

LA CARTA DEMOCRÁTICA DE LIMA Y EL FUTURO DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Luis T. DÍAZ MÜLLER

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Sistema Interamericano en el siglo XXI*. III. *La Carta Democrática de Lima*. IV. *Conclusiones y propuestas: el futuro del Sistema Interamericano en el proceso de la globalización. El tema democrático*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El 11 de septiembre de 2001 (11-S) marcó un parteaguas fundamental o un hito de ruptura del sistema internacional globalizado.

Así mismo, esta fecha histórica coincidió con la aprobación de la Carta Democrática Interamericana o “Carta de Lima” (de aquí en adelante), el mismo día en que se producían los atentados terroristas¹ a las Torres Gemelas y el Pentágono.

No es obra de la casualidad. En este ensayo planteo que existe una relación inextricable entre los sucesos del 11-S y el rumbo del Sistema Interamericano.

El propósito central del ensayo, realizado para el Congreso Internacional sobre “Sistemas Jurídicos Contemporáneos”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (febrero de 2004), consiste en describir y presentar los principales temas que trata la Carta Democrática Interamericana. Asimismo, como corolario de lo anterior, planteo algunas hipóte-

* Investigador titular “C” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Profesor de la división de Estudios Superiores, Facultad de Derecho, UNAM.

¹ Véase Vargas Carreño, Edmundo, “Terrorismo y derechos humanos”, en Díaz Müller, Luis T. (coord.), *Globalización y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

sis de futuro respecto del Sistema Interamericano, en especial de la OEA,² en lo concerniente a tres grandes temas que constituyen áreas de mi trabajo como profesor- investigador de la UNAM y universidades del extranjero: democracia, desarrollo y derechos humanos.³

En efecto, planteo esta relación ineludible entre el rumbo del Sistema Interamericano y el cambio global después del 11-S por varias razones. En primer lugar, la discusión sobre la democracia, el desarrollo y los derechos humanos, que venía preocupando a los gobiernos, aunque pálidamente, y a los especialistas y universidades, pasó a buen recaudo. La propia crisis regional, como en el caso de Argentina, había motivado que en la “Agenda de Lima” se incluyeran los temas que ciertamente interesaban a la región,⁴ en especial, el tema del desarrollo.

En segundo lugar, el 11-S significó el tránsito de un modelo unipolar hegemónico y diluido, hacia un sistema global bélico (Afganistán, Irak) y belicista: la doctrina de la guerra preventiva⁵ y la lucha contra el “Eje del Mal”. No está de más señalar que el 11-S sirvió de legitimación y sustento a la política exterior estadounidense.⁶

En tercer lugar, las guerras de Afganistán e Irak significaron un olvido de los temas del desarrollo, la democracia y los derechos humanos (el tema del acuerdo migratorio en el caso de México) para la región latinoamericana.

Estamos en presencia de un mundo interdependiente y complejo.⁷ ¿Se trata de una nueva “*pax americana*”? A decir verdad, desde la caída del Muro de Berlín (1989) y el derrumbe de los países de la órbita soviética, se venía perfilando una visión estadounidense hegemónica y unilateral del

² Véase Díaz Müller, Luis T., *América Latina. Relaciones internacionales y derechos humanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

³ Agradezco el valioso comentario de distinguidos colegas, los doctores: Vargas Carreño, Sergio García Ramírez y Héctor Fix-Zamudio, así como a mis alumnos de la maestría de la Universidad Iberoamericana (León) y del Postgrado de Derecho de la UNAM, entre otros. Asimismo, pueden consultarse mis conferencias en el Curso Anual del Comité Jurídico Interamericano (OEA, Río de Janeiro) del año 2001.

⁴ Véase “New York 9/11 and after”, *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre de 2001.

⁵ Véase Brotóns, Antonio Remiro, “¿Nuevo orden o derecho internacional?”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 132, mayo de 2003, pp. 4-14.

⁶ Sobre la “legitimación” de la política exterior estadounidense puede verse: Ignatieff, Michael, *Los derechos humanos como política e idolatría*, Barcelona, Paidós, 2003.

