

# La Cooperación internacional para la promoción y defensa de la democracia

*Relator: Pedro Nikken*

En la región latinoamericana primero, y en el mundo entero a la hora actual, se vive un tiempo sin precedentes de florecimiento de la democracia. Se trata de movimientos que han tenido en común una inequívoca voluntad popular que ha obligado, pacíficamente la más de las veces, al autoritarismo o al totalitarismo a dejar abierto el camino para formas democráticas de gobierno.

En el caso latinoamericano, el cuadro político presenta, con todo, particularidades inquietudes. El renacer democrático ha estado acompañado de la mayor crisis económica y social de nuestra historia. Lamentablemente, nunca habíamos tenido tanta libertad y acaso tampoco nunca habíamos estado tan mal. Es la gran paradoja latinoamericana donde se mezclan dramáticamente la esperanza y la desesperanza.

Esta situación, claro está, a la primera reflexión que debe llevar es a la relacionada con la búsqueda de fórmulas de fondo para superar la crisis y encontrar caminos de convergencia que aseguren el progreso armónico de la América Latina. Otro aspecto, sin embargo, que merece ser destacado y que interesa especialmente a los efectos del tema que se considerará en esta presentación, es la vinculación estrecha que esta crisis pone de manifiesto, una vez más, entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos sociales y culturales del ser humano. No sólo por la premisa ética que impide distinguir entre el sufrimiento humano que proviene del despotismo de aquél que se origina en la explotación y en la injus-

ticia, sino porque la ofensa masiva a los derechos sociales entraña serios riesgos para el goce de los derechos individuales y de las libertades fundamentales.

En efecto, por una parte, la crisis ha acentuado expresiones de violencia social, sea por el auge de la delincuencia común, sea bajo la forma de estallidos populares, sea, incluso, en las guerras civiles que azotan varios de nuestros países, que incide negativamente sobre la seguridad e integridad de los derechos civiles de todos.

Por otra parte, para dominar estas situaciones conflictivas, varios de nuestros gobiernos democráticos no han tenido más alternativa que la de echar mano de remedios de excepción, que limitan de manera inconveniente el goce de los mismos derechos.

Por último, la prolongación y la agudización de la crisis social pueden llegar a abatir la fe del pueblo hacia las instituciones políticas y generar un estado de opinión, si no favorable, al menos indiferente frente a aventuras antidemocráticas que, por lo demás, no ofrecen tampoco ninguna esperanza de superación de la actual coyuntura económica. En todo caso, la libertad con hambre mueve al escepticismo.

Si este cuadro es observado a la luz de la historia latinoamericana, donde el péndulo democracia-autoritarismo ha sido más bien la regla, y de nuestra realidad política actual, frecuentemente conmovida por la violencia, es fácil concluir que son grandes los riesgos que gravitan sobre nuestra estabilidad política. La democracia latinoamericana se ha expandido, se ha generalizado, pero luce frágil y amenazada.

Estamos, pues, frente al desafío de defender la democracia. El primer escenario de esa lucha es, desde luego, el ámbito doméstico de cada uno de nuestros países. Hay que fortalecer las instituciones, adoptar acciones efectivas para superar la crisis, sostener y rescatar la fe del pueblo y hacer lo necesario para detener cualquier

conjura. Otro ámbito, no obstante, llamado a cobrar cada vez mayor importancia para promover y defender la democracia es el internacional, y particularmente el interamericano, escenario de varias acciones y también de numerosas frustraciones dentro de ese propósito.

Este será el tema abordado en las consideraciones que siguen, las cuales se dividirán en dos partes. Primero se examinarán las cuestiones de principio implicadas en la cuestión y que justifican la adopción de iniciativas concretas, tanto a nivel intergubernamental como de organizaciones no gubernamentales, para la promoción y la defensa de la democracia, con particular énfasis en la interacción entre el principio democrático y los conceptos de derechos humanos, no intervención y autodeterminación. En segundo lugar se pasará revista someramente, a la luz de las conclusiones anteriores, a algunas acciones que cabría emprender para el logro de los fines señalados.

## **I. La legitimidad de la defensa internacional de la democracia**

El ejercicio del poder público es una expresión característica de la idea clásica de soberanía,<sup>1</sup> de modo que el establecimiento de mecanismos externos destinados a promover o preservar una determinada forma de gobierno repugna a concepciones tradicionalistas, que ven en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos una cuestión que sólo interesa al mundo que vive dentro de las fronteras del mismo Estado.

Esa concepción, no obstante, ha sido superada en más de un aspecto por el Derecho y las relaciones internacionales contemporáneas, donde se reconoce la exis-

---

1. Según Bodino la soberanía es el poder supremo sobre ciudadanos y súbditos, independiente de las leyes positivas. Para Vattel, toda nación que se gobierne a sí misma, bajo la forma que sea, sin dependencia de ningún extranjero, es un Estado soberano.

tencia de valores universales que exceden lo que anteriormente se consideraba privativo del llamado dominio reservado de los Estados. En un plano general, la internacionalización de los derechos humanos es una manifestación característica de ese fenómeno, que tiene especial relevancia a propósito de la promoción y defensa de la democracia, en virtud de la estrecha relación entre los derechos humanos y los valores democráticos (A). Esta expresión general se acentúa especialmente en el ámbito americano, habida cuenta de la preeminencia que se reconoce a la democracia representativa en el sistema interamericano (B). Todo ello sirve para sustentar la particular dimensión que asume la no intervención cuando es invocada para oponerse a la promoción y defensa internacionales de la democracia (C).

### *A. Democracia y derechos humanos*

Una de las características sobresalientes y revolucionarias del Derecho contemporáneo ha sido la internacionalización de los humanos. Hasta la Segunda Guerra Mundial, la protección a dichos derechos era la estricta competencia del Derecho interno, pues siendo materia atinente a las relaciones del Estado con sus súbditos quedaba normalmente encerrada dentro del llamado dominio reservado.

A pesar de diversos esfuerzos y de proposiciones que se formularon en la entreguerra para la creación de medios internacionales de protección a los derechos humanos,<sup>2</sup> no fue sino como reacción a la era nazi, y en cierta

2. Cfr. **Maritain, J.**: *Los derechos humanos y la ley natural*, trad. esp. de H. Miri, Dédalo, Buenos Aires, 1961 donde se publica la declaración universal de derechos humanos adoptada por el Instituto de Derecho Internacional durante su sesión de 1929 en Nueva York. También **Mandelstam, A.**: *La protección internacional de los derechos de l'homme*, Sirey, Paris, 1932. Durante la Segunda Guerra Mundial, las iniciativas particulares en ese sentido proliferaron hasta el punto que la Comisión de Derechos Humanos encargada por las Naciones Unidas para la preparación del texto de la Declaración Universal, disponía de dieciocho proyectos. Cfr. **Verdoot, A.**: *Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, Louvain-Paris, 1963, pp. 41-43.

