

# EL SISTEMA INTERAMERICANO Y LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

Jean Michel ARRIGHI (Uruguay)\*

*Miembro del IHLADI*

**RESUMEN:** En este estudio se analizan las normas que, en el marco de la Organización de los Estados Americanos tienen como finalidad la defensa de la democracia representativa. Estas normas han sido pioneras en el derecho internacional. A lo largo de estas páginas se intenta demostrar que ellas han permitido consolidar la democracia en el continente luego de décadas de dictaduras. El artículo presenta la evolución de las normas interamericanas desde la Carta de 1948 hasta nuestros días. Luego de una presentación somera de la evolución del sistema interamericano desde sus inicios a fines del siglo XIX hasta nuestro días, el trabajo estudia las reformas a la Carta de los años 1985 y 1992 así como las resoluciones aprobadas por la Asamblea General al respecto, en especial la resolución 1080 de 1991 y la Carta Democrática Interamericana de 2001. Se ven luego los casos en que dichas normas fueron aplicadas, desde el golpe militar en Haití hasta la más reciente crisis en Honduras. Así se analizan las crisis en Perú, Haití, Venezuela, Nicaragua, Ecuador, Paraguay, entre otros casos en que fueron invocadas estas normas regionales. Luego se hace una breve recorrida por las normas y cláusulas democráticas que contemplan las instancias subregionales, en particular el Mercosur, el Unasur, la Cumbre Iberoamericana, entre otras organizaciones. Se analiza su compatibilidad con las normas interamericanas y los casos en que fueron aplicadas. Al final se realiza un balance de los resultados obtenidos desde que el derecho interamericano se ha dotado de normas sancionatorias en caso de ruptura del orden democrático en alguno de sus estados miembros.

---

Fecha de recepción del original: 25 de octubre de 2012. Fecha de aceptación de la versión final: 8 de marzo de 2013.

\* Secretario de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA. Asociado del *Institut de Droit International*.

**PALABRAS CLAVE:** Democracia. Sistema interamericano. Derecho interamericano.

Organización de los Estados Americanos (OEA). Organizaciones regionales.

**ABSTRACT:** In this essay we will analyze the regulations that are used to defend representative democracy in the framework of the Organization of American States. Throughout these pages our intention is to show that those regulations have permitted the consolidation of democracy in the continent after decades of dictatorship. The essay presents the evolution of inter-American regulations starting from the Charter of 1948 until now. After a brief presentation of the evolution of the inter-American system since its inception at the end of the 19<sup>th</sup> century until now, this work approaches the amendments to the Charter of 1985 and 1992, as well as different resolutions approved by the General Assembly on the issue, in particular, resolution 1080 of 1991 and the Inter-American Democratic Charter of 2001. Later, we will study certain cases in which those regulations were applied, starting with the coup-d'état in Haiti until the most recent crisis in Honduras. We will also analyze the crisis in Peru, Haiti, Venezuela, Nicaragua, Ecuador, and Paraguay, among other cases, in which these regional regulations were invoked. After that we will go through the regulations and democratic clauses that are contemplated in sub-regional fora, in particular, Mercosur, Unasur, and the Ibero-american Summit, among other organizations. We will analyze their compatibility with the inter-American regulations and the cases in which they were applied. Finally, we will make a balance of the results obtained since the Inter-American law adopted regulations that sanction cases of breach of the democratic order in any of its member States.

**KEY WORDS:** Democracy. Inter-American system. Inter-American law. Organization of American States (OAS). Regional organizations.

**SUMARIO:** I. Las razones de este trabajo. II. Los antecedentes. III. Las normas. A. La Carta de 1948 y la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de 1959. B. El Protocolo de Cartagena de Indias de 1985. C. La resolución 1080 de 1991 y el Protocolo de Was-

hington de 1992. D. La Carta Democrática Interamericana de 2001. E. Otras normas regionales. IV. Los casos. A. En aplicación de la resolución 1080. B. En aplicación de la Carta de la OEA. C. En aplicación de la Carta Democrática Interamericana. V. Comentarios finales.

## I. LAS RAZONES DE ESTE TRABAJO

El sistema interamericano, y más especialmente el derecho que de él ha ido emanando desde su constitución a finales del siglo XIX, ha sido pionero en muchos aspectos. La solución pacífica de controversias, el no uso de la fuerza, el régimen de ríos, los criterios para determinación de fronteras, el reconocimiento de los derechos y deberes de los estados, la protección de los derechos humanos, los esfuerzos para la codificación del derecho internacional privado, son algunas de los campos que tuvieron en la región un desarrollo normativo que marcaría la evolución posterior del derecho internacional general<sup>1</sup>.

El tejido de instituciones que en las primeras décadas del siglo XX se fue desarrollando, permitió la cooperación en lo más variados campos: el desarrollo jurídico con el Comité Jurídico Interamericano; la salud, con la Organización Panamericana de la Salud; la niñez, con el Instituto Interamericano del Niño; los derechos de la mujer con la Comisión In-

1. Llamaré "derecho internacional interamericano" al conjunto de normas surgidas de las organizaciones interamericanas, en particular de las Conferencias Internacionales Americanas y, luego de 1948, de la OEA. La discusión entre los defensores y los opositores a la existencia de un derecho latinoamericano que dividió a la doctrina a principios del siglo pasado me parece que ya está superada. Si bien es cierto que buena parte de este conjunto normativo fue durante más de la mitad del siglo XX un derecho fundamentalmente latinoamericano (tanto por los países que participaron en su negociación como quienes las adoptaron), hoy estamos frente a la necesidad del desarrollo de un verdadero derecho interamericano que contemple a los nuevos miembros que ingresaron al sistema a partir de los años 70, todos ellos países del "common law", salvo Canadá que tiene ambos sistemas. Deben así convivir ambos sistemas jurídicos, el "common law" y el derecho civil en la elaboración actual del derecho interamericano. Para algunos de esos desafíos, ver Louis Perret, "Los desafíos que enfrenta la formación jurídica en las Américas durante el próximo siglo", en *Jornadas de Derecho Internacional Montevideo, 1999*, Secretaría General de la OEA, Washington DC, 2000, p.165.

teramericana de la Mujer; la cooperación agrícola con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, y, en los años cuarenta y cincuenta con la constitución de la Organización de los Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, más tarde la Corte, y el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>2</sup>.

Todo ello colaboró, sin duda, a que durante el siglo XX el continente americano fuese el más pacífico en las relaciones entre los estados que lo conforman. Pongo siempre un ejemplo: tomen el mapa de las Américas a fines del siglo XIX y el mismo mapa a principios del siglo XXI. Es casi el mismo. Hagan el mismo ejercicio con mapas de otras regiones: verán los numerosos cambios que ocurrieron en el mismo período. Esos cambios no son solamente líneas que se mueven, estados que desaparecen, son, sobretodo, millones de muertos. Ello no ocurrió en las Américas. Y eso no es poca cosa. E insisto: creo que el desarrollo del derecho internacional en la región, sus normas, las instituciones que creó, no fue ajeno a ello.