⁷ Díaz Müller, Luis T. (coord.), *Globalización y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, agosto de 2003.

mundo.⁸ La tentación de la unipolaridad empezaba a ganar las conciencias de los altos mandos estadounidenses, lo que presagiaba una escasa preocupación por el futuro del Sistema Interamericano en la década perdida de los años noventa. Aún más, si todavía se discute la legalidad de la elección del actual presidente Bush, no es menos cierto que el conocimiento de la región latinoamericana es escaso y falto de proposiciones. Podría ser lo mejor que pudiera ocurrir...

El liderazgo de los Estados Unidos, en un mundo global casi sin contrapesos, se está viendo amenazado por la interminable “guerra” de Irak. Pareciera que la apuesta por la hegemonía estadounidense se está planteando en términos de dos poderosos “contrapesos” al poder americano: la Unión Europea y China emergente (que ya ingresó a la carrera espacial).

Como puede apreciarse, con cierto principio de realidad, Latinoamérica se quedó al Este del Paraíso.⁹

II. EL SISTEMA INTERAMERICANO EN EL SIGLO XXI

La Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), suscrita en 1948, ha sido materia de reformas importantes. En primer lugar, tenemos el “Protocolo de Buenos Aires” de 1967, mediante el cual se realizaron reformas en la estructura institucional de la Organización. Posteriormente, se aprobó el “Protocolo de Cartagena de Indias”, del 5 de diciembre de 1985.

Ambas reformas reconocieron la necesidad de ir más adelante en el papel que debería ocupar la OEA en el contexto de las relaciones interamericanas. Ciertamente, la Carta de la OEA, como producto de la Guerra Fría, no ofreció mayores alternativas para el desarrollo, la democracia y los derechos humanos en el ámbito hemisférico.

En efecto, las reformas de 1985 encuentran su origen en la creación en 1973 de una comisión especial destinada a estudiar la reestructuración del Sistema Interamericano. En principio, puede señalarse que los instrumentos principales del Sistema son: a) la Carta de la Organización de Estados Americanos (1948), b) el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

⁸ Bush, George, “The UN: World Parliament of Peace”, US. Department of State, 8 de octubre de 1990.

⁹ Véase en este mismo sentido: Sagasti, Francisco, “El desarrollo en la transición hacia el siglo XXI: una perspectiva latinoamericana”, *Revista de Estudios Internacionales*, Santiago, año XXVIII, núm. 109, enero-marzo de 1995.

o Tratado de Río de Janeiro (TIAR, 1947), y c) el Tratado General sobre Solución Pacífica de Controversias o Tratado de Bogotá de 1948.¹⁰ Últimamente han adquirido una importancia trascendental, como lo observaremos más adelante, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington), y la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica.

Asimismo, cobró importancia la relación entre la OEA y el sistema de las Naciones Unidas. A decir verdad, desde el Protocolo de Reformas de 1987 se habían trazado nuevos lazos de coordinación entre ambos organismos, especialmente en lo que atañe a la solución pacífica de controversias y al sistema de seguridad colectiva. En buenas cuentas, los sucesivos procesos de reforma introdujeron la posibilidad de la *opción* de recurrir bien sea al Sistema Interamericano o al Sistema de las Naciones Unidas.¹¹

Por otra parte, se aumentaron las funciones políticas del secretario general de la OEA: la facultad para llamar la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente en materia de paz y seguridad del continente o las relaciones de amistad entre los Estados miembros.¹² En materia de reformas, es importante destacar el nuevo texto del artículo 35, introducido por el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985: el Dictamen sobre Empresas Transnacionales preparado por el Comité Jurídico Interamericano en 1986 y el *Aide-mémoire* que elaboró el Grupo Latinoamericano en 1975, así como la Decisión núm. 24 del Grupo Andino.¹³

Desde su creación, y hasta la actualidad, el Sistema Interamericano se adhirió al principio de la democracia representativa, al respeto del principio de no intervención, y a la idea de que todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social. Sin embargo, la actuación de la OEA en la guerra de las islas Malvinas (2 de abril de 1982) ofrece muchos reparos en lo que concierne al predominio

¹⁰ Véase Orrego Vicuña, Francisco, “La búsqueda de un nuevo papel para la Organización de Estados Americanos: el Protocolo de reformas de la Carta de 1985”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, año XX, núm. 77, enero-marzo de 1987, pp. 70 y ss.

