito de acordar medios para asegurar la paz entre las naciones del continente y permitir la cooperación y el comercio entre ellos. A partir de allí, en las sucesivas conferencias, se irá desarrollando un rico tejido de normas comunes y de instituciones que aseguraron que a lo largo del siglo XX el continente americano fuese no sólo el más pacífico de los continentes en las relaciones interestatales sino que sirviera de cuna y de ejemplo para la construcción de un orden jurídico internacional que rechazase la conquista y el uso de la fuerza, que respetase la igualdad jurídica de los estados, que reconociese el principio de no intervención en los asuntos internos, que buscase la solución pa-

cífica de las controversias. Asimismo se fueron construyendo instituciones comunes que, también, serían un modelo seguido más tarde a nivel universal. Baste citar como ejemplos la constitución del Comité Jurídico Interamericano, de la Comisión Interamericana de Mujeres, del Instituto Interamericano del Niño, de la Organización Panamericana de la Salud, la propuesta en 1890 de un banco regional de desarrollo, más tarde el BID, para culminar a mediados de siglo con la organización política regional, la OEA² y luego la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Ya en los años treinta se aprobaron las primeras resoluciones emanadas de estas conferencias que hablan de democracia. En 1936 la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, convocada en Buenos Aires, aprobó entre otras resoluciones, la “Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas” la que, en su párrafo primero declara:

“Que las Naciones de América, fieles a sus instituciones republicanas, proclaman su absoluta libertad jurídica, el respeto irrestricto a sus soberanías y la existencia de una democracia solidaria en América.”³

De “democracia solidaria” se habla en esta declaración. Nada se dice sobre el sentido de esta adjetivo que no volvería a aparecer.

Dos años más tarde, la Octava Conferencia Americana, reunida en Lima, adoptó una recomendación a los Estados Americanos para que difundan a través de sus sistemas nacionales de enseñanza

“el conocimiento de los principios democráticos sobre los cuales descansan las instituciones políticas, sociales y económicas de las naciones de América.”⁴

Ya sólo se habla de “democracia”, sin adjetivos. Y un año después, en Panamá 1939, la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en la que se declara la neutra-

lidad con relación al conflicto europeo, se aprueba una declaración denominada de "Protección contra las ideologías subversivas del ideal interamericano" en la que se reafirma la "adhesión al ideal democrático"⁵. En ese entonces las ideologías subversivas eran unas; los tiempos irían cambiando – y es buena parte de la historia de la aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca durante las décadas de los sesenta y setenta- y las ideologías subversivas serían otras. En unos casos los gobiernos que así hablaban de "democracia" sin adjetivos, eran lo que hoy llamaríamos democráticos, en otros casos los que hablaban de democracia eran lo que siempre fueron formas dictatoriales y autoritarias de gobierno, se autodenominen de la forma que quieran.

Hubo también a lo largo de todos estos años intentos unilaterales de no reconocer a aquellos gobiernos surgidos de la ruptura del orden constitucional, pero que no tuvieron mayor éxito en cuanto a lograr el apoyo de la comunidad interamericana. Recordemos las declaraciones de los cancilleres Tobar de Ecuador en 1907 o Larreta de Uruguay en 1945. Algún intento subregional tampoco tuvo larga vida, tal el Tratado de Amistad de los países de América Central de 1923.

Terminada la segunda Guerra Mundial, las potencias aliadas triunfantes, con distintas ideologías y formas de gobierno, no incluyeron la palabra "democracia" en el texto de la Carta de las Naciones Unidas. En cambio cuando en 1948 los Estados Americanos establecieron la Organización de los Estados Americanos se refirieron a ella tanto en su Preámbulo como en su artículo 5 (actual artículo 3).

Dice el tercer párrafo del Preámbulo de la Carta de la OEA:

"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."

Y el artículo 5 (actual 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."

A partir de entonces se hablará de "democracia representativa".

Será una de las tareas de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, reunida en Santiago de Chile en 1959, la de describir los elementos de la democracia así adjetivada.

2. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LOS DERECHOS HUMANOS

Ya vimos cómo el Preámbulo de la Carta del 48 habla de "instituciones democráticas" y de "respeto de los derechos esenciales del hombre". Al mismo tiempo, y en la misma Conferencia, los Estados Americanos también adoptaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, instrumento pionero, que, entre otros derechos, reconoce el de sufragio y participación en el gobierno. Dice:

"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."