medida frente al stalinismo, que se admitió la dimensión internacional de los derechos humanos. La Carta de las Naciones Unidas contiene el compromiso de los Estados miembros de cooperar con la Organización, conjunta o separadamente, para el logro de los fines de ésta, entre los cuales está "el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos" (Arts. 55 y 56).<sup>3</sup> En ese mismo ámbito, se adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1948. En América, también en 1948, la IX Conferencia Internacional Americana, que también aprobó la Carta de la OEA, proclamó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. El Consejo de Europa, por su lado, en 1950, adoptó en Roma la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

Desde entonces, se ha desarrollado una intensa actividad normativa, política, administrativa y judicial en la esfera internacional con el objeto de promover, respetar y garantizar los derechos humanos. Han sido proclamados no menos de treinta declaraciones internacionales relativas a los derechos humanos. Han sido adoptados y puestos en vigencia alrededor de setenta tratados cuyo objeto es la protección de tales derechos. Se han instaurado diversos sistemas de peticiones individuales, que facultan a los particulares para acudir a instancias internacionales a fin de denunciar directamente y por sí mismos a los Estados que infrinjan sus obligaciones en esta materia. Se han creado y establecido, en fin, numerosas instituciones internacionales, incluidas dos cortes judiciales, cuya finalidad es velar por protección a los derechos humanos.

3. Mucho se discutió, durante los primeros años de vigencia de la Carta, sobre el alcance de dichas disposiciones. Hubo respetable doctrina, prevaleciente en aquel entonces, que objetó su exigibilidad jurídica como obligaciones internacionales (*cfr. p. ej. Kelsen, H.: Principios de Derecho internacional público*, trad. esp. de H. Caminos y E. Hermida, Librería "El Ateneo" Editorial, Buenos Aires, 1965, pp. 123-124). Para otros, en cambio, la circunstancia de que dichas obligaciones estuvieran concebidas en términos generales, no las desproveía de su carácter jurídico (*cfr. p. ej. Lauterpacht, H.: The International Protection of Human Rights*, 70 RCADI [1947], pp. 13-17).

Este vasto sistema despeja dudas sobre la supranacionalidad que se reconoce en el presente a la observancia y a la garantía de los derechos humanos y a la legitimidad de su consideración como una materia que no es exclusivamente inherente a la jurisdicción interna de los Estados,<sup>4</sup> sino como un tema que interesa a la comunidad internacional como un todo, porque expresa valores superiores al Estado, como lo son los inherentes a la dignidad humana; porque el irrespeto sistemático a los derechos humanos afecta negativamente el mantenimiento de la paz y a la seguridad internacionales; y porque el respeto a los derechos humanos puede considerarse como una obligación incorporada al Derecho internacional contemporáneo, no sólo en el campo convencional sino también, en cierta medida al menos, al Derecho consuetudinario.<sup>5</sup>

Este hecho sustenta la primera dimensión internacional que puede reconocerse en los principios democráticos, que se deduce de la vinculación existente entre la democracia y los derechos humanos. Esa vinculación puede detectarse en la proclamación universal de los derechos políticos, tal como ha sido concebida en distintos instrumentos internacionales; pero antes de examinar esos textos, es pertinente detenerse sobre el recíproco condicionamiento existente entre la vigencia de la democracia y el respeto a los derechos humanos.<sup>6</sup> Para ese fin, se formulan a continuación dos proposiciones, cuyo

4. Sobre el tema, *cf.* en general: Ermacora, F.: *Human Rights and Domestic Jurisdiction*, 124 RCADI (1968); Zourek, J.: *Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, constitue-t-il une affaire interne de l'Etat?* en "Estudios de Derecho internacional en homenaje al profesor Miaja de la Muela", Ed. Tecnos, Madrid, 1979, t. I, pp. 603-625; Buergenthal, T. (ed.): *Derechos humanos, Derecho internacional y el Acuerdo de Helsinki*, Edisar, Montevideo, 1979, p. 18; en la misma obra, Henkin, L.: *Derechos humanos y jurisdicción interna*, pp. 35-62.

5. He tratado este último tema en otra parte: *cf.*: *La protección internacional de los derechos humanos: su desarrollo progresivo*, IIDH/Civitas, Madrid, 1987, pp. 260-308; *La Declaración Universal y la Declaración Americana. La formación del moderno Derecho internacional de los derechos humanos*, en Revista IIDH/mayo 1989, número especial, pp. 64-99.

6. He tratado el tema en *Democratización y derechos humanos*, publicado en 13/14 Estudios y Documentos (enero-junio 1988), en esp., pp. 57-60.

carácter general obliga a más de una precisión, pero que en lo sustancial expresan adecuadamente esa relación, a saber: *Sin democracia no hay derechos humanos; sin derechos humanos, no hay democracia.*

*Sin democracia no hay derechos humanos.* No hay personas libres sin un Estado libre y el Estado sólo es libre cuando se edifica sobre un pueblo libre.<sup>7</sup>

La democracia ofrece, en lo político, características sin las cuales determinados derechos humanos están irremediablemente vulnerados, incluso en el caso de que la mayoría de la población no sea objeto de medidas represivas concretas.

La democracia entraña que el pueblo decide sobre su destino. El gobierno es el fruto de la voluntad de la mayoría y periódicamente la consulta electoral determina quiénes han de ser los encargados de gestionar los asuntos públicos. En la democracia no cabe que se establezca un gobierno sin el respaldo de la mayoría y, de perder ese respaldo en el curso de su gestión, la voluntad popular tiene abierta la posibilidad, en lapsos relativamente breves, de pronunciarse para reorientar la dirección del Estado.

Cuando una minoría se arroga la potestad de adueñarse del poder manteniendo en el mismo sin tener en cuenta la voluntad popular, se crea un cuadro de violación radical a los derechos humanos. No sólo porque se conculca el derecho a elegir y a ser elegido, universalmente reconocido (*v. infra*), sino porque la imposición opresiva de una minoría rompe el principio de la igualdad de derechos entre los seres humanos, y no puede mantenerse durante mucho tiempo sino a través de la desesperanza, el miedo, la amenaza y la opresión frente a la sociedad toda, junto con la persecución activa de la

7. Cfr. Vasak, K.: *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*, trad. esp. de Sabaté y Rodellar, UNESCO/Serbal, Barcelona, 1984, Vol. 1, pp. 27 y sig.

disidencia, la violencia y la represión contra quienes osen traducir su desacuerdo en un peligro —o lo que los gobernantes consideren como un peligro—, contra el régimen establecido.

Ello no obsta, por cierto, a que, dentro de un régimen no democrático, puedan cumplirse avances —incluso importantes— dentro de ciertos campos específicos de los derechos humanos, como la prohibición de la tortura y el derecho a un proceso regular, por ejemplo. Pero eso no cambia el fondo de la apreciación.