Eso sólo justifica la existencia de este sistema, la importancia del derecho internacional creado en este continente, y por lo tanto que sea valorado y recordado en un Instituto que, como IHLADI, está, desde una perspectiva que incorpora a Latinoamérica, dedicado a la promoción y estudio del derecho internacional.

Pero hay razones más recientes, y una de ellas será el objeto de esta ponencia.

Los males vividos en la región, la violación de los derechos humanos, la falta de garantías judiciales, la ruptura del orden constitucional, las guerras civiles, el desplazamiento masivo de poblaciones, todo ello se produjo en el ámbito interno de los estados. La debilidad de las instituciones, la carencia de recursos jurídicos adecuados, la falta de acceso

2. Jean-Michel Arrighi, "L'Organisation des États Américains et le droit international", 355 *Recueil des Cours*, Académie de Droit International de La Haye, 2011, y la bibliografía allí citada.

a la justicia no son lagunas del orden jurídico internacional; son fallas en el cumplimiento de las obligaciones existentes en los órdenes jurídicos internos.

Los miembros del sistema interamericano han sido también pioneros en acudir a la ayuda del derecho internacional para cooperar con los órdenes jurídicos internos en la busca de remedios a estas carencias.

Es conocido y de sobra estudiado el aporte del derecho interamericano a la protección de los derechos humanos, desde la adopción de la Declaración Americana de 1948 anterior a la universal, el Pacto de San José de Costa Rica y las demás convenciones en esta materia, hasta los informes de la Comisión y la jurisprudencia elaborada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>3</sup>. Es evidente que hoy es muy otra la situación de los derechos humanos, de su protección y de su promoción, que la que teníamos hace tres o cuatro décadas atrás.

Menos estudiado, en cambio, ha sido otro aporte pionero en la región: la defensa del sistema democrático representativo por parte del derecho interamericano<sup>4</sup>. También acá los resultados saltan a la vista, o por lo menos a los ojos de quienes quieran verlos, que no son tantos como a uno le gustaría. Entre 1900 y 1991, fecha en que se adoptaron las en la OEA las primeras disposiciones permitiendo sancionar colec-

3. Basta con mencionar los numerosos libros y estudios de nuestros colegas de IHLADI Antonio Augusto Cançado Trindade y Manuel Ventura Robles. Del primero, que presidiera la Corte de San José y hoy integra la Corte de La Haya, los tres tomos de su *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, 2da edición, ed. Fabris, Porto Alegre, 1997-2003, y del Juez Ventura de San José, los dos tomos de sus *Estudios sobre el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2007-2011.

4. Entre estos estudios cabe mencionar el libro de nuestra colega de IHLADI Beatriz Ramacciotti, *Democracia y derecho internacional en las Américas*, ed. Lerner, Córdoba, Argentina, 2009; la tesis de doctorado de Maristela Rodrigues Roget, *Le Système interaméricain et les principes démocratiques*, ed. L'Harmattan, Paris, 2009 y nuestro curso, "El papel de la Organización de los Estados Americanos en la defensa de la democracia", en *Cursos euromediterráneos Bancaja de derecho internacional*, vol. XI/ XII, 2007/2008.

tivamente la ruptura del orden constitucional en un país miembro, se produjeron en la región unos 180 golpes de estado militares, o sea un promedio de dos por año; entre 1991 y hoy, 2012, sólo hubo tres golpes militares, o sea un promedio de poco más de uno cada diez años. Ello también es un cambio significativo del que no creo que el derecho interamericano sea ajeno<sup>5</sup>.

Aunque hoy nos parezca casi natural convivir con la idea de “democracia”, no siempre fue así. Luego de nacer en tiempos de Atenas, desapareció por muchos siglos para aparecer bajo los ropajes más variados a partir del siglo XIX. Hubo que esperar hasta que esté bien avanzado el siglo XX para que tanto Europa como América conocieran un continente donde todos sus estados viven bajo regímenes democrático-representativos. Había pues que ponerse primero de acuerdo para saber de qué hablábamos cuando de democracia se trataba. Además, había que ponerse de acuerdo en que ello podía ser objeto de acuerdo regional (no era posible, y no sé si lo es aún, pensarlo a nivel universal) y estar regulado por normas internacionales. Si ya el vínculo entre democracia y derecho constitucional interno tenía un tiempo, poner al derecho internacional a supervisar la forma de gobierno de un país ya era aún más novedoso, arriesgado y levantaba, muchas veces con razón, muchos temores, vestigio de un largo pasado de mal uso de normas interamericanas principalmente en materia de asistencia recíproca y de violación del principio de no intervención.

A cómo llegamos a ello, a qué soluciones acordamos, a saber en qué casos las utilizamos y a conocer cuál fue el rol del derecho interamericano en todo ello, estará dedicado este estudio.

5. Sobre esta historia ver, por ejemplo: Paul Drake, *Between tyranny and anarchy: a history of democracy in Latin America*, Stanford University Press, 2009, y Peter Smith, *Democracy in Latin America*, Oxford University Press, 2ª ed., 2008.

## II. LOS ANTECEDENTES

Dos principios rigen, desde sus inicios, al sistema interamericano: el de la igualdad jurídica de los estados y su necesaria contrapartida, el principio de no intervención en los asuntos internos. Para la defensa de ambos, entre marchas y contramarchas, ha caminado el continente desde su independencia a principios del siglo XIX. Las contramarchas fueron muchas y trajeron tiempos de desprestigio a las instituciones del sistema interamericano que aún perduran: las intervenciones unilaterales invocando algunos de los llamados “corolarios” de la Doctrina Monroe y las colectivas por la aplicación inapropiada del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)<sup>6</sup>. Muchas de ellas se hicieron bajo la bandera de la defensa de la democracia aun cuando quienes las aprobaban eran gobiernos dictatoriales.

Otras, en cambio, fueron animadas por mejores propósitos. Es el caso de las denominadas doctrinas Tobar, Larreta y Betancourt, de los nombres de los cancilleres de Ecuador y Uruguay y del presidente venezolano respectivamente. En 1907 el primero, en 1945 el segundo y en 1963 el presidente de Venezuela propusieron el no reconocimiento colectivo de los gobiernos surgidos de la ruptura del orden constitucional. Consideradas violatorias del principio de no intervención en los asuntos internos de los estados, estas propuestas fueron generalmente rechazadas<sup>7</sup>. Hubo que esperar la crisis haitiana a principios de los años 90 para que los estados americanos no reconociesen a las autoridades *de facto*, manteniendo, en cambio, el reconocimiento como gobierno al de un presidente en el exilio que lejos estaba de tener el control efectivo en su país.