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de 1959 fue convocada entre uno de sus propósitos para considerar "el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el respeto de los derechos humanos,"⁶ vinculando ambos conceptos. Y en dicha Reunión por una parte se crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se le encomienda al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de convención americana sobre derechos humanos y sobre la "creación de una Corte Interamericana de Protección de los Derechos Humanos y de otros órganos adecuados para la tutela y observancia de los mismos"⁷ y por otra parte se enuncian los elementos de la democracia representativa.⁸ Asimismo se le encomendó al Comité Jurídico Interamericano el "estudio sobre la relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia representativa."⁹

Veamos brevemente todos estos puntos que hacen de esta reunión un momento importante en la defensa de la democracia y la lucha por el respeto de los derechos humanos en la región. Acá también como en tantos otros aspectos de la evolución del derecho internacional, nuestro continente ha sido pionero.

En esta reunión se "enuncian, sin carácter enumerativo, algunos principios y atributos del

sistema democrático". Ellos son los que hoy todos compartimos cuando nos referimos a la "democracia", al punto que parece que así hubiese sido por los siglos de los siglos cuando apenas cubrió, a partir de los años ochenta la casi totalidad de nuestro continente y del continente europeo. En 1959 nuestros ministros de relaciones exteriores declararon que estos elementos eran, entre otros,

1. la independencia de los Poderes,
2. elecciones libres,
3. la no perpetuación en el poder de los gobernantes,
4. un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana,
5. medios judiciales eficaces para la protección de los derechos humanos,
6. la condena al uso de las proscripciones políticas,
7. libertad de información y de expresión,
8. condiciones de vida justas y humanas.

Esta enumeración mantiene hoy toda su vigencia. Pero al poco tiempo de ser adoptada otros vientos comenzaron a soplar en la región: guerra fría, dictaduras, luchas internas. Otras pasaron a ser las "ideologías subversivas", otros los medios de combatirlas, terrorismo de estado, doctrinas llamadas de "seguridad nacional", redes de cooperación de inteligencia militar con los peores fines. En muy pocos de los estados miembros de la OEA se respetaron estos atributos de la democracia. Habría que esperar hasta mediados de la década del ochenta para que se volviese a hablar de democracia en el seno de los órganos de representación gubernamental de la OEA tal como se le entendió en la reunión de 1959.¹⁰

Asimismo, en esta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, integrada por siete miembros elegidos a título personal por el Consejo de la Organización, dada la estructura que entonces tenía la OEA, con el fin de "promover el respeto de tales derechos." Con la reforma a la Carta adoptada en 1967 y en vigor desde 1971, la Comisión fue incorporada como uno de los órganos de la Organización (actual artículo 53 e), sus miembros elegidos pasaron a ser elegidos por la Asamblea General y se dispuso que "tendrá como función principal la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esa materia", dejando para una posterior con-

vención interamericana sobre derechos humanos lo referido a su estructura, competencia y procedimientos (actual artículo 106 de la Carta OEA).

Habría que esperar hasta 1978 para que entre en vigor la mencionada convención¹¹ y aún hoy está lejos de haber sido ratificada por todos los países que integran la OEA. Entre tanto la Comisión debió, con los medios políticos y jurídicos de que disponía, hacer frente a la difícil situación por la que atravesaba el respeto a los derechos humanos en esos años sombríos para la región, adoptando resoluciones sobre casos individuales, dictando medidas y elaborando informes sobre la situación de los derechos humanos en numerosos países miembros.¹²

Por su parte, el Comité Jurídico Interamericano elaboró el informe solicitado sobre las relaciones jurídicas entre democracia y respeto de los derechos del individuo, donde afirmó que si bien se habían creado en el derecho interamericano mecanismos e instrumentos para la protección de los derechos humanos no había sucedido lo mismo para la defensa de la democracia representativa.¹³ Habría que esperar hasta 1991 para que el Comité Jurídico retomase sus estudios sobre la democracia en el sistema interamericano.

El vínculo que se estableció en 1959 entre democracia y derechos humanos pronto se desataría. De la democracia no se volvería a hablar en el sentido y con los atributos enumerados entonces¹⁴ hasta mediados de los años ochenta. Y la lucha por la defensa de los derechos humanos debió hacerse en el más hostil de los entornos.