*Tampoco hay democracia sin derechos humanos.* Los derechos humanos son, en buena medida, la razón de ser de la democracia, cuyo funcionamiento no es concebible dentro de un cuadro de desconocimiento sistemático de aquellos derechos. La minoría no está condenada a soportar incólume cualquier *diktat* arbitrario de la mayoría. La democracia reconoce el derecho a disentir. La propia dinámica de una gestión democrática debe llevarla a ser la de la mayoría, desde el gobierno, con la minoría, desde la oposición. La democracia está llamada a funcionar como un proceso de codeterminación del pueblo, que es precisamente el llamado a decidir periódicamente cual es la orientación que ha de predominar en la interacción mayoría-minoría.<sup>8</sup>

Los principios enunciados no implican, claro está, que en una democracia no se incurra en violaciones de los derechos humanos ni que el hecho de que éstas ocurran desnaturalice necesariamente el régimen democrático. Por el contrario, esas transgresiones pueden representar la ocasión para poner de manifiesto un nuevo elemento que vincula vigorosamente a la democracia con los derechos humanos.

En efecto, la democracia se expresa formalmente en el Estado de Derecho, fuera de cuyo contexto los dere-

8. Cfr. Kielmansegg, P., cit. por Muller, J.: *Fundamental Rights in Democracy*, 4 Human Rights Law Journal (1983), p. 184.

chos humanos pueden ser una quimera desprovista de toda garantía.

El Estado de Derecho supone la supremacía de la ley, a la cual tienen que someterse por igual gobernantes y gobernados. Fuera de ese contexto, la acción del poder público tenderá a la opresión, e incluso, la de cada persona que procure justicia tenderá a su vez a la fuerza bruta.

El Estado de Derecho por una parte, debe suministrar a todo aquel cuyos derechos se vean ofendidos, recursos para recuperar su pleno goce y establecer las responsabilidades a que haya lugar. Por otro lado, dentro de ese régimen se imponen, límites a las acciones del gobierno encaminados a definir restricciones al ejercicio de los derechos humanos. Estas restricciones, cuando están justificadas, no pueden ser decididas por cualquier determinación del poder público, sino que deben ser el producto de leyes aprobadas por un parlamento democráticamente elegido.<sup>9</sup>

La vinculación entre democracia y derechos humanos, con todo, no se agota en el examen anterior. Tiene también expresión concreta en los textos internacionales que definen los derechos políticos. Así en los términos del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones autén-

---

9. Cfr. Corte I.D.H., *La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 del 6 de marzo de 1986. Serie A N°6, par. 30.

ticas, que habrán que celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Con ligeras variantes, ese texto lo encontramos en el artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y es reproducido por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>10</sup> por el artículo 3 del Protocolo número 1 a la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>11</sup> y por el artículo 13 de la Carta Africana de Derechos Humanos de los Pueblos.

La similitud entre esos textos y su adopción dentro de tan variados contextos universales y regionales, los tornan en una suerte de proclamación universal de derechos políticos, que consisten, en síntesis, en el derecho a elegir, a ser elegido, a tener acceso en condiciones de igualdad a participar en el gobierno y a tener elecciones auténticas, libre, periódicas y con voto secreto e igual. Es difícil imaginar cómo podrían ejercerse semejantes derechos fuera de un régimen democrático.

Todo ello configura una vinculación conceptual profunda e indisoluble entre la democracia y los derechos humanos, de tal modo que, en la medida en que el orden internacional actual reconoce la promoción y la defensa universales de tales derechos, es también legítimo propiciar medios para la promoción y la defensa internacionales de la democracia.

Esa vinculación y las conclusiones esbozadas cobran aún mayor vigor si el asunto se examina a la luz de los instrumentos jurídicos que sustentan el sistema intera-

---

10. El artículo 27.2 de la Convención Americana coloca los derechos políticos entre los que no pueden ser objeto de suspensión por los estados de excepción.

11. La redacción de este texto es más general, pero la Comisión Europea de Derechos Humanos lo ha interpretado como consagrando un derecho individual a elegir y a ser elegido. *Cfr.* casos 6745/74 y 6746/74 (Bélgica).

americano e, incluso de alguna práctica de los órganos de dicho sistema.

### B. *La democracia representativa en el sistema interamericano*

Una característica destacada del sistema interamericano es su expresa adhesión doctrinaria a la democracia representativa,<sup>12</sup> que se presenta como el presupuesto necesario para la cabal observancia de los derechos humanos.<sup>13</sup>

La Carta de la OEA dispone que los Estados americanos “requieren de la organización política... *sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa*” (Art. 3. d). En consonancia con ello, la Carta y la Convención Americana sobre Derechos Humanos reafirman el “propósito de consolidar en este Continente, *dentro del cuadro de las instituciones democráticas*, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre” (preámbulo). Dentro de la misma orientación, la misma Convención prohíbe toda interpretación de sus disposiciones en el sentido de “excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno” (Art. 29. c.) Otro de los instrumentos teóricamente fundamentales del sistema, como es el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), expresa “que la obligación de mutua ayuda y de común defensa de las Repúblicas Americanas se halla *esencialmente vinculada a sus ideales democráticos* (preámbulo). (Enfasis añadidos).

12. Sobre el tema: **Gros Espiell, H.:** *La democracia en el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos*, en “Derechos Humanos en las Américas” (homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches). CIDH, Washington, 1984, pp. 108-120; **Sandifer, D.:** *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”, CIDH, Washington, 1972, pp. 155-194.

13. “La democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”. Corte I.D.H., *La expresión “leyes”...cit.*, par. 34.

Desde el punto de vista jurídico, el principio democrático ha sido invocado a menudo para orientar la interpretación de la Convención Americana, en especial cuando se ha tratado de definir el alcance de las limitaciones que ella misma autoriza para los derechos protegidos, limitaciones cuya legitimidad está en cuestión fuera del apego a los valores democráticos. Es así que esas restricciones no pueden emanar legítimamente sino de leyes dictadas por "los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos",<sup>14</sup> lo que implica que "el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables".<sup>15</sup>

En el mismo sentido, conceptos como "orden público" o "bien común", cuando son invocados como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, "deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática...".<sup>16</sup> La suspensión de garantías, en fin, autorizada por la Convención en situaciones de emergencia "carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que dispone límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona".<sup>17</sup>

Todos estos postulados insinúan la conclusión de que entre los derechos humanos figura el derecho de vivir en democracia. El asunto presenta sus complejidades y no es necesario esclarecerlo por entero en el contexto de esta presentación. En efecto, si bien el derecho a elegir y a

14. Corte I.D.H., *La expresión "leyes"...*, cit. par. 38.

15. Corte I.D.H., *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A Nº 8, par. 24.

16. Corte I.D.H., *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A Nº 5, 67.

17. Corte I.D.H., *El hábeas corpus...*, cit. 20

ser elegido, que son derechos democráticos, son también derechos individuales que se encuadran dentro del enunciado tradicional de los derechos humanos y tienen abiertos los recursos nacionales e internacionales para la protección de tales derechos, la democracia como un todo no puede ser ejercida individualmente sino por la colectividad como un todo. Se trata de un problema parecido al que se presenta en relación con la autodeterminación, que es también un derecho sólo ejercitable colectivamente.<sup>18</sup> Esa naturaleza particular ha llevado a considerarlos como “derechos de los pueblos”.