En 1945 la “Conferencia interamericana sobre los problemas de la guerra y de la paz” celebrada en México planteó la cuestión al Comité

6. Ver por ejemplo la tesis de Antonio Remiro Brotons, *La hegemonía americana, factor de crisis en la OEA*, Bolonia, 1972.

7. Esta fue, por ejemplo, la posición manifestada por el canciller Estrada de México en 1930.

Jurídico Interamericano. En dicha ocasión, y a propuesta de Guatemala, se le solicitó al Comité su parecer sobre un proyecto de resolución por el que se le recomendaba “a las Repúblicas americanas que se abstengan de otorgar su reconocimiento y mantener relaciones con regímenes antidemocráticos que, en el futuro, pudieran establecerse en cualquiera de los países del Continente y, de manera especial, con regímenes que puedan surgir de un golpe de estado contra Gobiernos de estructura democrática legalmente constituidos”<sup>8</sup>. El Comité Jurídico entre otras cosas expresó que “los países americanos todos han reafirmado su convicción democrática y, al mismo tiempo, pero no en segundo lugar, el principio de independencia y de no intervención...”, que “la acción internacional puede y debe ayudar la evolución jurídica, al impulsar el perfeccionamiento de las instituciones como lo está haciendo la organización interamericana...” y concluyó que no descartaba “la hipótesis de que un caso que hoy es doméstico pueda mañana volverse internacional”. En el estado del derecho internacional de la época, el Comité, en 1946, terminó por desaconsejar la aprobación de la propuesta que le fuera presentada<sup>9</sup>. Con el tiempo la posición del Comité iría variando, transformándose en un verdadero motor de esta evolución.

Hubo sin embargo algunos intentos colectivos subregionales y regionales que es bueno recordar. Así, en América Central, continente muchas veces pionero en derecho internacional como lo fue en cuanto a la creación de jurisdicciones internacionales, es necesario señalar las disposiciones del protocolo adicional a la Convención de Washington de 1907 y que estuvo en vigor hasta 1917 o el Tratado general de Amistad de los países de América Central de 1923. Este último tratado dice en el segundo párrafo de su Artículo II que “... los Gobiernos de las Partes Contratantes no reconocerán a ninguno que surja en cualquiera de las cinco Repúblicas por un golpe de estado o de una revolución contra un

8. Resolución XXXVIII, “Defensa y Preservación de la Democracia de América”, de 7 de marzo de 1945. Texto en “Conferencias Internacionales Americanas”, segundo suplemento 1945-1954, Unión Panamericana, Washington DC, 1956, p.50.

9. Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e informes 1945-1947*, Rio de Janeiro, 1950, y reproducido en *La Democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano (1946-2010)*, Secretaría General de la OEA, Washington DC, 2011, pp.9-19.

gobierno reconocido, mientras la representación del pueblo, libremente electa, no haya reorganizado el país en forma constitucional.....”.

En el marco de la OEA una decisión aislada en defensa del restablecimiento de la democracia en un estado miembro, fue la que adoptara en 1979 la Decimoséptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Al considerar la situación en Nicaragua aún en tiempos en que gobernaba la familia Somoza, los ministros solicitaron el “1. Reemplazo inmediato y definitivo del régimen somocista. 2. Instalación en el territorio de Nicaragua de un gobierno democrático....”<sup>10</sup>.

### III. LAS NORMAS

#### A. LA CARTA DE 1948 Y LA REUNIÓN DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE 1959.

Una de las primeras menciones a la democracia aparece en la resolución XXVII de la “Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz” celebrada en Buenos Aires en 1936 al fin de la guerra del Chaco. En ella se declara “que las Naciones de América, fieles a sus instituciones republicanas proclaman...la existencia de una democracia solidaria en América”<sup>11</sup>. La idea de “solidaridad” se separará pronto de la de “democracia” y pasará a ser uno de los principios rectores de las relaciones de cooperación entre los países americanos. Habrá luego otras menciones, éstas referidas a la “democracia” sin más adjetivos<sup>12</sup> hasta llegar, en 1948, a la adopción de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. En ella se incluye, cosa que no existe en la Carta de las Naciones Unidas, tres años anterior, la idea de democracia como

10. Resolución II del 23 de junio de 1979. En *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, colección de actas finales*, tomo II, Secretaría General de la OEA, Washington DC, 1984, p.434.

11. “Declaración de principios sobre solidaridad y cooperación interamericanas” del 21 de diciembre de 1936, en *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936*, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Washington DC, 1938, p.646.

12. Por ejemplo la resolución LXXII de la Octava Conferencia Internacional Americana del 24 de diciembre de 1938 referida a la enseñanza de la democracia.

forma deseada de gobierno para sus miembros y esta vez acompañada del adjetivo “representativa”. El entonces artículo 5 d), actual artículo 3 d) dice que:

“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”.

Es éste pues uno de los principios que guía la conducta de los Estados miembros de la OEA<sup>13</sup>. En cambio nada se decía al respecto en cuanto a los propósitos perseguidos por la Organización como tal, lo que la inhabilitaba a actuar para su logro<sup>14</sup>.

Democracia representativa, protección de los derechos humanos y derecho interamericano confluyen a la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de 1959. Allí se crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y allí se busca definir los elementos de la “democracia representativa”. La denominada “Declaración de Santiago de Chile”<sup>15</sup> indica cuáles son los principales atributos de una democracia representativa. Señala que éstos son, entre otros:

. el imperio de la ley asegurado mediante la independencia de los poderes;

13. El primero de ellos (inciso a del citado artículo) es el que dice que “el derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas”.

14. Máxime si tenemos en cuenta los artículos que refieren al principio de no intervención así como lo que dispone la Carta ONU en su artículo 2.7.

15. En *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, colección de actas finales*, tomo I, Secretaría General de la OEA, Washington DC, 1984, p.202.

. elecciones libres;

. el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana;

. la protección de los derechos humanos por medios judiciales eficaces;

. la libertad de información y expresión;

Esta lista hoy nos parece evidente. Es lo que conocemos como la democracia liberal aceptada en general por todos nosotros. No lo era en la época; y mucho menos que ello lo dijese una organización internacional. Poco después comenzarían los tiempos de dictaduras en el cono sur, de guerras civiles en América Central, de violaciones masivas de los derechos humanos a lo largo del continente, de desplazamientos, desapariciones, exilios, prisiones y arbitrariedades de todo tipo. La protección de los derechos humanos tomaría su camino, huérfana de apoyo político por parte de órganos gubernamentales integrados por representantes de esos gobiernos. De democracia ya no se hablaría por un buen rato<sup>16</sup>.