Empieza ahí una larga y rica historia que se prolonga hasta hoy donde la actividad de la Comisión, tanto en sus casos individuales como en sus relatorías temáticas o en sus informes por país, y la jurisprudencia de la Corte a través de sus fallos y de sus opiniones consultivas, han velado por el respeto de los derechos humanos, la defensa de las víctimas y el castigo de los culpables.¹⁵ Sobre ello se ha escrito mucho y mejor de todo lo que podría decir en este artículo, y a ello me remito.¹⁶

3. LAS NORMAS PARA LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

Si bien la Carta de la OEA, como ya lo viéramos y desde su texto de 1948, dispuso que el "ejercicio efectivo de la democracia representativa" era un principio a ser seguido por los Estados Americanos, ninguna norma daba competencia a la organización misma para asegurar su cumplimiento. Los primeros años de la década del ochenta supieron del principio del fin de las dictaduras

del cono sur, del fin de los enfrentamientos centroamericanos así como de la necesidad de cooperar en la construcción de instituciones democráticas. Vieron, también, el ingreso de nuevos estados miembros a la OEA, los países del Caribe anglosajón a medida de su independencia y, finalmente, en 1990, la incorporación de Canadá.¹⁷

La primera norma que dio competencia a la OEA para actuar en materia de democracia se adoptó mediante el Protocolo de Reformas a la Carta de Cartagena de Indias, en 1985. Allí se incluyó al actual artículo 2 que enumera los propósitos esenciales de la organización un nuevo párrafo que dice que ésta debe:

“.....b) promover y consolidar la democracia representativa dentro del principio de no intervención.”

Es decir que, a partir de entonces, la OEA, todos sus órganos, entre los cuales la propia Secretaría General, pueden, legítimamente, emprender acciones con dicho propósito. Ello llevó a que, desde la Secretaría General, encabezada entonces por el Embajador João Clemente Baena Soares, se promoviese la realización de elecciones libres gracias a la observación de las mismas, se cooperase con los países para el mejoramiento de sus instituciones electorales, se ayudase al buen éxito de los procesos de paz centro americanos y se colaborase con la reincorporación de los ex combatientes a la vida civil gracias al fortalecimiento de las instituciones nacionales. Para ello se creó primero una unidad, la Unidad de Promoción de la Democracia y luego una Secretaría, la Secretaría de Asuntos Políticos, con estas competencias.

¿Pero qué hacer si se produce la ruptura del orden democrático? ¿Qué medidas colectivas se pueden tomar? La Asamblea General de la OEA, reunida en Santiago de Chile en 1991, aprobó una primera norma, la resolución 1080.¹⁸ De acuerdo con ella, en caso de ruptura del orden constitucional (“interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo”), el Consejo Permanente debe reunirse por solicitud del Secretario General, convocar una reunión de ministros de relaciones exteriores o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, los que, frente a esta situación, podrán “adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y al derecho internacional.”

Dos observaciones: se trata de una resolución de la Asamblea y no de una reforma a la Carta; deja un amplio margen para las decisiones que

se puedan adoptar ante casos como los previstos. Todo ello tiene sus ventajas. Una resolución de la instancia suprema de la organización, la Asamblea General, obliga inmediatamente a todos los órganos de la Organización sin necesidad de más trámite por parte de los estados miembros, hayan éstos votado favorablemente o no dicha resolución, cosa que no ocurre con un tratado de reformas a la Carta, el que entra en vigor luego del proceso de aprobación parlamentaria, ratificación y número de ratificaciones necesarias para ello, y el que, luego de su entrada en vigor, sólo lo estará para los países ratificantes¹⁹. La segunda ventaja es el margen que deja a los órganos decisorios sobre las medidas a tomar. Eso fue lo que sucedió a poco de su aprobación cuando, en setiembre de ese mismo año 1991 el presidente Aristide de Haití fue obligado por una junta militar a dejar el poder y a vivir en el exilio, primero en Venezuela y luego en los Estados Unidos de América hasta su regreso a la capital haitiana tres años después.

Entre tanto, en aplicación de la resolución 1080, la OEA fue adoptando, progresivamente una serie de medidas contra las autoridades *de facto*, a comenzar por el mantenimiento del reconocimiento al gobierno del presidente Aristide y a las autoridades por él designadas (en particular a sus embajadores) como gobierno legítimo del país, pese a no tener el control efectivo del territorio, hasta la solicitud de ruptura de relaciones comerciales, diplomáticas y de cualquier naturaleza con la isla. Finalmente la cooperación entre la OEA y las Naciones Unidas, la aplicación por éstas de medidas autorizando el uso de la fuerza y la posibilidad del envío de tropas, hicieron que la junta se retirase permitiendo el retorno de Aristide. Durante todo ese tiempo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos continuó informando sobre la situación de los derechos humanos y denunciando las terribles violaciones cometidas por la junta militar contra los opositores, y contra la población haitiana en general.