¹¹ *Idem.*

¹² Véase Doc. OEA del 18 de diciembre de 1964. La modificación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) culminó en el Protocolo de San José de 1975.

¹³ Véase Díaz Müller, Luis T., *El SELA y las empresas multinacionales latinoamericanas*, México, UNAM, 1981.

ideológico estadounidense en el seno de la Organización: aquí empezó la crisis del sistema interamericano de seguridad.

El derecho a la democracia, derecho humano fundamental, se ve reflejado en el “Compromiso de Santiago”, aprobado por la Asamblea General de la OEA en junio de 1991 (Resolución 3080), que creó un mecanismo para responder de manera automática a una interrupción ilegal del proceso democrático, permitiendo así que la Organización actuara oportunamente en los casos de Haití, Perú y Guatemala:¹⁴ la idea fue convertir el principio democrático en una obligación jurídica concreta.

¿Será posible escribir de un “derecho a la democracia” en el Sistema Interamericano?

La respuesta a este asunto es importante por dos razones principales. En primer lugar porque el “derecho a la democracia” tiende a romper con el principio de que la legitimidad interna de un país, como se verá al analizar la Carta Democrática Interamericana de Lima (2001), es un tema que corresponde a la jurisdicción interna del Estado. En segundo lugar porque el propio proceso de la globalización y el término de la Guerra Fría (1989 en adelante) alteró el concepto de soberanía tradicional, en virtud de que la globalización consiste en un conjunto de “interdependencias complejas”: mercados, capitales, trabajadores migratorios, tecnología, revolución de las comunicaciones, innovaciones científico-tecnológicas.¹⁵

De tal manera que la OEA, aun con sus enormes vacilaciones, ha pretendido (al menos en el plano técnico) avanzar en la consecución real de la democracia, el desarrollo y los derechos humanos. Así lo demuestra el excelente trabajo realizado por el Comité Jurídico Interamericano que ha aportado avances considerables en la formulación de renovadoras tesis jurídicas:¹⁶ la crisis de Haití de 1991, el caso del presidente Fujimori (Perú, abril de 1992), y las acciones en el caso de Guatemala, cuando el entonces presidente, Jorge Serrano, suspendió las garantías constitucionales en una especie de autogolpe de Estado (mayo de 1993). En este último

¹⁴ Véase Muñoz, Heraldo, “El derecho a la democracia en las Américas”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, año XXVIII, núm. 109, enero-marzo de 1995, pp. 58 y ss.

¹⁵ Díaz Müller, Luis T., *op. cit.*, nota 1.

¹⁶ Por vía de ejemplo, véase el excelente trabajo de Grandino Rodas, Joao, “A Comissao Juridica Interamericana rumo ao primeiro centenario”, *Jornadas de Derecho Internacional*, República Oriental de Uruguay y Secretaría General de la OEA, 2000, pp. 199 y ss.

caso la OEA reaccionó rápidamente en virtud del “Compromiso de Santiago” (Resolución 1080 de 1991): en nombre de la democracia. Además, es menester añadir la actuación de la OEA en Surinam (agosto de 1992), en que la Organización ayudó al proceso de paz y al fortalecimiento de la democracia.¹⁷

Por lo tanto, la adhesión al principio de democracia representativa, si bien todavía está pendiente el delicado asunto cubano, puede observarse con claridad en la historia del Sistema Interamericano. Asimismo, la creación de un Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha contribuido a aumentar la eficacia de la Organización.

En el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (la Comisión y la Corte), la importancia del organismo hemisférico es considerable. México ha actualizado su presencia ante los mecanismos de derechos humanos del sistema hemisférico.¹⁸

Ahora bien, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos comienza con la creación de la Comisión Interamericana, en Santiago de Chile (1959). Posteriormente, la labor de la Corte Interamericana, a partir de 1978, permitió establecer un órgano jurisdiccional en materia de protección y tutela de los derechos fundamentales.

En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos tenemos: la Convención Americana de Derechos Humanos o “Pacto de San José” (1969); el Protocolo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988), la Convención sobre Abolición de la Pena de Muerte (1990), la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994).

En la actualidad se trabaja en el problema de la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en la región. La situación de subdesarrollo y pobreza implica que el tema de los derechos humanos asuma una urgencia sin precedentes. A decir verdad, los derechos humanos, en todas sus dimensiones y generaciones, resultan un deber ser,

¹⁷ “Informe del Secretario General de la OEA sobre el caso Surinam”, CP/Doc. 2335/93, Washington, 15 de enero de 1993.