## B. EL PROTOCOLO DE CARTAGENA DE INDIAS DE 1985.

Habrá que esperar el retorno de la democracia en el sur, el inicio de los procesos de paz en el centro, el ingreso de nuevos estados que aportaron vientos frescos en la OEA<sup>17</sup> para que el tema de la democracia vuelva a estar en la agenda de la organización regional.

La ocasión será la reforma a la Carta de la OEA de 1985. Esta reforma es la culminación de un largo proceso de discusión que se iniciara en 1973 con la creación de la “Comisión Especial para estudiar el sistema

16. Jean-Michel Arrighi, *Democracia y derechos humanos en la Carta Democrática Interamericana*, a ser publicado en la Revista Brasileira de Direitos Humanos.

17. A partir de la década del 70 ingresan a la OEA catorce nuevos países: las ex colonias del Caribe anglófono y Canadá. La OEA pasó así de veintiún a treinta y cinco miembros.

interamericano y proponer medidas para su reestructuración” (CEESI). En ella se abordaron muchos aspectos del sistema, algunos de los cuales quedaron plasmados en las reformas aprobadas en Cartagena<sup>18</sup>. En lo que refiere al tema que nos convoca se introduce un nuevo propósito de la Organización, o sea se le otorgan nuevas competencias a través de un nuevo párrafo b) al actual artículo 2 el que dice ahora:

“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”.

Ahora sí, a partir de esta reforma, la organización es competente para actuar en defensa de la democracia representativa en la región<sup>19</sup>. Una de las primeras actividades en este contexto fue el despliegue de una importante misión de la Secretaría General para el fortalecimiento institucional y la supervisión del proceso electoral en Nicaragua que culminaría con los comicios de 1990. A partir de entonces se estableció una unidad de la Secretaría a cargo de la promoción de la democracia (hoy a cargo de la Secretaría de Asuntos Políticos) y se fueron desplegando misiones de

18. “La Carta de la OEA y su reforma por el Protocolo de Cartagena de Indias”, nota de redacción del *Anuario Jurídico Interamericano – 1985*, Secretaría General de la OEA, Washington DC, 1987, pp.113-171.

19. También se ampliaron las facultades del Secretario General, las que, llegado el caso podrían ser utilizadas también en casos de crisis del sistema democrático, si se entiende que ella puede afectar la paz. Dice el nuevo párrafo segundo del actual artículo 110 que “el Secretario General podrá llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y la seguridad del Continente o el desarrollo de los Estados miembros”. Esta posibilidad que tiene a partir de esta reforma el Secretario General de la OEA es más amplia que la similar otorgada al Secretario General de las Naciones Unidas en el artículo 99 de la Carta ONU.

observación en numerosísimas elecciones en todo el continente. Si hasta hace unas décadas el fraude electoral era cuestión común, hoy, por el contrario, es la excepción, inmediatamente condenada por la comunidad internacional.

C. LA RESOLUCIÓN 1080 DE 1991 Y EL PROTOCOLO DE WASHINGTON DE 1992.

¿Pero qué medidas tomar en caso de ruptura del orden democrático? En ocasión del período de sesiones de la Asamblea General que se celebrara en Santiago de Chile en 1991, ya con treinta y cinco miembros<sup>20</sup> se aprobó la resolución 1080 (XXI-O/91) denominada “Democracia Representativa” que instruye al Secretario General para que convoque inmediatamente al Consejo Permanente de la OEA “en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo”. En ese caso el Consejo Permanente puede convocar a una sesión extraordinaria de la Asamblea General o a una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores, “todo ello dentro de un plazo de 10 días”. Esta reunión tendrá por objeto “analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y al derecho internacional”. O sea que se abre un abanico de opciones a ser acordadas caso por caso. Ello no siempre es fácil como lo demostraran a poco tiempo de aprobada la resolución las situaciones que se presentaran en Haití y en Perú y que veremos más adelante.

Ello, más el hecho de estar frente a una resolución y no a un tratado, llevó a la adopción en 1992 del Protocolo de Washington de reformas a la Carta de la OEA. Por él se incorporó a la Carta el actual artículo 9. De acuerdo con este nuevo artículo:

20. Treinta y cuatro activos ya que el gobierno de Cuba, estado miembro de la OEA, tenía, desde 1962, su participación suspendida por aplicación del TIAR. Dicha suspensión fue dejada sin efecto en el año 2009 por resolución de la Asamblea General AG/RES.2438 (XXXIX-O/09).

“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....”.

Pero este protocolo, en vigor desde 1997, no lo está para todos los Estados miembros<sup>21</sup>. Y más aún, algún estado que ni lo firmó ni mucho menos no la ha ratificado ha dejado constancia expresa de su oposición<sup>22</sup>.

#### D. LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA DE 2001.

De ahí la preferencia para que una nueva norma en la materia fuese adoptada. Eso fue lo que sucedió en el año 2001 al aprobarse mediante una nueva resolución de la Asamblea General, la denominada “Carta Democrática Interamericana”. Las resoluciones de la Asamblea General, aprobadas por la instancia suprema de la organización, obligan inmediatamente a todos sus órganos y, en tanto integrantes de los mismos, a los estados miembros, haya sido cual haya sido su posición al tiempo de su adopción. Por otra parte, llegado el caso, su modificación está

21. De acuerdo con la Carta de la OEA las reformas a la misma entran en vigor cuando los dos tercios de los signatarios las hayan ratificado, pero sólo entran en vigor para ellos. Ver al respecto: Jean-Michel Arrighi, “Les réformes à la Charte de l’Organisation des États Américains”, en *Annuaire Français de Droit International* 1997, pp.93-104.

22. Es el caso de la declaración formulada por México en la que, entre otras cosas, se dice que “México expresa su más rotundo rechazo a todo intento de perturbar el orden constitucional en cualquier país. Manifiesta, asimismo, su profundo compromiso con la democracia y con el perfeccionamiento de nuestros sistemas políticos. Pero reitera que no es aceptable que se den al organismo regional poderes supranacionales e instrumentos de intervención en los asuntos internos de nuestros Estados. El Gobierno de México sostiene que no es por la vía del aislamiento, suspensión o exclusión, que se puede coadyuvar a la preservación y fortalecimiento de la democracia en nuestro continente. De ahí que considere que los textos sobre suspensión de Estados Miembros, aprobados aquí el día de hoy, modifican el propósito original de nuestra Organización.”

solo sujeta a la decisión del mismo órgano que la aprobó, es decir a lo que disponga la propia Asamblea de la OEA, lo que no ocurre con las normas convencionales.