Pero un año después se produjo una situación que no estaba en el imaginario de los autores de la resolución 1080, los que, al tiempo de su redacción tenían en mente lo que se había vivido tiempo atrás en la región, o sea el golpe de estado militar contra el presidente de la república. En Perú, el presidente Fujimori, democráticamente electo es quien violenta el orden constitucional disolviendo el poder legislativo y tomando control del poder judicial.²⁰ Los ministros de relaciones exteriores de la OEA decidieron hacer gestiones ante el ejecutivo peruano para salir de esta situa-

ción lo que llevará, finalmente, a la elección de una asamblea constituyente.²¹

Ese mismo año 1992 los países americanos acordaron consagrar normas en esta materia en el texto mismo de la Carta de la OEA. Se adoptó el Protocolo de Reformas de Washington que introdujo al texto de la Carta el actual artículo 9, según el cual

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

Acá ya no estamos ante una resolución de la Asamblea General sino ante un tratado. Éste entró en vigor en 1997 y aún hoy no ha sido ratificado por todos los estados miembros, algunos de los cuales han además formulado serias objeciones cuando fuera adoptado. Por otra parte su texto es más limitativo que el de la resolución 1080 ya que sólo se refiere al caso de un golpe que derroca al gobierno electo – léase al titular del poder ejecutivo- (con lo que no quedan incluidas situaciones como las producidas en Perú 1992 o Guatemala 1993) y además sólo permite una medida, la suspensión de la participación del estado sancionado en casi todos los órganos de la OEA. Digo “casi todos” ya que no se menciona en la lista de órganos de la organización ni a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ni al Comité Jurídico Interamericano.

En ambos órganos sus integrantes lo son a título individual y no representan a los gobiernos de los países de los que son nacionales por lo que no tendría sentido, en caso de haber en alguno de ellos un ciudadano del país suspendido que éste fuese excluido. En el caso de la Comisión se agrega una razón más poderosa aún: la ruptura del orden democrático no autoriza a las autoridades *de facto* a violar los derechos humanos y exige, más que nunca, la atenta vigilancia de esta institución regional.

Este artículo de la Carta de la OEA nunca hasta ahora ha sido invocado.

En el año 2000 se produjeron dos situaciones en que hubo fraude electoral. El primero en Perú en ocasión de las elecciones presidenciales que enfrentaron a Fujimori y a Toledo y el segundo en ocasión de elecciones senatoriales en Haití. En ambos casos la misión de observación electoral de la OEA informó del fraude y se retiró. No está-

bamos entonces frente a ninguna de las hipótesis anteriores. Acá no había sido derrocado nadie; acá lo que ocurría es que no se sabía quién era el gobernante electo. No pudiendo recurrir ni a la resolución 1080 ni al artículo 9 de la Carta se invocó el artículo 2 de la Carta referido a la promoción y consolidación de la democracia representativa y fueron enviadas misiones a ambos países con el objetivo de lograr una salida a la crisis planteada. En ambos casos, pero su relato excede este trabajo, por razones múltiples la situación derivó a nuevos conflictos internos los que llevaron en Perú a la renuncia del presidente Fujimori, a la designación de un presidente interino y a un nuevo llamado a elecciones y en Haití a nuevos rebrotes de violencia que culminarían, también, tiempo después, en el alejamiento del presidente Aristide y en el llamado a nuevas elecciones.

4. LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA: PROPÓSITO Y APLICACIÓN

Las autoridades interinas peruanas encabezadas por el presidente Paniagua y su primer ministro Pérez de Cuéllar propusieron que, en el seno de la OEA, se adoptasen nuevas normas para la defensa de la democracia. Ello fue recogido por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno reunida en Quebec en abril de 2001 dándole este mandato a la OEA. El texto fue elaborado por un grupo de trabajo del Consejo Permanente, se consultó al Comité Jurídico Interamericano, el que emitió una opinión sobre la naturaleza y el contenido del proyecto que le fuera remitido, se abrió un período de comentarios para la sociedad civil y finalmente el texto fue sometido a la aprobación de la Asamblea General. Lamentablemente muchas de las sesiones del grupo de trabajo que tuvo a su cargo la redacción fueron a puertas cerradas por lo que no quedaron actas de las mismas. Ello, sumado a la urgencia con la que se trabajó –piénsese que entre la Cumbre de Quebec y la sesión de Lima transcurrieron solamente cinco meses- dificulta muchas veces saber las razones exactas que motivaron algunos de sus artículos.²²

En su período ordinario de ese año (San José de Costa Rica, junio 2001) la Asamblea General no logró finalizar el texto. Fue necesario convocar una sesión extraordinaria a celebrarse en Lima poco después. Ésta tuvo lugar el 11 de setiembre. Los dramáticos hechos que se produjeron esa misma mañana en el territorio de los Estados Unidos llevaron a la adopción inmediata, y sin debates, de la resolución denominada “Carta Democrática Interamericana.”