¹⁸ Méndez Silva, Ricardo, *La enseñanza del sistema interamericano en México*, Washington, OEA-Universidad Nacional de Córdoba, 2001; Carmona T., Ulises, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del Sistema Interamericano”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 9, julio-diciembre de 2003, pp. 3 y ss.

una promesa no cumplida, antes que una realidad en nuestra región.¹⁹ La Convención Americana o “Pacto de San José” de 1969 entró en vigor el año de 1978.

De tal manera que el Sistema Interamericano, al realizar un balance preliminar, se ha caracterizado por una cierta formalidad retórica en términos de los llamados “derechos de libertad” o de primera generación: democracia, y libertades individuales. En este rubro, puede decirse que el Sistema Interamericano (desde 1948) ha tenido una magra labor en los tópicos relacionados con los derechos individuales. La sucesión de tiranías, golpes de Estado y gobiernos militares no ha contribuido a mayores logros en estas materias. Sin embargo, a partir de la cláusula democrática contemplada en el “Compromiso de Santiago” (1991) se ha venido perfilando una nueva actitud, incipiente, ante las sucesivas dictaduras de la región.

Asimismo, el Sistema Interamericano ha revelado, especialmente en la actualidad, una mayor preocupación por los derechos sociales. Con seguridad es en el área de los trabajos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte (San José de Costa Rica) donde puede reflejarse una labor más eficaz en la tutela de los derechos fundamentales, incluso el derecho de la persona para recurrir ante los órganos interamericanos.²⁰

En este contexto, signado por el subdesarrollo y la globalización, por los avances y retrocesos del Sistema Interamericano, es que se discutió en Lima la Carta Democrática Interamericana, en los mismos momentos en que se producían los atentados terroristas a los poderes simbólicos de los Estados Unidos.

¹⁹ Véase García Ramírez, Sergio, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, México, UNAM, 2000; Gómez-Robledo, Alonso, *Derechos humanos en el Sistema Interamericano*, México, Porrúa, 2000, entre muchos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), creada en Santiago en 1959, pasó a ser un órgano principal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a partir de 1970. El 17 de noviembre de 1988 fue firmado el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derecho Humanos o “Pacto de San José” (1969) en materia de Derechos Sociales, o “Protocolo de San Salvador”, de 16 de noviembre de 1999.

²⁰ Sobre este aspecto particular véase Candado Trincade, Antonio, *El nuevo reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000) y su proyección hacia el futuro: la emancipación del ser humano como sujeto del derecho internacional*, Washington, Comité Jurídico Interamericano-Secretaría General de la OEA, agosto de 2002.

III. LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA O CARTA DE LIMA: TÓPICOS PRINCIPALES

La Carta Democrática Interamericana fue aprobada en Lima los días 10 y 11 de septiembre de 2001 en el marco de la XXVIII Asamblea Extraordinaria de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Sus propósitos principales son los siguientes:

- El reconocimiento de la democracia representativa como elemento indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región.
- El respeto al principio de no intervención.
- El reconocimiento contenido en la cláusula democrática aprobada en la Tercera Cumbre de las Américas (Quebec, 20-22 de abril de 2001), que establece que cualquier ruptura o alteración 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.
- Reconoce que las cláusulas democráticas existentes en los mecanismos regionales y subregionales expresan los mismos objetivos que la cláusula democrática adoptada por los jefes de Estado y de gobierno en la ciudad de Quebec.
- Reconoce la interdependencia entre la solidaridad, la cooperación y el desarrollo social basados en la justicia y la equidad.
- Reafirma la lucha contra la pobreza, que es una responsabilidad compartida por los gobiernos de la región.²¹
- Tiene presente que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre contiene los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia.
- Reafirma el valor del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Considera que la educación y la protección del medio ambiente son elementos indispensables para el desarrollo integral de ser humano.
- Tiene presente que el “Protocolo de San Salvador” en materia de derechos económicos, sociales y culturales resalta la importancia de estos derechos en relación con la democracia representativa.

²¹ Véase *Revista Peruana de Derecho Internacional*, Lima, núm. 118, julio-diciembre de 2001, pp. 55 y ss.

- El establecimiento de un mecanismo de acción colectiva en caso de que se produjera una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización, de acuerdo con el “Compromiso de Santiago” (1991).
- Tiene presente que en la “Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo” (1993), los Estados miembros expresaron su convencimiento de que la democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión integral de la solidaridad americana, acordaron aprobar la Carta Democrática Interamericana.

Es menester resaltar que la Carta Democrática de Lima (como la llamaré en adelante) avanza formalmente en varios asuntos. En primer lugar, retoma la idea de la paz regional. Es importante destacar este aspecto porque desde hace un tiempo se viene discutiendo la propuesta de una Zona de Paz para América Latina,²² o de una Zona Desnuclearizada Latinoamericana.²³

En segundo lugar, entre los méritos de la Carta Democrática de Lima debe mencionarse la insistencia en el desarrollo de la región aunado a las condiciones de pobreza y de falta de vigencia de la democracia representativa. En tercer lugar, un tema de inagotable discusión: la efectividad de la propia democracia representativa en medio de las crisis nacionales y mundiales asociadas a los procesos de transición democrática puestos en marcha especialmente en la década de los noventa para resolver el tema del subdesarrollo y la pobreza.

Así, el tópico de las transiciones a las democracias ha sido objeto de estudios de singular profundidad por cuentistas políticos y constitucionalistas. Me interesa destacar el tema de las transiciones (O'Donnell, Schmitter, Linz, Whitehead, Cardoso, Hirshmann) por la enorme discusión que suscitó la propuesta del Estado burocrático-autoritario, y la fórmula ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones). En breves palabras, el Estado burocrático-autoritario,²⁴ surgió a propósito de las dictaduras militares en la

²² Véase Díaz Müller, Luis T., *op. cit.*, nota 1, capítulo IV.

²³ Armanet, Pilar, “La zona desnuclearizada latinoamericana en la perspectiva de la cooperación regional”, *Revista de Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, año XX, enero-marzo de 1987.

²⁴ Collier, David, *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, FCE, 1985.

región, habría surgido al momento del agotamiento del proceso de industrialización latinoamericana planteado por la CEPAL desde 1948.²⁵

El análisis detallado de los 28 artículos de la Carta Democrática de Lima me permite realzar los siguientes aspectos de importancia:

1) El artículo 1o. establece una fórmula esencial: la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos. En este mismo sentido se pronunciaron dos importantes cumbres iberoamericanas: la VI Cumbre Iberoamericana (Santiago de Chile, noviembre de 1996), y la VII Cumbre cuyo tema central fue “Los valores éticos de la democracia” (isla Margarita, Venezuela, noviembre de 1997).

En el fondo del asunto puede observarse que, si bien el tema democrático llegó al más alto nivel de las preocupaciones hemisféricas, no es menos cierto que la Carta de Lima no ofrece propuestas reales para el binomio que está en el centro de sus ocupaciones: la vinculación entre la democracia integral y el desarrollo.

Ahora bien, es menester destacar que la Carta de Lima se aprobó, como lo he señalado anteriormente, el mismo día en que ocurrieron los repudiables atentados en Nueva York y Washington. Este hecho histórico es importante porque significó un partaguas fundamental en el rumbo del nuevo orden mundial.²⁶

Estados Unidos cambió profundamente su política hacia el resto del mundo, reformuló su diseño de las relaciones exteriores e, incluso, reorientó su manejo de la globalización en marcha. En materia de las relaciones internacionales de los Estados Unidos, adoptó una nueva fórmula de legitimación ideológica: la doctrina de la guerra preventiva, una nueva visión del enemigo interno, y la guerra contra el Eje del Mal (Afganistán, Irak).

Por lo tanto, el tema de la democracia representativa con desarrollo económico y social propugnada por la Carta Democrática de Lima, pasó a segundo plano. Incluso, se produjo una devaluación importante del papel del sistema de las Naciones Unidas²⁷ y del propio derecho internacional: la discusión actual en cuanto al retorno al *multilateralismo* a la vista de las próximas elecciones presidenciales en los Estados Unidos de 2004.

²⁵ *Idem.*

²⁶ García de Cortázar, Fernando *et al.*, *El Día de la Infamia. Análisis y reflexiones sobre el 11-S*, Madrid, Esfera de los Libros, 2002.