La opción por una nueva resolución y no de la una nueva reforma a la Carta de la OEA mediante un nuevo tratado fue el camino seguido. En la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Quebec en abril de 2001 se acordó instruir a los Ministros de Relaciones Exteriores para “que en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia”. En el período ordinario de sesiones de la Asamblea General, en el mes de junio en San José de Costa Rica, se extendió el plazo y se convocó un período extraordinario que tuvo lugar en Lima, el 11 de setiembre de 2001. Al tiempo que hechos fatídicos ocurrían en los Estados Unidos de América, los cancilleres, reunidos en Perú, adoptaron la resolución de la Asamblea General denominada “Carta Democrática Interamericana”. Pese al poco tiempo transcurrido entre Quebec y Lima – cuatro meses a penas- se logró elaborar un texto que abarca distintos aspectos relativos a la defensa y promoción de la democracia representativa luego de un proceso en el que fueron consultados no sólo los estados miembros sino también el Comité Jurídico Interamericano y se efectuó una consulta amplia a expertos, académicos y organizaciones de la sociedad civil<sup>23</sup>.

La Carta Democrática consta de veintiocho artículos divididos en seis capítulos. El primero de ellos – “La democracia y el sistema interamericano”- comienza diciendo que “los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla” y luego pasa a detallar sus elementos esenciales.

23. Las actas de las principales reuniones preparatorias así como la de la sesión de aprobación pueden consultarse en *Carta Democrática Interamericana- documentos e interpretaciones*, compilación a cargo de Humberto de la Calle, Secretaría General de la OEA, Washington DC, 2003.

El segundo capítulo refiere al vínculo entre democracia y derechos humanos<sup>24</sup>; el tercero describe la relación entre democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza<sup>25</sup>. El cuarto capítulo establece las medidas a ser adoptadas en caso de amenazas o de ruptura del régimen democrático en un estado miembro. En este capítulo se prevén fundamentalmente tres situaciones: a. cuando el gobierno de un Estado miembro considera “que está en riesgo su proceso político institucional democrático” en cuyo caso solicita asistencia de la organización a través de su Secretario General o del Consejo Permanente (artículo 17); b. cuando se produzcan en un país miembro “situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático” en cuyo caso el Secretario General o el Consejo Permanente pueden hacer gestiones con el consentimiento del gobierno afectado (artículo 18); c. cuando se produzca “una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático” en cuyo caso el Consejo Permanente puede realizar una apreciación colectiva y llegado el caso, convocar un período extraordinario de la Asamblea General la que podrá, si constata que “se ha producido la ruptura del orden democrático” decidir la suspensión del Estado de su derecho de participación en la OEA (artículos 20, 21 y 22). En los dos primeros casos en los que no hay ruptura del orden democrático se requiere el consentimiento del gobierno del país (léase el consentimiento del Poder Ejecutivo que es quien tiene la representación internacional del Estado) para que la organización pueda actuar. Sin dicho consentimiento la organización no puede adoptar medidas en el marco de la Carta Democrática Interamericana. Solamente en el

24. Tanto la Comisión como la Corte Interamericanas de Derechos Humanos han subrayado repetidas veces este vínculo. La Comisión lo ha indicado en los informes sobre la situación de los derechos humanos en distintos países que publica en su Informe Anual a la Asamblea General. Es el caso, por ejemplo, del informe que año a año emite sobre la situación en Cuba. La Corte, por su parte, ha reafirmado este vínculo en varios de sus fallos, tales, por ejemplo, los que emitiera en los casos “Herrera Ulloa vs. Costa Rica” en julio de 2004, “Ricardo Canese vs. Paraguay” en agosto de 2004, “Yatama vs. Nicaragua” en junio de 2005 y “Castañeda vs. México” en agosto de 2008.

25. Ver el informe del Comité Jurídico Interamericano “Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo” de 2006 (relator Jean-Paul Hubert) en *La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano*..., op.cit., pp.335-498.

tercer caso la iniciativa y la decisión es adoptada sin requerir el acuerdo del gobierno, cualquiera sea éste, del país afectado por la medida.

Los dos últimos capítulos de la Carta Democrática tratan de los procedimientos a seguir para obtener la asistencia en materia de observación electoral y las actividades a realizarse en materia de “promoción de la cultura democrática”.

Con posterioridad a su adopción y en función de los casos en que debió invocarse esta resolución, la Asamblea General solicitó al Secretario General un informe sobre la aplicación de la Carta Democrática. En él<sup>26</sup> el Secretario General señaló, entre otras cosas, algunas dificultades encontradas. Entre ellas indicó la necesidad de definir con algo más de precisión qué debe entenderse por alteraciones que afecten gravemente el orden democrático en el marco del artículo 20. También resaltó la necesidad de ampliar el acceso a la OEA a los demás poderes del Estado, ya que puede darse el caso – y en la práctica ha ocurrido, como lo veremos – que sea el poder ejecutivo (es decir el “gobierno”) quien ponga en riesgo el proceso democrático, en cuyo caso ni vendrá a pedir asistencia ni dará su consentimiento para ninguna acción de la organización regional. El Comité Jurídico Interamericano retomó la primera observación del Secretario General y presentó 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”<sup>27</sup>. En él el Comité Jurídico retomó, en buena medida, la detallada enumeración que en 1959 habían hecho los Ministros de Relaciones Exteriores y resaltó que “el régimen democrático no se agota en los procesos electorales, sino que se expresa también en el ejercicio legítimo del poder dentro del marco del estado de derecho que incluye el respeto a los elementos, componentes y atributos de la democracia arriba referidos”.

26. CP/doc. 4184 de 4 de abril de 2007. Informes complementarios fueron presentados por el Secretario General en los años 2010 y 2011.

27. CJI/RES.159 (LXXV-O/09). Puede consultarse en *La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano*..., op.cit., p.601.

Sin embargo, y hasta la fecha, no se adoptó en el marco de la OEA ninguna nueva resolución ni se ha iniciado el camino para la negociación de ninguna otra norma convencional en materia de defensa de la democracia representativa. Tenemos pues, actualmente, en vigor, dos importantes resoluciones, la 1080 de 1991 y la Carta Democrática Interamericana de 2001 y dos disposiciones de la Carta de la OEA: el artículo 2b y el artículo 9 para aquellos países que han ratificado el Protocolo de Washington de 1992.

Estas normas no se oponen: la más amplia es sin duda la del artículo 2b ya que se limita a dar competencia a la OEA para la promoción y consolidación de la democracia representativa; luego la resolución 1080 que da una gran amplitud sobre las medidas que se pueden adoptar y finalmente el artículo 9 y la Carta Democrática que establecen la suspensión en casos precisos y de la mayor gravedad. Es de hacer notar, finalmente, que la decisión de suspender a un Estado en cualquiera de los casos (artículo 9 de la Carta OEA o artículo 21 de la Carta Democrática) requiere una mayoría afirmativa de dos tercios de los Estados miembros de la organización.