Al respecto, es de hacer notar que ya, en un ejemplo pionero, el sistema interamericano creó en 1928 la Comisión Interamericana de Mujeres, hoy un organismo especializado de la OEA, la que desde entonces viene trabajando en los Estados miembros para este logro.

El capítulo segundo de la Carta Democrática Interamericana (artículos 7 a 10) se titula “La democracia y los derechos humanos”. Remite a los derechos consagrados en las normas nacionales y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos en cuanto éstos tienen “carácter universal, indivisible e interdependiente”; menciona específicamente luego a la necesidad de la eliminación de toda forma de discriminación y finalmente, más específicamente, menciona los derechos de los trabajadores y se refiere a las normas adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Mención especial nos merece el artículo 8. Éste dispone que

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

Los Estados Miembros reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el Hemisferio.”

Es de hacer notar que la referencia es general al “sistema interamericano” ya que no todos los países miembros de la OEA son parte de la Convención Americana y por lo tanto no todos están vinculados a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Este artículo presenta algunas dificultades para su interpretación y sobre todo para su posible aplicación. Tomado aisladamente, fuera del contexto de la Carta Democrática Interamericana, no hace más que repetir un derecho ya consagrado tanto en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su Artículo XXIV²⁸ como en el “Pacto de San José” en el artículo 44²⁹ en cuanto al derecho de todo individuo de presentar peticiones ante los órganos del sistema interamericano, en particular ante la Comisión. ¿Refiere este artículo a los derechos ya consagrados en las normas interamericanas o universales en materia de protección de derechos humanos, teniendo en cuenta que su respeto es uno de los elemen-

tos esenciales de la democracia representativa, en cuyo caso no hace más que repetir, reafirmar, algo ya reconocido o, por el contrario, pretende aportar algo nuevo?

Y, en este último caso ¿de qué podría tratarse? El artículo 3 de la Carta Democrática además del respeto a los derechos humanos nos dice que otros elementos esenciales de la democracia representativa son, por ejemplo, “la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo” o un “régimen plural de partidos” o “la separación e independencia de los poderes públicos”. ¿Es acaso ello lo que se quiso consagrar en este artículo: la posibilidad de interponer denuncias ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos por parte de un individuo que considere por ejemplo que las elecciones realizadas en su país no han sido libres o que no hay una verdadera separación de poderes?

Hasta la fecha no se ha planteado el caso, ni sé, si ello llegase a ocurrir, cuál sería la respuesta de la Comisión o, en su caso, de la Corte. No me refiero a la situación en que en un país se restrinja por ejemplo la libertad de expresión u otro derecho, ya que ello por supuesto ha sido, y es, objeto de informes de la Comisión sobre la situación en tal o cual país o son objeto de informes de sus distintas relatorias; no, me estoy refiriendo al caso de una petición individual. Podríamos analizar acá distintas alternativas, hipótesis y argumentos a favor o en contra; pero sería extenderme más allá de lo propuesto por este artículo introductorio. Les dejo, sin embargo, planteado el punto y mis dudas.

6. LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA EN LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN Y DE LA CORTE INTERAMERICANAS DE DERECHOS HUMANOS

Tanto la Comisión como la Corte han subrayado, en numerosas ocasiones, el vínculo entre democracia y respeto de los derechos humanos, que no es lo mismo que decir que todos los elementos constitutivos de la democracia son derechos humanos individuales protegidos por ellas.

En varias de sus sentencias la Corte indicó que el respeto de los derechos humanos es un elemento esencial de la democracia representativa. En los casos *Herrera Ulloa v. Costa Rica*³⁰ y *Ricardo Canese v. Paraguay*³¹ la Corte invocó la Carta Democrática Interamericana para la defensa de

las libertades de expresión y de prensa. En el caso *Yatama v. Nicaragua*³² la invocó para garantizar los derechos de los partidos y de otras organizaciones políticas y en el caso *Castañeda v. México* se refirió a la Carta Democrática para la defensa del ejercicio efectivo de los derechos políticos.³³

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, siempre ha resaltado el vínculo entre respeto a los derechos humanos y sistema democrático de gobierno. Basta con ver los informes anuales, en particular el capítulo relativo a la situación en distintos países o el capítulo referido a la relatoría sobre la libertad de expresión. Así, y para tomar únicamente el último de los informes, el Informe Anual correspondiente a las actividades en el año 2011, vemos que al analizar la situación en Cuba se dice, por ejemplo, que “los derechos políticos son de importancia fundamental y se relacionan estrechamente con un conjunto de otros derechos que hacen posible el juego democrático.