²⁷ Tharoor, Shashi, “Why the US needs the UN?”, *Foreign Affairs*, Nueva York, septiembre-octubre de 2003, pp. 67 y ss.

2) El artículo 3o. de la Carta, por su parte, introduce conceptos de primera importancia: respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, respecto al Estado de derecho, elecciones libres basadas en el sufragio universal y secreto como expresiones de la soberanía del pueblo; régimen plural de partidos y organizaciones políticas; separación e independencia de los poderes públicos.²⁸

Las elecciones deben ser libres. El Informe del Comité sugiere que se agreguen los conceptos de: “periódicas”, “secretas” y controladas por autoridades independientes en competencia en materia electoral.

3) El artículo 4o. de la Carta establece los elementos para el fortalecimiento de la democracia: la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales, y la libertad de expresión y de prensa. Aún más, el artículo 4o. agrega que la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la democracia, son igualmente fundamentales para la democracia.

No se trata de una lista exhaustiva de derechos. Aborda asuntos y derechos diversos, es el caso de la transparencia, los derechos sociales, y la libertad de expresión. Quizá debieron incluirse en artículos por separado.

Por estas razones es importante citar las palabras del secretario general de la OEA, Sr. César Gaviria, en su discurso de Lima (10 de septiembre de 2001):

El proyecto recoge muchos y nuevos derechos, cuya incorporación a la legislación regional la han hecho los Estados, pero también la Corte Interamericana en sus sentencias, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con sus pronunciamientos. Estos derechos incluyen los derechos de los pueblos indígenas y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, los derechos de la niñez, los de la mujer, los de los trabajadores consignados en los convenios de la OIT, el respeto de los emigrantes y sus familias.²⁹

El tema de la democracia es tratado en la Carta en relación con los derechos humanos y el desarrollo, teniendo presente que los derechos funda-

²⁸ Véanse las observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana, CTI/doc. 76/01.

²⁹ Gaviria, César, *Discurso ante la Asamblea General Extraordinaria de la OEA*, Lima, Perú, 10 de septiembre de 2001, p. 4.

mentales son únicos, universales e interdependientes.³⁰ En este sentido, en un interesante ensayo³¹ sobre el caso de Haití (1991-1994) se plantea que a partir de la Resolución 1080 de la OEA intitulada “Compromiso de Santiago” (1991), los países miembros adoptaron un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa. Escapa al propósito general de este trabajo tratar detalladamente la crisis democrática en Haití.

Sin embargo, quiero destacar dos asuntos. En primer lugar, la intervención de los mecanismos del Sistema Interamericano, que tradicionalmente había hecho caso omiso de la presencia de dictaduras militares en la región. En segundo lugar, la adopción de medidas de presión tendientes al retorno del país haitiano a la democracia en una actitud política combinada de la OEA y la ONU.³²

4) El apartado II de la Carta Democrática Interamericana trata sobre la democracia y los derechos humanos. Afirma que la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales (artículo 7o.). Puede actuar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (artículo 8o.). Dispone la eliminación de todas las formas de discriminación de género, étnica y racial (artículo 9o.), y la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas.³³ Finalmente, el respeto de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de 1998.

5) El apartado III se refiere a la democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza.

La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Las medidas que se sugieren son: creación de empleo productivo, reducción de la pobreza, y erradicación de la pobreza extrema (artículo 12).

Un tema nuevo es el ejercicio de la democracia que facilita la preservación y el manejo adecuado del *medio ambiente*, con el fin de lograr un de-

³⁰ Díaz Müller, Luis T., *op. cit.*, nota 1.

³¹ Di Sena Junior, Roberto, “A “Cláusula Democrática” no Sistema Jurídico Interamericano: um estudo à luz da crise do Haiti”, *Revista Secuencia*, Florianópolis, Universidad Federal de Santa Catarina, año XXII, núm. 42, julio de 2001.

³² Véase la Resolución del Consejo de Seguridad núm. 940/94 que planteó la utilización de todos los medios necesarios para la restauración a la democracia, luego del derrocamiento del presidente Jean Bertrand Aristide.

³³ Véase Stavenhagen, R. (coord.), *Derechos humanos y derecho indígena*, México, Universidad de las Naciones Unidas-El Colegio de México, 1986.

sarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones (artículo 15). La educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, educación al servicio de todos (artículo 16).

6) El apartado IV trata sobre el fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática.

El artículo 17 versa sobre la asistencia al gobierno de un Estado miembro, cuando considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático. Asimismo, el secretario general de la OEA o su Consejo Permanente podrá disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación (artículo 18).

De conformidad con la Cláusula Democrática³⁴ contenida en la Declaración de Quebec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional, permitirá la actuación de los organismos de la OEA (la Secretaría General y el Consejo Permanente, artículo 19).

El Consejo Permanente puede realizar las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios para promover la normalización de la institucionalidad democrática (artículo 20). En caso de que se produzca una alteración del orden democrático, conforme a la Carta de la OEA, se podrá *suspender* a dicho Estado miembro del derecho a participar en la OEA,³⁵ con el voto afirmativo de 2/3 de los Estados miembros.

7) Finalmente, los apartados V y VI se refieren a la democracia y las misiones de observación electoral³⁶ y la promoción de la cultura democrática, respectivamente.

En lo que concierne a la democracia y las misiones de observación electoral se señala el carácter independiente, en condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión electoral (artículo 24).

La democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, cultural y social de los pueblos. Por ello, los artículos 26, 27 y 28 se refieren al apoyo de una cultura democrática: educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social, y la participación igualitaria de la mujer (artículo 28 y último).

³⁴ Véase Pellicer, Olga, “LA OEA a los 50 años: ¿hacia su fortalecimiento?”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, junio de 1998, pp. 19 y ss.

³⁵ Véase Sequeiros, José Luis, “LA OEA y el Derecho Internacional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, *ibidem*, pp. 37 y ss.

³⁶ *Idem*.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS: EL FUTURO DEL SISTEMA INTERAMERICANO EN EL PROCESO DE LA GLOBALIZACIÓN. EL TEMA DEMOCRÁTICO

1. En términos generales, el tema de la democracia ha sido un tópico recurrente, y una aspiración incumplida en el marco del Sistema Interamericano.

Los sucesivos golpes de Estado y asonadas militares han conspirado en favor de un fortalecimiento del sistema democrático en la región. El propio Sistema Interamericano de seguridad, que entró en crisis desde la guerra de las islas Malvinas (abril de 1982), no se reflejó en un auténtico modelo de “seguridad colectiva”, demasiado dominado por las proyecciones estratégicas de los Estados Unidos.

2. El subdesarrollo, la pobreza y la crisis regional son, naturalmente, los hitos prioritarios de la agenda latinoamericana. Sin embargo, los sucesos del 11-S de 2001 reorientaron bruscamente el rumbo y las prioridades de la política exterior estadounidense. Esta reorientación fundamental trajo consigo una desvalorización del papel y de las necesidades de Latinoamérica en el concierto mundial.

3. En mi opinión, el tema del desarrollo latinoamericano está estrechamente vinculado a la paz de la región. Con todo, los conflictos internos en Perú, el agotamiento de la transición tutelada en Chile, la catastrófica crisis en Argentina, las esperanzas de recuperación en Brasil (Lula), la guerra civil en Colombia, el estancamiento estructural de Centroamérica, constituyen factores internos al imaginar democracias plenas y sustentables.

4. Por ello, a lo largo del trabajo se puede observar y reconocer que los factores mundiales o externos han incidido en la consolidación de democracias latinoamericanas, particularmente frágiles y vulnerables.

En este contexto, la Carta Democrática Interamericana no pudo llegar en peor momento: el mismo día del atentado a los poderes simbólicos de los Estados Unidos. Un antes y un después en el orden mundial: un cambio de prioridades.

5. La Carta Democrática Interamericana, que recogió elementos del “Compromiso de Santiago” (1991), especialmente en lo que atañe a la cláusula democrática, tuvo una cierta y relativa importancia en la medida que incorporó nuevos derechos y deberes relacionados con el derecho a la democracia.