#### E. OTRAS NORMAS REGIONALES O SUBREGIONALES.

En los últimos años otras instancias regionales fueron incorporando cláusulas democráticas a las normas que las regulan.

a. La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, reunión al más alto nivel que se celebra cada dos años, resolvió en su Tercera Cumbre (Québec, 2001) que “cualquiera 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” (quinto párrafo de la “Declaración de Quebec”).

b. La Cumbre Iberoamericana, en ocasión de su XX Cumbre (Mar del Plata, 2010) decidió que en caso de ruptura del orden constitucional

en un Estado miembro, una reunión extraordinaria de los Ministros de Relaciones Exteriores puede, por consenso, suspender su participación en las distintas instancias de la Conferencia Iberoamericana.

c. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) luego de una declaración presidencial de 1996 adoptó, dos años después, el Protocolo de Ushuaia en el que se acordó que en caso de ruptura del orden democrático en uno de los países que lo integran se promoverán consultas con el estado afectado las que, de ser infructuosas, podrán llevar “desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos”. Estas medidas se deciden por consenso (artículos 4, 5 y 6). En el año 2011 se adoptó un nuevo acuerdo, el Protocolo de Ushuaia II, que aún no está en vigor, y que fija un procedimiento detallado que puede llevar a la suspensión del Estado donde se produjo la ruptura del orden democrático, al cierre de sus fronteras terrestres, a la suspensión o limitación del comercio y el tráfico así como a la adopción de “sanciones políticas y diplomáticas adicionales (artículo 6).

d. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), mediante el “Protocolo Adicional sobre compromiso con la democracia” de noviembre de 2010 acordó que en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, el Consejo de Jefas o Jefes de Estado y de Gobierno, o en su defecto el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, podrán suspender al Estado, cerrar sus fronteras terrestres, suspender o limitar el comercio, en una enumeración similar a la que encontraremos poco tiempo después en el Protocolo de Ushuaia II del MERCOSUR (artículos 2, 3 y 4).

e. Los países integrantes del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) acordaron en 1995 el “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica”. Este tratado, si bien no establece sanciones, detalla múltiples mecanismos de cooperación para el fortalecimiento del estado de derecho en los más variados campos, diseñando lo que denomina el “Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática”.

Todos los países que conforman estas instancias y organizaciones son también estados miembros de la OEA, salvo el caso de España y Portugal<sup>28</sup> que integran la Cumbre Iberoamericana. Algunos países son parte de hasta cinco instancias con cláusulas democráticas, tal el caso de los países miembros del MERCOSUR, los que también son miembros del UNASUR, de la OEA, de las Cumbres de Jefe de Estado y de Gobierno de las Américas y de la Cumbre Iberoamericana. Podrían entonces, llegado el caso, que las decisiones difieran. Ello ocurrió cuando se produjo en Paraguay, en junio de 2012, una crisis institucional que llevó a la destitución del presidente Lugo y su reemplazo por el vicepresidente. El MERCOSUR y la UNASUR sancionaron a dicho país, pero no ocurrió lo mismo en el seno de la OEA<sup>29</sup>. Los dos primeros consideraron que se estaba frente a una ruptura del orden democrático; el Secretario General de la OEA, en cambio, estimó que se estaba frente a una crisis institucional que debía resolverse asegurando un proceso electoral transparente a realizarse en abril del 2013 como previsto por las normas constitucionales, razón por la cual se estableció una misión con el fin de observar dicho proceso.

#### IV. LOS CASOS<sup>30</sup>

##### A. EN APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 1080.

A poco de la aprobación de esta resolución, en junio de 1991, se produjo la situación prevista en la norma y que, a su vez, era la que

28. Ambos países son Observadores Permanentes ante la OEA.

29. En el caso paraguayo, el Secretario General de la OEA informó al Consejo Permanente, luego de una visita al país, que consideraba 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". A partir de entonces se inició el despliegue de una misión para acompañar el proceso electoral en curso que deberá culminar con elecciones en abril de 2013.

30. Para el detalle de estos casos y referencias documentales y bibliográficas, remito a mi curso en la Academia de la Haya citado en la nota 1.

estaba en el imaginario de los países al adoptarla: una junta militar derrocando al presidente legítimo. Ello ocurrió cuando en setiembre de ese mismo año los militares haitianos obligaron al presidente Aristide que había sido elegido en un acto electoral observado, entre otros, por la propia OEA, a exilarse primero en Caracas y luego en Washington. En aplicación de la resolución 1080 la Reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores fue adoptando progresivamente distintas medidas con el fin de lograr el restablecimiento del presidente depuesto: la primera fue la de mantener el reconocimiento al gobierno de Aristide y a los funcionarios por él designados a comenzar por su embajador ante la OEA<sup>31</sup>; luego, progresivamente fue solicitando a los estados miembros la ruptura de las relaciones diplomáticas, consulares, comerciales y constituyó una comisión del Consejo Permanente para velar por el seguimiento de estas medidas. Sólo se mantuvo, en todo caso, la obligación para las autoridades *de facto* de cumplir con las normas en materia de protección de los derechos humanos. Todas estas decisiones fueron comunicadas a las Naciones Unidas. Finalmente, y luego que los esfuerzos conjuntos OEA-ONU<sup>32</sup> para poner fin al régimen *de facto* no tuvieron éxito, el Consejo de Seguridad decidió autorizar el uso de la fuerza para expulsar a la junta militar. Cuando faltaban pocas horas para el desembarco, una misión de buenos oficios enviada por el presidente norteamericano Clinton e integrada, entre otras personalidades, por el ex presidente Carter, logró la partida de la junta y el retorno de Aristide a Port-au-Prince en octubre de 1994. La aplicación de la resolución 1080 permitió entonces, en este caso, disponer de un amplio abanico de sanciones que se fueron adoptando progresivamente así como la posibilidad de la colaboración entre la organización regional y la universal.

31. Acá se dio por primera vez el no reconocimiento colectivo de un gobierno surgido de un golpe militar pero que tenía el control efectivo del territorio. El mantenimiento del reconocimiento como gobierno legítimo al gobierno en el exilio del Presidente Aristide acordado por la OEA en virtud de la resolución 1080 fue seguido, también, por las Naciones Unidas.