Conforme a la Carta Democrática Interamericana suscrita en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001, la democracia representativa constituye el sistema reconocido y requerido en la OEA para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. La existencia de elecciones libres, poderes públicos independientes, eficaces y el pleno respeto a la libertad de expresión, entre otras, son características fundacionales de la democracia que no pueden ser evaluadas en forma aislada. Desde esta perspectiva, la plena garantía de los derechos humanos no es posible sin el reconocimiento efectivo e irrestricto del derecho de las personas a constituir y participar en agrupaciones políticas.”³⁴ Del mismo modo la Comisión ha seguido la situación de los derechos humanos en Honduras, su estrecha vinculación con la ruptura del orden democrático del año 2009 y el restablecimiento de la democracia.³⁵ Asimismo, en materia de libertad de expresión, la Comisión aprobó recientemente una “Declaración de Principios sobre libertad de expresión” cuyo primer principio está así enunciado:

“1. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.”³⁶

No quedan dudas que ni para los Estados miembros de la OEA ni para sus órganos consultivos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Comité Jurídico Interamericano) ni para aquellos encargados directamente por velar por el

cumplimiento de los derechos humanos (la Corte Interamericana de Derechos Humanos y nuevamente la Comisión) existe un vínculo indisociable entre democracia representativa y respeto de los derechos humanos.

7. MÁS ALLÁ DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

La Carta Democrática se inscribe en un largo proceso de fortalecimiento normativo interamericano pionero en el derecho internacional, ya iniciado desde el primer texto de la Carta de la OEA de 1948, continuado en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de 1959 y que es seguido por las sucesivas reformas a la Carta de la organización de 1985 y 1992, así como por las resoluciones de la Asamblea General a comenzar por la 1080 de 1991. La Carta Democrática es una resolución y ello tiene varias ventajas: su inmediata vigencia y por lo tanto su aplicación a poco de ser adoptada sin necesidad de más trámites; su extensión a todos los órganos de la OEA y a todos sus miembros; su mayor flexibilidad en caso de acordarse una modificación. Hoy todos estos instrumentos (convencionales y resoluciones) están simultáneamente en vigor (con la aclaración que ya hiciéramos para los países que no ratificaron el Protocolo de Washington de 1992).

Es posible, por lo tanto, que en situaciones que no pudiesen ser resueltas mediante la aplicación de la Carta Democrática se pueda invocar otra norma. Pienso por ejemplo en un caso de fraude electoral en que, como en 2000, se recurrió a la norma más genérica, la del artículo 2b) de la Carta de la OEA, o pienso, tal vez, en alguna situación en que no se desee ir directamente a la suspensión del Estado y en cambio se deseen adoptar sanciones en forma progresiva, y entonces utilizar la resolución 1080 de 1991 que permite una mayor amplitud y flexibilidad.

En el año 2007, a solicitud de la Asamblea General, el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza presentó un informe al Consejo Permanente señalando, a su criterio, algunos aspectos que, a su entender, dificultaban la aplicación de la Carta Democrática.³⁷ Entre otros aspectos mencionaba la falta de precisión que hay en la definición del artículo 20 que puede llevar a la suspensión del Estado y que se refiere a “una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático”³⁸ y el hecho de que sólo los “gobiernos” (es decir, en el ámbito internacional, sólo los poderes ejecutivos) puedan poner en marcha estos mecanismos de fortaleci-

miento y prevención, dejando sin posibilidades para ello a los otros poderes del estado en caso de que ellos sean los afectados por acciones del poder ejecutivo. Hasta la fecha, sin embargo, no se han presentado nuevas propuestas ni de resoluciones ni de reformas convencionales que amplíen el espectro cubierto por las normas vigentes.

Estas normas han venido siendo recogidas, de un modo u otro, por las demás instancias regionales y subregionales americanas. Tienen ahora cláusulas democráticas que permiten sancionar al país miembro en el que se produzca la ruptura del orden democrático tanto la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Cumbre Iberoamericana. Con distintos alcances, con distintas membresías, han seguido la línea trazada por la OEA. Ello no impide que puedan darse otros criterios, medidas distintas y, llegado el caso, decisiones diferentes.³⁹

Por último, y aunque parezca una banalidad, no siempre se recuerda que tanto el fortalecimiento de las instituciones que consolidan una verdadera democracia representativa como de aquellas que aseguran el respeto de los derechos humanos es ante todo una obligación, un deber, de los Estados. Las organizaciones internacionales, dentro de sus competencias, pueden ayudar, asistir o en caso de fracaso de las instancias nacionales, actuar. El sistema interamericano acá nuevamente ha sido pionero, y ha sido pionero en dos áreas que hasta no hace mucho eran consideradas de la competencia exclusiva de los países y cuya sola mención era vista como violatoria del principio de no intervención. La OEA, a través de todos sus órganos, tiene hoy como una de sus funciones fundamentales la de promover y consolidar la democracia representativa, y para ello viene actuando con éxito;⁴⁰ y tiene también, principalmente a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos.⁴¹