La democracia —como la autodeterminación— más que entre los derechos humanos se sitúa entre los presupuestos para su vigencia. Es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el disfrute de aquellos derechos.

Puede así concluirse que, a la luz de los instrumentos vigentes en el sistema interamericano, concordantes con otros en el ámbito universal, existe una sólida base jurídica para adoptar y aplicar mecanismos internacionales para la promoción y protección de la democracia.

La repercusión práctica de estos principios en el ámbito político, sin embargo, ha sido más bien limitada y contradictoria. Ha habido casos en que la OEA ha promovido acciones concretas frente a regímenes apartados de los valores democráticos. Dejando de lado las sanciones aplicadas al gobierno revolucionario de Cuba que tenían otras connotaciones,<sup>19</sup> puede citarse el caso de Nicaragua en las postrimerías del régimen somocista, en el cual la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores procuró establecer las condiciones

---

18. Cfr. **Partsch, K.J.**: *Les principes de base des droits de l'homme: l'autodetermination, l'égalité et la non-discrimination*, en “Les dimensions internationales des droits de l'homme” (K. Vasak, ed.), UNESCO, Paris, 1978, p. 72.

19. Como los estrechos vínculos de ese gobierno con una potencia extracontinental, por ejemplo.

para la transición hacia la democracia en ese país. La Resolución II de dicha conferencia pidió "el reemplazamiento inmediato y definitivo del régimen somocista" y la "garantía de los derechos humanos de los nicaragüenses, sin excepción".<sup>20</sup>

Esa reunión estuvo precedida de intensas gestiones informales de los Cancilleres del Grupo Andino, que incluyeron el diálogo con el gobierno nicaragüense y con los insurrectos. También el Grupo Andino, y en una medida más limitada, la OEA tuvieron que ver con el aislamiento al que se sometió al régimen golpista del coronel Natusch, cuando derrocó al Presidente Guevara Arce en el tiempo en que se celebraba en La Paz la IX Asamblea General de aquella Organización. En la misma Bolivia, la acción internacional estuvo de nuevo presente para poner término al gobierno del coronel Arce Gómez y devolverlo al Presidente Siles Suazo, cuyo triunfo electoral había sido desconocido por aquel, en la oportunidad en que derrocó a la Presidenta Gueiler.

En la experiencia más reciente, sin embargo, las gestiones internacionales más notorias encaminadas a establecer la democracia en los Estados americanos, se han cumplido más bien de una manera informal, fuera del marco institucional de la OEA. Ese ha sido el caso de las reseñadas gestiones del Grupo Andino, del Grupo de Contadora, del Grupo de los Ocho y de los Acuerdos de Paz centroamericanos.

Es notorio asimismo el fracaso de la OEA y su tímida actuación en el caso de Panamá a raíz de la anulación de la elección presidencial de 1989. Tanto la Resolución I de la XXI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores —convocada con tal motivo— como las sucesi-

---

20. Publicada en Zovatto, D. (compilador): *Los derechos humanos en el sistema interamericano: recopilación de instrumentos básicos*. IIDH, San José, 1987, p. 356. Cfr. Vázquez Carrizosa, A.: *El caso de Nicaragua en la XVII Reunión de Consulta: Los derechos humanos como fundamento de la acción internacional*, Anuario Jurídico Interamericano. OEA, 1979, pp. 3-55.

vas declaraciones de su Presidente, aprobadas por la misma conferencia, pusieron en evidencia una fuerte confusión principista. En efecto, junto con una proclamación inequívoca del principio democrático y una censura a los abusos del régimen de Noriega, se aludió repetidas veces al principio de no intervención en términos que no sólo se dirigían a objetar acciones unilaterales inaceptables, sino que también limitaban de manera general la capacidad de acción multilateral de la misma OEA.

En ese marco, la actuación de la misión de buenos oficios que designó la Reunión de Consulta fue estéril. Pero aún, el enunciado de aquellos principio y críticas seguido de tan irritante impotencia, lejos de contribuir a encontrar una solución, apuntaló el escenario para la lacerante intervención que sobrevendría luego.

Esta vacilación, que implica un retroceso y un contraste frente a la más enérgica actitud asumida frente al régimen somocista, podría encontrar nuevos argumentos a la luz de la reforma a la Carta aprobada en Cartagena de Indias en 1985, cuyo artículo 2.b define el propósito de promover y consolidar la democracia pero "dentro del respeto al principio de no intervención", expresión cuyo alcance está por definir pero que puede ser invocada como pretexto para frenar la acción de la Organización. Ese no será el caso si se interpreta rectamente la no intervención conjuntamente con los principios directrices del sistema interamericano y con la garantía universal de los derechos humanos.

### *C. La no intervención como límite a la defensa internacional de la democracia*

La no intervención ha sido de los más disputados pero también de los más apreciados principios del siste-

ma interamericano. Su reconocimiento teórico por los Estados Unidos a partir de la presidencia de Franklin Delano Roosevelt abrió el camino para la organización actual de dicho sistema. Por lo mismo, la violación recurrente de ese principio debilita y desnaturaliza a la OEA.<sup>21</sup>

El artículo 18 de la Carta enuncia la no intervención:

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

Esta prohibición absoluta de intervención se ve complementada por un procedimiento para la solución pacífica de las controversias y por un sistema regional de seguridad colectiva que no es invocable solamente en caso de conflicto armado sino frente a "cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América".

La historia del sistema interamericano muestra la precariedad que en la práctica ha tenido ese marco institucional, pues rara vez se ha acudido a la OEA para la solución de las controversias y el sistema de seguridad colectiva no funciona sino en la medida de la conveniencia de los Estados Unidos, país que ha invocado los más diversos argumentos para desconocer la no intervención en numerosos casos.

Con todo, el Protocolo de Cartagena de Indias, que reformó la Carta de la OEA, introdujo algunas modificaciones en ese marco institucional. Así, el procedimiento

---

21. Sobre el tema. Cfr. Rey, J.C.: *La "No Intervención" y el Sistema Interamericano*, 9 Política Internacional, Caracas, 1988.

de solución pacífica de controversias, referido anteriormente a un tratado especial, fue profundizado ligeramente por los artículos 84 al 87 de la Carta reformada. La no intervención, por su lado, fue reforzada por dos disposiciones de la reforma. Se agregó un párrafo al artículo 1, en cuyos términos:

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

Por su lado, el artículo 2.b) incluyó entre los “propósitos esenciales” de la Organización, el de

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

En conexión con el mismo tema, el nuevo literal e) del artículo 2 señala:

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

Frente a tales formulaciones, cabe plantearse cuáles son los límites que la no intervención fija a la promoción y defensa internacionales de la democracia.

Para determinar cuando una acción internacional viola la no intervención, es necesario examinar dos extremos. Uno es la acción en sí misma y otro la materia a la cual se refiere.

Comenzando por este último aspecto, la no intervención se opone a toda actuación de un Estado, grupo de Estados e, incluso, de organizaciones internacionales sobre materias que dependen esencialmente de la jurisdicción interna de otro Estado.

La no intervención no se opone, en consecuencia, a toda acción internacional referente a eventos que acaezcan dentro de la jurisdicción de un Estado. Lo que está vedado es intervenir en asuntos que dependan esencialmente de dicha jurisdicción. Eso no ocurre, por ejemplo, cuando se ponen en marcha acciones encaminadas a exigir el cumplimiento de obligaciones internacionales siempre, claro está, que dichas acciones se ajusten a los medios y procedimientos establecidos por el Derecho internacional.

Lo decisivo será, en consecuencia, si, en el marco del sistema interamericano, el respeto, por parte de cada Estado, de la "organización política... sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa" es una cuestión que depende esencialmente de la jurisdicción doméstica o sea, en cambio, un tema que interesa a la región como un todo y que autoriza, dentro de la estructura institucional de la OEA, a adoptar medidas concretas destinadas a promover, preservar y consolidar la democracia. Sobre este punto conviene, pues, detenerse un momento.

La no intervención es, a no dudarlo, un principio capital en el Derecho y en las relaciones internacionales del presente. No es sólo una condición de la paz, sino la expresión de la igualdad soberana entre los Estados y la garantía de la autodeterminación de los pueblos.

La autodeterminación de los pueblos, como derecho de éstos a establecer libremente su condición política y a proveer asimismo a su desarrollo económico, social y cultural, constituye una expresión de la soberanía popular así como de la superioridad de la persona sobre el poder público reconocida universalmente en la hora actual. No puede este tema, en consecuencia, desvincularse de la internacionalización de los derechos humanos a la que ya se ha hecho mención. No en vano el artículo 1

(común) de los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos proclama la autodeterminación como el presupuesto de la vigencia de los derechos humanos.<sup>22</sup>

Llama la atención a este respecto la redacción del artículo 2-e de la Carta de la OEA reformada en Cartagena de Indias, antes citado, donde una interpretación exageradamente literal llevaría a la conclusión de que el derecho de autodeterminación no es de los pueblos y sino de los Estados. El comentario que el asunto merece excede los límites de esta presentación. Con todo, pueden proponerse dos observaciones de principio.

Primero: no existe norma ni principio en el Derecho internacional contemporáneo que autorice al Estado para organizarse de forma tal que conculque sistemáticamente los derechos humanos, entre los cuales están los derechos políticos. En consecuencia, toda disposición relativa a la escogencia de la forma de gobierno debe ser interpretada en el sentido que resulte compatible con el ejercicio pleno de esos derechos.

Segundo: de lo anterior se deduce que es el pueblo a través del gobierno que elige libremente, y no el gobierno por encima del pueblo el que ejerce el derecho de "todo Estado" *a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga...*

La redacción de la comentada norma es, sin duda, poco feliz. Ella se explica por el contexto continental, donde se ha recurrido a los más diversos pretextos para pretender cimentar violaciones flagrantes a la no intervención. Sin embargo, la moneda tiene también otra cara, no menos repugnante, porque la no intervención

---

22. La redacción de los Pactos carece de la precisión deseable sobre la naturaleza, alcance y mecanismos de protección de este derecho. Cfr. **Partsch, K.J.:** *Les principes de base des droits de l'homme...*, cit. *supra*.

ha sido también invocada con desmesura para sostener tiranías que suprimen en la práctica el derecho del pueblo a autodeterminarse y a decidir sobre su destino.

También dentro del ámbito estricto de los derechos humanos ha sido frecuente la apelación a la no intervención para oponerse a su protección internacional. En el marco de la ONU, ese fue el caso de la invocación del artículo 2.7 de la Carta para impedir toda investigación o acción de la Organización en casos de violación de tales derechos. Esto era natural, habida cuenta de que el régimen internacional de protección estaba llamado a afectar privilegios seculares inveteradamente considerados dentro del dominio reservado de los Estados. *Cassin* comparó tales resistencias con la dificultad que supuso establecer un control de la ciudad sobre la patria potestad arcaica, que comprendía el derecho de vida y muerte sobre quienes estaban sometidos a ella.<sup>23</sup>

Hoy, semejantes concepciones pueden considerarse superadas, no sólo por la proliferación de convenciones sobre derechos humanos a la que ya se ha hecho mención, sino porque, incluso dentro del solo marco de la Carta y de la Declaración Universal, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación y la Protección a las Minorías, han sido autorizadas por varias resoluciones, entre las que destaca la 1503(XLVIII), para emprender ciertas acciones en casos que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas a los derechos humanos.

En ese sentido, hoy en día es claro que la no intervención no puede ser invocada para oponerse a la puesta en marcha de los procedimientos establecidos por la comunidad internacional para la promoción y protección de los derechos humanos, pues en la hora actual la viola-

23. *Cassin, R.: La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des droits de l'homme.* 79 RCADI (1951), p. 297.

ción de tales derechos es también una infracción al Derecho internacional.

¿Tiene la democracia el mismo rango que los derechos humanos frente al llamado dominio reservado de los Estados? En el plano de los principios, las consideraciones que se han hecho anteriormente llaman a una respuesta afirmativa, tanto por el estrecho vínculo existente entre democracia y derechos humanos como por la expresa e inequívoca adhesión del sistema interamericano a los valores democráticos. Dentro de semejante contexto afirmar que la democracia representativa es una cuestión que depende exclusivamente de cada Estado y que no interesa a la OEA en su conjunto equivaldría, en la práctica, a tener por no escritas numerosas disposiciones de la Carta y de otros instrumentos fundamentales del sistema interamericano donde se proclama expresamente el régimen democrático.

En el sistema interamericano están vigentes tanto el principio de no intervención como el principio democrático y no puede pretenderse invocar uno mientras se desconoce el otro, cualquiera sea la dirección en que se observe la cuestión. No es lícito prevalerse de una supuesta recta intención en lo que a la democracia se refiere para pretender justificar la intervención unilateral de un Estado en otro. Pero tampoco es legítimo escudarse en la no intervención para frustrar la acción institucional de la OEA en procura del cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros en relación con el principio democrático.

Es a la luz de esa consideración que debe interpretarse la disposición de la Carta, en cuyos términos la Organización persigue "promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención". En el mismo sentido, como antes se ha dicho, el derecho de los Estados a elegir su sistema de go-

bierno (Art. 2-e de la Carta) sólo tiene sentido si se expresa a través de la voluntad libre de su pueblo.

La promoción de la democracia no es, de suyo, atentatoria contra la no intervención. Lo que sí puede vulnerar este último principio es el método que se utilice para alcanzar dicho fin.

A este respecto, las acciones unilaterales y selectivas que se han emprendido en los últimos años en el hemisferio, en nombre de los valores democráticos, están reñidas, fuera de toda duda, con la no intervención y con el sistema jurídico regional. Nada autoriza a un Estado, incluso concediéndole la mayor sinceridad y pureza a sus intenciones, a imponer por su cuenta medidas coercitivas de distinto orden, que no encuadran ni siquiera remotamente en la legítima defensa, so pretexto de hacer respetar el principio democrático.