32. Entre los cuales la designación de un representante común a ambas Secretarías Generales.

En 1992, en cambio, la OEA enfrentó una situación muy distinta. En este caso fue un presidente democráticamente electo quien alteró el orden constitucional y retuvo el poder. Ello ocurrió cuando en abril el presidente peruano Fujimori disolvió el Congreso y destituyó a los jueces de la Corte Suprema. La Reunión *ad hoc* envió una misión de cancilleres acompañando al Secretario General con el fin de encontrar una salida a la crisis. Finalmente se logró un acuerdo por el que se convocó a elección de una asamblea constituyente, la que tuvo lugar en noviembre de ese mismo año.

Un año después, en 1993, una situación similar se produjo en Guatemala. Pero en este caso, a poco de convocada la reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores<sup>33</sup>, la falta de todo apoyo interno e internacional obligó al presidente Serrano a abandonar el cargo y el país.

En 1996, en Paraguay, un general se levantó contra la autoridad del presidente Wasmosy. El Consejo Permanente se reunió inmediatamente en aplicación de la resolución 1080 y expresó que no reconocería a otro gobierno que no fuese el del presidente legítimo. Lo mismo fue decidido en el marco del MERCOSUR. El apoyo masivo de la población al orden constitucional puso fin a la crisis y permitió la detención del general insurrecto.

## B. EN APLICACIÓN DE LA CARTA DE LA OEA.

En el año 2000 se produjo una situación no prevista ni en la resolución 1080 ni en el Protocolo de Washington. En dos casos las misiones de observación electoral de la OEA determinaron que había habido un fraude masivo por lo que no podía determinarse quien era el gobernante electo. Acá ya no había interrupción ni golpe contra una autoridad; acá lo que había era la imposibilidad de determinar quién era la autoridad legítima. Un caso se produjo en ocasión de elecciones senatoriales en

33. Una misión encabezada por el Secretario General e integrada por varios cancilleres viajó a Guatemala.

Haití síntoma de profundas divisiones políticas que fracturaban la sociedad haitiana. Lamentablemente la crisis se agudizó y se fue extendiendo hasta llevar a una situación de violencia generalizada que tuvo numerosas derivaciones y culminaría tiempo después en la discutida renuncia del presidente Aristide.

El otro caso se produjo en Perú, en las elecciones que enfrentaron al presidente saliente Fujimori y al candidato opositor Toledo. A falta de norma expresa para este caso, la Asamblea General recurrió a la Carta de la OEA, a su artículo 2b, y con el acuerdo de todas las partes involucradas, envió una misión para intentar lograr un acuerdo que permitiese salir del *impasse* creado. Denuncias de violación de derechos humanos, casos de corrupción entre colaboradores directos del gobierno puestos a conocimiento de la opinión pública, llevaron al presidente Fujimori a renunciar estando en el exterior. Esta renuncia permitió la designación de un presidente interino el que condujo un nuevo proceso electoral para la presidencia del país del cual saldría electo Alejandro Toledo.

## C. EN APLICACIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA.

A menos de un año de adoptada esta nueva resolución, el presidente venezolano Hugo Chávez fue detenido, en abril de 2012, por un grupo de militares que impusieron un gobierno *de facto* encabezado por un conocido empresario local. La crisis se prolongó por cuarenta y tres horas, al cabo de las cuales el presidente retomó el control del poder. Entre tanto se reunió el Consejo Permanente que convocó una sesión extraordinaria de la Asamblea General, invocando el artículo 20 de la Carta Democrática. Resuelta la crisis, se puso en marcha una misión encabezada por el Secretario General para establecer una mesa de diálogo entre los distintos actores y supervisar el proceso electoral y las reformas constitucionales en curso.

En dos ocasiones, en 2004 y en 2005, el presidente Bolaños de Nicaragua acudió a la OEA para solicitar asistencia en el marco de la Carta Democrática ante la situación de enfrentamiento existente entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Las dos veces una misión integrada por embajadores de países miembros de la OEA y por altos funcionarios de la secretaría general viajó a Managua lo que facilitó un diálogo que logró superar esas situaciones y permitió que el presidente pudiese culminar su mandato constitucional.

Distinto fue el caso ecuatoriano. Allí el presidente Gutiérrez, a fines de 2004, destituyó a los miembros de la Corte Suprema y designó, en forma inconstitucional, a nuevos magistrados. Las decisiones tomadas por esta nueva Corte provocaron importantes manifestaciones en las principales ciudades del país ante lo cual el Parlamento resolvió destituir a los magistrados y al presidente de la república, asumiendo interinamente el cargo su vicepresidente. Es recién entonces, en marzo de 2005, que las nuevas autoridades acudieron a la OEA invocando la Carta Democrática, y es recién entonces, ya que hasta allí no había habido ninguna gestión ni consentimiento otorgado a la organización por el “gobierno”, que la organización pudo actuar. El Consejo Permanente decidió, primero, el envío de una misión de alto nivel y luego fueron expertos que ayudaron en el proceso que permitió la elección de nuevos jueces de la Corte y la reorganización del poder judicial. Nuevamente en Ecuador, en 2010, un levantamiento policial contra el presidente Correa llevó a un inmediato pronunciamiento del Consejo Permanente en el que, basado en la Carta Democrática, este órgano dió su apoyo al orden constitucional. El Secretario General se trasladó enseguida a Quito para transmitir este mensaje, donde pudo constatar el control de la situación por parte de las autoridades legítimas y el retorno a la normalidad.

Hubo otras circunstancias en que la Carta Democrática fue también invocada. Así ocurrió cuando Bolivia conoció disturbios muy graves con violentas manifestaciones y numerosas víctimas, en los años 2003 y 2005; y en 2004 cuando las autoridades peruanas solicitaron un apoyo de la organización en momentos en que se daban diferencias profundas entre los distintos poderes del estado.

A fines de junio de 2009 un comando militar detuvo y expulsó del país al presidente hondureño Zelaya invocando distintas razones, entre las cuales una orden judicial por una supuesta violación a normas constitucionales en materia de una consulta popular en marcha. Cualquiera haya sido la pretendida justificación para esta acción militar no está dentro de las reglas de la democracia representativa que un conflicto entre poderes del estado se resuelva mediante el arresto sorpresivo a mano armada y la puesta en un avión con destino fuera del país del presidente de la república. Eso, en cualquier idioma, se llama “golpe de estado”. Y en calificarlo de ese modo no tuvieron duda ninguna de los estados miembros de la OEA los que, en aplicación del artículo 21 de la OEA, y luego de una infructuosa misión encabezada por el Secretario General a Tegucigalpa, resolvieron por unanimidad, la suspensión de Honduras. Esta suspensión se prolongó hasta que, en junio de 2011, la Asamblea General resolvió por mayoría el levantamiento de la sanción<sup>34</sup>.

## V. COMENTARIOS FINALES

Hemos recorrido las normas que en materia de defensa de la democracia han sido adoptadas en las últimas décadas en el marco del sistema interamericano. Hay resoluciones, tratados, normas regionales y normas subregionales. Hemos visto cuáles han sido los casos en que, hasta el presente, se han invocado las disposiciones que, en materia de defensa de la democracia, se aprobaran en el marco de la OEA. Ellas van desde mediados de los años 80 hasta hoy. Han pasado más de veinte años desde la aprobación de la resolución 1080 y sólo tres golpes de estado (Haití 1991; Venezuela 2002; Honduras 2009) en un continente que hasta entonces veía, casi como cosa de todos los días, a los militares derrocar a los presidentes de turno. Ello ya no ocurre y si ocurre provoca la condena inmediata y unánime de los países de la región.

34. Entre tanto, en la fecha constitucionalmente prevista finalizó el mandato del Presidente Zelaya, se realizaron elecciones en las que fue elegido el presidente Lobo y, luego de gestiones de los presidentes de Colombia y Venezuela regresó el ex presidente Zelaya a Tegucigalpa.

El derecho internacional, tal como se ha venido desarrollado en el marco del sistema interamericano, ha tenido que mantener el difícil balance entre la igualdad jurídica de los estados, el principio de no intervención en los asuntos internos, la defensa del respeto a los derechos humanos y la promoción del régimen democrático-representativo de gobierno sancionando al estado que lo viole. Se puede discutir mucho sobre las relaciones entre estos principios que hoy rigen a nuestro sistema regional. Uno de los propósitos de este trabajo es el de provocar esta cuestión. Y seguramente en el debate a las consideraciones jurídicas se le sumen las valoraciones políticas, que, aunque muchas veces coyunturales, están siempre cargadas de mucha subjetividad ligada a las vivencias de cada uno de nosotros.

El aporte del derecho interamericano al derecho internacional general viene de larga data, desde los inicios mismos del sistema interamericano a fines del siglo XIX<sup>35</sup>. Ha permitido mantener un continente pacífico en las relaciones entre sus países y sentar principios que luego fueron recogidos por las Naciones Unidas en su proceso de codificación del derecho internacional<sup>36</sup>. Pero durante décadas, y en particular durante la “guerra fría”, fue en el ámbito interno de los países donde se produjeron las grandes violaciones al estado democrático de derecho y las que dieron lugar, muchas veces, a las más arbitrarias intervenciones externas, unilaterales o colectivas<sup>37</sup>.

35. La bibliografía es vastísima. Pero, ver, por ejemplo, Julio Barberis, “Las normas jurídicas propias del derecho internacional latinoamericano” en *XXV Curso de Derecho Internacional Río de Janeiro 1998*, Secretaría General de la OEA, 1999, pp.1-38 y, más recientemente, la referencias que a ella hace el Juez de la Corte de La Haya Antonio Augusto Cançado Trindade en su opinión individual en el caso de las plantas productoras de papel, “Pulp Mills case: Argentina v. Uruguay”, párrafos 47 y 48, en *ICJ Reports 2010*, p.154.

36. Los veintiún países parte del sistema interamericano eran una importante proporción de aquellos estados fundadores de las Naciones Unidas, eran entonces más del cuarenta por ciento de su Asamblea General. Venían con un rico patrimonio normativo e institucional compartido que influyó poderosamente las primeras décadas del sistema universal.

37. Y ello en clara violación a las numerosas normas de la Carta de la OEA prohibiendo que un Estado intervenga en los asuntos internos de otro (artículos 19, 20 y 21).

El retorno de la democracia a la región, la paz interna recobrada en muchos países que vivían terribles enfrentamientos internos, la voluntad de los gobiernos de respetar los derechos de sus ciudadanos, ha llevado, a su vez, al fortalecimiento del derecho interamericano, tanto en lo que tiene que ver con la solución de controversias<sup>38</sup> como con el reconocimiento a las instancias regionales para la protección de los derechos humanos o, posteriormente, para el combate a algunos flagelos comunes como son el crimen organizado o la corrupción<sup>39</sup>.

Ahora le toca actuar en un tema hasta hace poco vedado a una organización internacional: el sistema de gobierno de sus estados miembros, y aún más, la promoción y defensa de uno y uno sólo de dichos sistemas, el de la democracia representativa. Luego de ampliarse, en 1985, la competencia de la organización regional para ello, los estados fueron adoptando, en el ámbito regional y también en ámbitos subregionales, medidas colectivas para sancionar el caso de ruptura del orden democrático. Y ello ha venido ocurriendo así las pocas veces en las que, en las últimas dos décadas, éstas han ocurrido. No se puede medir, en cambio, lo que no ha ocurrido pero que podrían haberse dado de no ser por la vigilancia regional. No se puede saber lo evitado. Sólo se puede comparar, sin que de allí se desprenda nada más que ello, con lo que ocurría antes de la existencia de esas normas. Sabemos que ellas son sólo uno de los factores que pueden explicar este cambio, pero el cambio no deja de ser significativo.

Por supuesto que falta mucho para tener regímenes democráticos perfectos, si eso acaso es posible, y sin que se le exija a un régimen de gobierno que sea la solución de todos los males. Y pedirle todo ello a la OEA y al derecho internacional no tiene sentido. Sin embargo no faltan los críticos. Ellos parecen olvidar de quién es la responsabilidad primera. El respeto a la constitución, a la legalidad democrática, a los

38. En el congreso de IHLADI de 2008 nuestro colega Iñigo Salvador Crespo expuso sobre ello. Ver su ponencia “Tendencias en litigios entre Estados de América Latina ante la Corte Internacional de Justicia”, *Anuario IHLADI vol.19 (2009)*, pp.216.236.

39. Es el caso del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

derechos fundamentales del individuo es, ante todo, una obligación del orden interno y de las instancias nacionales. Nuestros países desde los albores de su independencia han ido incorporando instituciones, normas, principios, derechos y deberes propios de la democracia representativa en todas las constituciones nacionales que han ido adoptando. Son ellos los que tienen la obligación primaria de hacerlos cumplir. Sin embargo la historia del siglo XX en la región prueba que el derecho interno por sí solo, no ha sido suficiente. Tal vez la historia demuestre con el tiempo que el derecho interamericano ha podido contribuir eficazmente para que ello, finalmente, sea posible.

Como institución académica que agrupa a nacionales de muchos de estos países, como centro de elaboración de estudios y propuestas que han contribuido al desarrollo, al conocimiento y a la difusión del derecho interamericano, creo que es bueno que IHLADI dedique una mirada a los desarrollos más recientes de nuestro derecho regional en materia de defensa y promoción de la democracia representativa. Es éste un nuevo aporte del derecho interamericano al derecho internacional regional que merece ser reconocido.

Octubre 2012