NOTAS

1. John Dunn, *Setting the people free: the story of democracy*, Atlantic Books, London, 2005.
2. Sobre la evolución del sistema, ver Jean-Michel Arrighi, "L'Organisation des États Américains et le droit International", en *Recueil des Cours, Académie de Droit International de La Haye*, tomo 355 (2011). Allí el lector encontrará también la bibliografía al respecto.
3. *Conferencias Internacionales Americanas, 1889-1936*, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Washington DC, 1938, p. 646.
4. *Conferencias Internacionales Americanas, Primer suplemento, 1938-1942*, p. 73.
5. *Idem*, p. 122.
6. Los documentos de esta Reunión en *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (colección de actas finales)*, tomo I, Secretaría General de la OEA, Washington DC, 1984, pp. 195-221.
7. Ambas decisiones en la resolución VIII (Derechos Humanos), p. 209.
8. Declaración de Santiago, p. 202.
9. Resolución III, p. 205.
10. La única excepción será cuando en 1979 la Décimo Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores condene al régimen dictatorial de los Somoza en Nicaragua y llame a la instalación de un gobierno democrático.
11. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (el Pacto de San José de Costa Rica) fue suscrita en 1969, entró en vigor en 1979 al haber sido ratificada por once estados y hasta la fecha, de los treinta y cinco estados miembros de la OEA la han ratificado veinticinco, habiendo sido posteriormente denunciada por dos de los ratificantes (Trinidad y Tobago en 1998 y Venezuela en 2012).
12. Por ejemplo, y para sólo citar algunos, los informes sobre la situación de los derechos humanos en Argentina, Chile, El Salvador, Cuba, Nicaragua, Panamá, Haití, Uruguay, Paraguay, Guatemala, que pueden verse en *Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diez años de actividades 1971-1981*, publicación de la Secretaría general de la OEA, Washington DC, 1982.
13. Dictamen aprobado por el Comité Jurídico Interamericano del 30 de octubre de 1959, en *La democracia en los trabajos del Comité Ju-*
- ridico Interamericano (1946-2010)*, Secretaría General de la OEA, Washington DC, 2011, p.53. También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estudió el vínculo entre democracia y derechos humanos en un estudio elaborado por un de sus primeros miembros: Durward V. Sandifer, "The relationship between the respect for human rights and the effective exercise of representative democracy", en *La Organización de los Estados Americanos y los Derechos Humanos, actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1960-1967*, Washington DC, 1972, pp. 155-194.
14. Y digo ello porque de democracia con otros adjetivos hicieron bandera numerosas dictaduras de la época como forma de oposición a lo que entonces denominaron "ideologías subversivas". Muchos casos de aplicación del TIAR son buen ejemplo de ello.
15. Las páginas de Internet de ambos órganos permiten la consulta de los Informes Anuales de la Comisión a la Asamblea General de la OEA y de la jurisprudencia de la Corte.
16. Es infinita la bibliografía, y en particular, en portugués, la muy rica obra del Profesor Antônio Augusto Cançado Trindade. Para sólo citar un libro de este autor me remito a los tres tomos de su *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, 2da edición, ed. Fabris, Porto Alegre, 1997-2003. Un estudio del mismo autor sobre el tema: "Democracia y derechos humanos: el régimen emergente de la promoción internacional de la democracia y del estado de derecho", en *XLVII Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, 1994.
17. En menos de tres décadas la OEA pasó de veintitún a treinta y cinco estados miembros. Desde el punto de vista de los sistemas e instituciones jurídicas pasó de veinte de "civil law" y uno de "common law" a veinte de "civil law" y quince de "common law" (Canadá comparte los dos sistemas).
18. AG/RES. 1080 (XXI-O/91).
19. Ello es lo que disponen los artículos 140 y 142 de la Carta, lo que ha llevado, por falta de ratificación por parte de todos los estados miembros de los varios protocolos de reforma a la coexistencia de distintas cartas. Ver: Jean-Michel Arrighi, *Les réformes a la Charte de l'Organisation des États Américains*, An-