En cambio, son legítimos y no atentan contra la no intervención las medidas que puedan adoptarse dentro del seno de la OEA, de conformidad con su ordenamiento y con el Derecho internacional general, para hacer frente a las infracciones en que pudieran incurrir los Estados Miembros contra el principio democrático consagrado en el sistema interamericano.

La no intervención no se opone, pues, a la promoción y la defensa internacionales de la democracia sino a ciertos métodos. Esto nos invita a pasar revista a las acciones que cabe emprender o proponer para la cooperación internacional en esa dirección.

## **II. La cooperación internacional para la promoción y defensa de la democracia**

La preservación de la democracia, lo mismo que la protección de los derechos humanos, debe ser considera-

da como una empresa mancomunada de los Estados americanos y de los pueblos del continente. A ello convoca, en primer término, el ideal democrático común tantas veces proclamado; y, en segundo término, la necesidad de conciliar las acciones internacionales en defensa de la democracia con la recta noción de no intervención.

Un papel muy importante en el diseño de estrategias en tal dirección deberían cumplirlo tanto la OEA como los gobiernos americanos. Sin embargo, esta empresa no debe ser vista como una mera tarea de formulaciones jurídicas y políticas dentro del seno de la OEA, cuya esterilidad ha quedado demostrada en más de una ocasión, lamentablemente. Tampoco debería reducirse el tipo de acciones a poner en práctica a las que puedan adelantarse en el ámbito gubernamental, ni siquiera en gestiones informales y fuera de la OEA, como ha sido el caso de Contadora o de los Ocho. Este tipo de iniciativas, que pueden ser, por lo demás, fructíferas, tiene limitaciones que provienen de lo que también son sus ventajas: se trata de actuaciones gubernamentales, inevitablemente sesgadas por otros intereses del Estado, como el de no alterar negativamente el clima de las relaciones bilaterales con otro gobierno.

La cooperación internacional para la democracia supone la convergencia de la acción gubernamental y de la no gubernamental, en búsqueda de instrumentos para la acción, de bases jurídicas que la sustenten y de la voluntad política necesaria para emprenderla.

A este respecto es necesario reconocer que la mayor parte de las contradicciones y de las omisiones en las que se ha incurrido en nuestro sistema regional han tenido mucho más que ver con la ausencia de una voluntad política clara que con la carencia de instrumentos formales para echar a andar una acción más eficaz. En tal sentido la labor de organizaciones no gubernamentales puede

contribuir a estimular esa voluntad, propiciando escenarios donde los problemas puedan discutirse y digerirse antes de ser llevados a los centros de toma de decisión. Una reunión como este Simposio es, precisamente, uno de esos escenarios.

A continuación se esbozarán algunas ideas sobre acciones que podrían emprenderse, tanto en el plano gubernamental (A) como en el no gubernamental (B) en función de la defensa y promoción internacionales de la democracia. Se trata de un enunciado que no pretende ser, ni muchísimo menos, exhaustivo. Se trata de ideas para la discusión, cuyo seguimiento es lo que podrá determinar la medida de su eficacia.

#### *A. La acción gubernamental*

La acción gubernamental podemos imaginarla en dos contextos: como gestión informal, individual o colectiva, fuera del marco de la Organización de los Estados Americanos o como una actuación impulsada desde la misma OEA.

Las primeras han tenido cierta recurrencia en los años recientes (el Grupo Andino, Contadora, los Ocho y su sucesor, el Grupo de Río, el Plan Arias, etc.) y pueden presentar varias ventajas. Ellas pueden resultar un vehículo más eficaz para configurar una voluntad política habida cuenta del número limitado de los actores que, por hipótesis, intervienen en el proceso. La informalidad, por su parte, que tiene la desventaja de hacer facultativo para los gobiernos interesados aceptar una iniciativa de este género—pues lo contrario sí violentaría la no intervención—ofrece a su vez la ventaja de estimular la cooperación de los gobiernos directamente involucrados.

Con todo, procedimientos de este género, aunque han cumplido un papel útil y pueden continuarlo cum-

pliendo para conformar la voluntad política en el seno de la OEA, parecen más apropiados para abrir camino a la transición democrática que para constituir, por sí misma, medios de defensa y consolidación de la democracia. El escenario natural de éstos debería ser el marco institucional de la OEA.<sup>24</sup>

Como antes se ha dicho la democracia representativa, lo mismo que los derechos humanos, ocupa un lugar preeminente entre los principios que orientan el sistema interamericano. El problema radica en que se han establecido mecanismos precisos para la defensa internacional de los derechos humanos, mientras que en lo que se refiere a la democracia los enunciados son difusos y las acciones han sido, dentro de la OEA, confusas, espasmódicas y contradictorias.

Es esa, precisamente una situación de las que habría que enmendar de inmediato, en una coyuntura política excepcional en la cual la casi totalidad de los gobiernos miembros de la OEA son el fruto de elecciones reconocidamente genuinas. Para ello, pueden utilizarse, con criterios renovados y adecuados a los propósitos del sistema interamericano, los instrumentos que el mismo sistema suministra, tanto en su organización general como en el ámbito específico de la protección a los derechos humanos. Si se juzgare, con todo, que tales instrumentos no son suficientes para los mencionados fines, la hora actual parece propicia para promover nuevos medios para la promoción y defensa de la democracia. Estas opciones serán el objeto de las consideraciones siguientes.

---

24. Con ocasión de las elecciones de Nicaragua, es decir, después de la elaboración de este trabajo y de su presentación al Simposio, se cumplió una misión de observación internacional de elecciones que congregó a organizaciones gubernamentales (ONU y OEA) y no gubernamentales (CAPEL, Grupo Carter. p. ej.). Cabe destacar que es la primera vez que la ONU participa en una misión de este género, y lo hizo fijando una doctrina según la cual su participación está condicionada a que se acepte que su papel es de verificación de las elecciones desde el inicio del proceso y no sólo del acto de votación y escrutinios. Para la época de esta publicación, la ONU se apresta a cumplir misiones similares en El Salvador y en Haití. Se trata, desde luego, de una importante iniciativa, que puede llegar a colmar numerosos vacíos dejados por la OEA en su vacilante y contradictoria acción política.

Varios órganos de la OEA podrían adoptar decisiones relativas a la defensa y promoción de la democracia. La Asamblea General está facultada para “considerar cualquier asunto relativo a la convivencia entre los Estados Americanos”. La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores es competente para “considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados Americanos”. Este mismo órgano, convocado dentro del contexto del TIAR, puede entrar a conocer cualquier hecho o situación que ponga en peligro la paz de América y adoptar sanciones de diverso grado.

Es obvio que, en el caso de estos órganos, no se trata de poderes atribuidos como remedios específicos frente a la ruptura del orden democrático y que una identificación automática entre ese supuesto y el que autoriza a adoptar determinadas decisiones podría ser abusiva. Pero ello no obsta a que se puedan imaginar caminos novedosos y bien fundamentados a través de una interpretación de dichas facultades que tenga en cuenta los fines de la OEA en relación con la democracia y que esté alentada por una sólida voluntad política de “consolidar en este continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”.<sup>25</sup>

La misma falta de voluntad política se ha evidenciado a la hora de valorar la gravedad del irrespeto a los principios que sustentan el sistema interamericano, cuando se ha violentado el orden democrático. En este aspecto, la permisividad ha sido la regla, acaso por intereses políticos circunstanciales, acaso por la alta proporción de gobiernos autoritarios que ha poblado la OEA en ciertas épocas.

Esa corriente de indolencia no repercute solamente en el terreno propiamente político y ético, sino que tiene

25. Carta de la OEA y Convención Americana sobre Derechos Humanos, preámbulo.

efectos negativos sobre medios jurídicos que podrían hacerse valer si verdaderamente se quisiera reconocer al principio democrático, en la práctica, la preeminencia que en el papel se le asigna dentro del sistema interamericano.

Así, de acuerdo con una regla del Derecho internacional general, recogida en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Art. 60.2) los Estados partes en un tratado multilateral están autorizados para suspender total o parcialmente la aplicación del tratado frente a uno de ellos que haya incurrido en "violación grave" del mismo. Desde luego que la determinación de qué debe entenderse por "violación grave" es cuestión de interpretación; pero no debe olvidarse que, de acuerdo con las reglas de interpretación contenidas en la propia Convención de Viena (Art. 31), la misma debe tener en cuenta, no sólo el significado literal de los términos empleados, sino también su contexto y el objeto y fin del tratado.

Es en el fondo, sobre estos principios generales que se asienta lo dispuesto por el artículo 8 del Estatuto del Consejo de Europa, según el cual son posibles de medidas de suspensión y expulsión de dicho Consejo los Estados miembros que infrinjan gravemente los principios fundamentales de la organización, entre los cuales están el imperio del Derecho y el respeto a los derechos humanos.

Todo ello de nuevo convoca a una reevaluación del significado que los Estados americanos han atribuido a la democracia dentro del sistema interamericano, lo que redundará, una vez más, en una cuestión de voluntad política.

Existen bases para adoptar ciertas medidas en caso de ruptura del orden democrático. Una de ellas es el ais-

lamiento de gobiernos establecido por un hecho de fuerza. Existen precedentes de doctrinas que han propiciado el no reconocimiento de gobiernos de facto, como la doctrina Tobar, que ponía el énfasis en la falta de legitimación constitucional de dichos gobiernos, y la doctrina Betancurt, para quien lo decisivo era el no reconocimiento de regímenes que fueran fruto del derrocamiento de un gobierno electo por el pueblo.<sup>26</sup>

Esta última constituye la experiencia más reciente, pues fue aplicada por Venezuela entre 1959 y 1969. Ella cumplió un propósito eminentemente defensivo de las entonces recién restablecidas instituciones democráticas venezolanas. Sin embargo, a causa de la proliferación de golpes de estado, condujo más al aislamiento de Venezuela que al de los regímenes de facto. En este sentido, su aplicación se fue moderando, hasta el punto que las negociaciones iniciales que a la postre conducirían al Pacto Andino comprendieron varios gobiernos militares. Esas consideraciones, y la consolidación de la democracia venezolana, llevaron a su abolición a partir de 1979.

Cabe, sin embargo, plantearse la doctrina del aislamiento de los gobiernos de facto que derroquen a uno electo por el pueblo, ya no como resultado de la acción unilateral de un gobierno, que no garantiza dicho aislamiento, sino como fruto de la acción multilateral del sistema interamericano. Hay bases para adelantar una acción de esta naturaleza. La eficacia de este tipo de acciones ha quedado establecida en casos anteriores, como el del efímero gobierno Natusch en Bolivia, antes mencionado, o incluso, ya fuera del sistema interamericano,

---

26. Sobre las diferencias entre ambas doctrinas, *cfr.* Guerón, C.: *La "Doctrina Betancurt" y el papel de la teoría en política exterior en 1 Politeia*, Caracas, 1972, pp. 231-243. Sobre la doctrina Betancurt, además, *cfr.* Rey, J.C.: *Rómulo Betancurt y la política exterior: Intervención en el Simposio "Rómulo Betancurt: Historia y Contemporaneidad"*. Caracas, 23 y 24 de febrero de 1989.

el del régimen griego de los coroneles frente al Consejo de Europa.<sup>27</sup>

No tiene por qué plantearse, en un contexto como el sugerido, la cuestión del reconocimiento o no de los gobiernos de facto, pues no sería ese el punto esencial a establecer. De lo que se trataría sería de una reacción del colectivo del sistema interamericano frente a una grave ruptura, imputable a uno de sus miembros, de un principio preeminente del mismo sistema como es el principio democrático. Se trata, de nuevo, de una cuestión de voluntad política.

No deben subestimarse, por otra parte, las posibilidades de desarrollo que ofrecen los mecanismos interamericanos para la protección de los derechos humanos en función de la defensa de los valores democráticos. En el pasado, el estudio de casos relativos a las violaciones de los derechos humanos cometidas por gobiernos no democráticos, no sólo ha servido para contener algunos abusos, sino que han sido también medios de movilización de la opinión pública internacional frente a esos gobiernos. En este sentido, han tenido particular relevancia ciertos estudios sobre países realizados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos donde, previa comprobación de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, se han elaborado y publicado informes sobre tales situaciones con las recomendaciones pertinentes.<sup>28</sup>

No debe tampoco olvidarse, en lo que toca a las posibilidades de acción futura, que el sistema regional de derechos humanos comprende la protección de los dere-

27. Frente a ese gobierno, se inició el procedimiento de suspensión y expulsión del Consejo de Europa prevista en el artículo 8 del Estatuto del mismo Consejo (*cf. supra*). Antes de la conclusión de dicho procedimiento, Grecia se retiró del Consejo, lo que condujo a su aislamiento, factor que contribuyó a poner término a la dictadura.

28. *Cfr. p. ej., Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina* OEA/Ser. L/VII.49 doc. 19 11 abril 1980; *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile* OEA/Ser. L/VII.66 doc. 17 27 de setiembre 1985.

chos políticos, aunque sobre dicho campo los órganos de protección del sistema hayan tenido una actuación más bien reducida. En efecto, antes de la entrada en vigencia de la Convención Americana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estaba limitada para emprender acciones en el campo de los derechos políticos porque el artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, referente a tales derechos, no figuraba en la lista enunciada en el artículo 2 de la Resolución XXII de la II Conferencia Interamericana Extraordinaria (Río, 1965), que amplió las facultades de la Comisión, pero le solicitó prestar "particular atención a la observancia de los Derechos Humanos mencionados en los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración...". Fue respecto de esos derechos que la Comisión cumplió la mayor parte de su actividad ulterior. Lamentablemente en este, como en otros aspectos, la entrada en vigencia de la Convención no ha cambiado la práctica de la Comisión ni ha alentado la voluntad política de los gobiernos democráticos para imaginar nuevas acciones sobre las bases suministradas por dicho tratado.<sup>29</sup>

Es este el punto recurrente de este análisis. Si las condiciones anteriores no fueran lo suficientemente con-

---

29. El 17 de mayo de 1980, es decir, después de haberse presentado este trabajo en el simposio, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adoptó su resolución N° 01/90, sobre los casos 9768, 9780 y 9828, concernientes a denuncias sobre fraude electoral en México (Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1989-1990 (OEA/Ser.L/II:77. rev. 1 Doc. 7 17 mayo 1990) pp. 101-128). La Comisión omitió pronunciarse sobre ciertas alegaciones específicas sobre hechos irregulares "pues algunas de ellas hubiesen implicado una presencia de la Comisión Interamericana en la campaña electoral y en el momento de las elecciones" (par. 99). Sin embargo, en relación con el derecho de toda persona a "un recurso sencillo y rápido" que la ampare contra las violaciones a sus derechos fundamentales (Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 25), la Comisión también constató que "un recurso con tales características no existe en México" para la protección de los derechos políticos (Par. 100). Por lo mismo, recomendó al gobierno de México la adopción de medidas legislativas o de otro carácter que subsanen esa situación (par. 101) y le hizo presente "que debe cumplir a cabalidad con la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos y a la protección judicial" (par. 102). El gobierno ha rechazado vivamente esa resolución.

vincentes respecto de los medios de acción de lo que ya se dispone en el sistema interamericano, pero hubiera voluntad política para consolidar procedimientos para la defensa común de las instituciones democráticas, habría siempre la posibilidad de adoptar reformas que dispusieran lo pertinente y que podrían ir desde dispositivos sencillos, como el que resultaría de una norma similar a la contenida en el artículo 8 del Estatuto del Consejo de Europa, hasta elaboraciones más complejas y largas de madurar, como podría ser la adopción de un sistema regional para la protección de los derechos políticos.

Emprender esas reformas no es fácil y ni siquiera estrictamente necesario. Ellas tendrían la ventaja, sin embargo; de que consolidarían una voluntad política de una forma más segura a la que pudiera resultar de una nueva interpretación del papel de la OEA y del alcance de las obligaciones presentes de sus miembros.<sup>30</sup>

Vale la pena, en consecuencia, profundizar el estudio de estas posibilidades y adelantar proposiciones en cualquiera de las direcciones antes señaladas, o en todas ellas, en procura de fórmulas más precisas que puedan servir de base a una convergencia política. Ese es, en parte, el objetivo que justifica una reunión como este Simposio, que podría ser el punto de partida de un debate que sirviera para fraguar la voluntad necesaria para poner en práctica las ideas expuestas.

---

30. En el vigésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA (Asunción, junio de 1990), es decir, también después de la celebración del Simposio y de la preparación de este trabajo, se creó la *Unidad para la promoción de la democracia*. Se trató de una iniciativa canadiense atajada en buena parte de su dimensión original por varias delegaciones latinoamericanas, temerosas de ver en ella un vehículo para la intervención en asuntos internos de otros Estados. La Unidad está concebida para ofrecer un programa de apoyo para la promoción de la democracia, que pueda responder con prontitud y eficiencia a los Estados miembros que, en el pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia... Las polémicas y poco felices circunstancias en que nació el proyecto y la decisión del Secretario General de colocar la Unidad bajo su dirección jerárquica sin reconocerle autonomía, auguran poco frutos para esa iniciativa.

Esta última consideración evoca el papel que en este proceso pueden jugar organizaciones no gubernamentales.

### *B. La acción no gubernamental*

La acción internacional de organizaciones no gubernamentales en promoción y defensa de la democracia puede revestir las más diversas modalidades. No es del caso reseñar acá esas posibilidades de acción en términos generales, cosa que, por lo demás, no está al alcance del autor de esta presentación, más aún si se considera la vasta tarea cumplida por las organizaciones no gubernamentales en derechos humanos que a menudo redundada, al menos indirectamente, en el aliento de los valores democráticos.

Una primera línea de actuación a ser considerada es la que se cumple en orden a la promoción de la democracia. No se trata en este caso de crear mecanismos de defensa para hacer frente a amenazas actuales o virtuales contra la estabilidad de las instituciones, sino de estimular el mejor funcionamiento de éstas y de alcanzar metas de profundización y perfectibilidad de la democracia.

Un ejemplo importante que puede citarse a este respecto, pues viene especialmente al caso en el contexto de este Simposio, es la labor desempeñada por CAPEL desde su fundación. Este Centro, creado cuando apenas se vislumbraba el proceso de transición democrática en América Latina, ha prestado asesoría en materia de organización electoral a varios países del hemisferio, especialmente útil en los casos de largas interrupciones de la praxis democrática. Ha desarrollado también, en varios de esos casos, campañas de educación cívica para estimular a la población a incorporarse a las diversas fases

del proceso electoral y para informar sobre los procedimientos electorales.

Asimismo, ha cumplido un activo papel en misiones de observación de elecciones y ha completado varios proyectos en materia de legislación y sistemas electorales.

Precisamente, en búsqueda de la cooperación internacional para el perfeccionamiento democrático, CAPEL asumió la iniciativa de concertar a los organismos electorales de la región. Así en 1985 se creó, a través del Protocolo de Tikal, la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe y en 1989 se suscribió el Protocolo de Quito, que constituyó la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur. CAPEL es depositario de ambos instrumentos.

En otro ámbito, es importante destacar la convergencia democrática a la que puede llegarse a través de las corrientes políticas. Los partidos, así como las organizaciones políticas internacionales, pueden ser el vehículo que abra el diálogo para la creación de la voluntad política que recobre el sentido universal de la democracia y para impulsar mecanismos eficaces para ese fin. Sin esas corrientes de opinión, la sustentación de los esfuerzos que se orienten en esa dirección será tan endeble como lo ha sido hasta ahora. Por eso la necesidad de propiciar encuentros, en foros apropiados como ha tratado de serlo este Simposio, en búsqueda de las coincidencias que permitan trazar un plan de acción.

La experiencia demuestra que esta tarea no admite dilaciones. La excepcional situación política por la que atraviesa la América Latina urge y obliga a los demócratas del continente a encontrar fórmulas para la profundización de la democracia y para su preservación. No se trata sólo de un realizar un esfuerzo para la coincidencia democrática sino de lograr que el mismo se traduzca en hechos concretos que modifiquen sustancialmente las

vacilaciones y desatinos que se han observado en la OEA a propósito del respeto al principio democrático.

Ciertamente que los peligros por los que pasan nuestras democracias son complejos y de fondo, tal como se apuntó al comienzo de esta exposición. Son en realidad amenazas y males que se ciernen sobre nuestras sociedades en su conjunto más que sobre su solo régimen político. Para conjugarlas no basta, claro está, con adoptar ciertos mecanismos de protección internacional. Ellos son, empero, bien necesarios.

Ningún tiempo como el actual podría parecer más propicio para invertir los negativos precedentes que se han verificado en este campo dentro del sistema interamericano. Pero, correlativamente, la práctica de indiferencia frente a la ruptura del orden democrático vería gravemente afianzada su solidez si es confirmada por una OEA compuesta por gobiernos de origen democrático. He allí el dilema y la grave responsabilidad de esta hora.