Pues bien, en términos reales, poco se ha avanzado. La Carta de Lima, como el camino del infierno, está tapizada de buenas intenciones. Por ejemplo: teniendo como antecedentes la Carta de Quebec (2001) y el “Compromiso de Santiago”, la Carta de Lima se empeñó en una adhesión colectiva al principio de la democracia representativa. Una loable tarea sin solución de continuidad: los procesos de transición a la democracia, como escribía, están fracasando por causas estructurales internas, regionales y las derivadas del nuevo orden mundial en ciernes, cargado de incertidumbre, como escribiera Arthur Miller.

Vivimos en un proceso de transición. La duda “hamletiana” consiste en preguntarse si la región latinoamericana está caminando hacia la democracia plena, y parece que no es así, o hacia los insondables recodos del autoritarismo.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARMANET, Pilar, “La zona desnuclearizada latinoamericana en la perspectiva de la cooperación regional”, *Revista de Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, año XX, enero-marzo de 1987.
- BROTÓNS, Antonio Remiro, “¿Nuevo orden o derecho internacional?”, *Claves de razón práctica*, Madrid, mayo de 2003.
- BUSH, George, *The UN: World Parliament of Peace*, US Department of State, 8 de octubre de 1990.
- CANDADO TRINCADE, Antonio, *El nuevo reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000) y su proyección hacia el futuro: la emancipación del ser humano como sujeto del derecho internacional*, Washington, Comité Jurídico Interamericano-Secretaría General de la OEA, agosto de 2002.
- CARMONA, Ulises, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del Sistema Interamericano”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 9, julio-diciembre de 2003.
- COLLIER, David, *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, FCE, 1985.
- DI SENA JUNIOR, Roberto, “A “Clausula Democrática” no Sistema Jurídico Interamericano: un estauado à luz da crise do Haiti”, *Revista Sequencia*, Florianópolis, Universidad Federal de Santa Catarina, año XXII, núm. 42, julio de 2001.

- DÍAZ MÜLLER, Luis T. (coord.), *Globalización y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- , *El SELA y las empresas multinacionales latinoamericanas*, México, UNAM, 1981.
- , *América Latina, relaciones internacionales y derechos humanos*, México, FCE.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando *et al.*, *El Día de la Infamia. Análisis y reflexiones sobre el 11-S*, Madrid, Esfera de los Libros, 2002.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, México, UNAM, 2000.
- GAVIRIA, César, *Discurso ante la Asamblea General Extraordinaria de la OEA*, Lima, 10 de septiembre de 2001.
- GÓMEZ-ROBLEDOS, Alonso, *Derechos humanos en el sistema interamericano*, México, Porrúa, 2000.
- GRANDINO RODAS, Joao, “A Comissão Jurídica Interamericana rumo ao primeiro centenário”, *Jornadas de Derecho Internacional*, República Oriental de Uruguay y Secretaría General de la OEA, Washington, 2000.
- IGNATIEFF, Michael, *Los derechos humanos como política e idolatría*, Barcelona, Paidós, 2003.
- MÉNDEZ SILVA, Ricardo, *La enseñanza del sistema interamericano en México*, Washington, OEA-Universidad Nacional de Córdoba, 2001.
- MUÑOZ, Heraldo, “El derecho a la democracia en las Américas”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, año XXVIII, núm. 109, enero-marzo de 1995.
- ORTEGA VICUÑA, Francisco, “La búsqueda de un nuevo papel para la Organización de Estados Americanos: el Protocolo de reformas de la Carta de 1985”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, año XX, núm. 77, enero-marzo.
- PELLICER, Olga, “La OEA a los 50 años: ¿hacia su fortalecimiento?”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, junio de 1998.
- SAGASTI, Francisco, “El desarrollo en la transición hacia el siglo XXI: una perspectiva latinoamericana”, *Revista de Estudios Internacionales*, Santiago, año XXVIII, núm. 109, enero-marzo de 1995.
- SEQUEIROS, José Luis, “La OEA y el derecho internacional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México.

STAVENHAGEN, Rodolfo (coord.), *Derechos humanos y derecho indígena*, México, Universidad de las Naciones Unidas-El Colegio de México, 1986.

THAROOR, Shashi, “Why the US needs the UN?”, *Foreign Affairs*, Nueva York, septiembre-octubre de 2003.

“Informe del Secretario General de la OEA sobre el caso de Suriname”, CP/Doc. 2335/93, Washington, 15 de enero de 1993.

Revista Peruana de Derecho Internacional, Lima, núm. 118, julio-diciembre de 2001.