- nuaire Français de Droit International (1997), p.93 y Procedimientos de reforma a la Carta de la OEA, XXV Curso de Derecho Internacional de Río de Janeiro, Secretaría General de la OEA, Washington DC, p. 77.
20. Un año después una situación similar se produciría en Guatemala pero duró muy pocos días, carente el presidente Serrano de todo apoyo.
 21. Mucho se ha escrito, especialmente por la oposición peruana a Fujimori, criticando a la OEA por lo que se supone que podía haber hecho y no hizo. No sé qué es lo que podía haber hecho y no hizo, ni con qué instrumentos y medios podía haber tomado otras medidas para resolver la crisis y lograr la destitución del presidente, como hubiesen querido los opositores que la OEA lograra. Era un caso imprevisto, en un contexto en que la defensa de la democracia por parte de una organización internacional hacía sus primeros ensayos. Es más fácil siempre decir lo que ayer nos hubiese gustado que ocurriese que lo que en ese momento era posible lograr que pasase.
 22. Algunas de estas pocas actas, incluida la de la sesión del 11 de setiembre de 2001 fueron publicadas junto con comentarios de algunos de los delegados participantes en *Carta Democrática Interamericana- documentos e interpretaciones*, compilación a cargo de Humberto de la Calle, Secretaría General de la OEA, Washington DC, 2003.
 23. AG/RES. 1 (XXIX-E/02) del 18 de abril de 2002.
 24. AG/RES. 2 (XXXVIII-E/09) del 4 de julio de 2009.
 25. AG/RES. 1 (XLI-E/11) del 1 de junio de 2011.
 26. Tales los casos en Nicaragua en 2004 y en 2005, o en Ecuador en 2005 y 2010.
 27. "Observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de Carta Democrática Interamericana", CJI/RES.32 (LIX-O/01) de 16 de agosto de 2001, en *La democracia en los trabajos del Comité.....*, op.cit., p. 260.
 28. Que dice que "toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución". Acá el punto interesando, y que abre un camino al punto que nos interesa, es la referencia al "interés general".
 29. Que dice que "cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte".
 30. Sentencia del 2 de julio de 2004. CIDH, serie C, n° 107, par. 115.
 31. Sentencia del 31 de agosto de 2004, CIDH, serie C, n° 111, par. 85.
 32. Sentencia del 23 de junio de 2005, CIDH, serie C, n° 127, par. 193, 207 y 215.
 33. Sentencia del 6 de agosto de 2008, CIDH, serie C, n° 184, par. 142 y 143.
 34. Com.Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual 2011*, p. 381.
 35. Idem, p. 409.
 36. Idem, tomo II, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, p. 390.
 37. CP/doc. 4184/07 del 4 de abril de 2007. A este informe le siguieron dos nuevos informes del Secretario General insistiendo sobre los mismos puntos en 2010 y en 2011.
 38. El Comité Jurídico Interamericano, haciéndose eco de esta preocupación del Secretario General, aprobó en el año 2009 un Informe titulado "Elementos esenciales y fundamentales de la democracia representativa y su vinculación con la acción colectiva en el marco de la Carta Democrática Interamericana", CJI/RES.159 (LXXV-O/09). Texto en *La democracia en los trabajos del Comité*, op.cit., p. 601.
 39. Es lo que ha ocurrido recientemente con la situación producida en Paraguay ha raíz de la destitución por el Congreso del presidente Lugo en junio de 2012. Mientras que UNASUR y MERCOSUR decidieron suspender de sus órganos a Paraguay por considerar que se había producido un "golpe", en la OEA se estuvo a lo informado por el Secretario General, considerando que se trataba de una crisis institucional que no conllevaba la suspensión. CP/doc.4786/12 rev.1 de 10 de julio de 2012. En dicho informe el Secretario General también recordó la existencia de todo el abanico normativo en materia de fortalecimiento de la democracia como "instrumentos eficaces para..... una OEA que esté dispuesta a ser activa en el futuro de la democracia paraguaya".
 40. La lista es muy extensa: desde el combate a la corrupción, la cooperación en acceso a la justicia y a la información, la acciones en el campo de la seguridad pública o del desarrollo hasta la espada de Damocles que pesa contra los golpistas y que no en vano ha hecho que si entre

1900 y 1991, fecha de la 1080, hubo 180 golpes militares entre 1991 y 2011 sólo hubo tres.

41. No hay que ser muy memorioso para ver cómo hoy el respeto a los derechos humanos, las políticas de estado para ello, la consolidación de instituciones gubernamentales y no gubernamentales difiere de lo que era la situación en la región treinta años atrás, apenas. La propia va-

riedad de casos y de derechos a ser defendidos que llegan tanto a la Comisión como a la Corte es otro claro ejemplo de ello. Debe resaltarse, asimismo, la labor que realiza en cuanto a la capacitación, difusión e investigación realiza el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica.