

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROMOCION Y PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

I

La cuestión de la relación entre la democracia —como ideología, sistema político y forma de Estado— y la promoción y protección internacional de los derechos humanos, es un tema de esencial importancia teórica y práctica que, sin embargo, no ha merecido de la doctrina, pese a algunas excelentes contribuciones¹, un tratamiento global y sistemático, capaz de asegurar un adecuado conocimiento y comprensión del asunto.

Esta carencia es especialmente destacable en América, por los problemas jurídicos y políticos que esta relación implica y por la necesidad de actualizar el tratamiento de un tema.

La raíz y la dificultad del problema se encuentran en el hecho de que la expresión «democracia» se ha utilizado y se utiliza con la adición o con el agregado de diversos calificativos (popular, socialista, social, representativa, etc.). Esto ha hecho y hace que muchas veces el vocablo se use indistintamente para designar a regímenes políticos absolutamente distintos entre sí. Pero además las confusiones resultan de la circunstancia esencial de que mientras existen sistemas de protección internacional de los derechos humanos pensados para ser aplicados a un conjunto de Estados que poseen distintos sistemas políticos, económicos y sociales —democráticos unos, no democráticos otros—, se dan, simultáneamente en la realidad internacional actual, sistemas re-

¹ Sin perjuicio de los trabajos doctrinarios que se citan posteriormente y de los aportes jurisprudenciales al tema, merecen destacarse los estudios de Phédon Th. VEGLERIS, «Valeur et signification de la clause "dans une société démocratique" dans la Convention Européenne des Droits de l'Homme», «Les Droits de l'Homme», *Revue de Droit International et Comparé*, vol. 1-2, 1968, p. 219, y de Durward S. SANDEFER, «The relationship between the respect for human rights and the effective exercise of representative democracy», *La Organización de Estados Americanos y los Derechos Humanos*, 1960-1967, Washington, 1972.

gionales de protección de los derechos humanos instaurados sobre la base del presupuesto de la existencia de un sistema internacional que reúne a Estados que aceptan una misma concepción de la democracia, común a todos ellos.

Es cierto que la expresión «democracia» se ha empleado, en especial a partir de la década de los cuarenta, para caracterizar a los más diversos sistemas políticos. Todos los Estados quieren ser democráticos y todos pretenden ser la expresión de la verdadera democracia. Pero esta generalización de la utilización del concepto, fruto de razones políticas circunstanciales, capaz de generar peligrosas confusiones, pero demostrativa, al mismo tiempo, del prestigio de la fuerza de la idea democrática —necesariamente unida a las reivindicaciones populares y a la lucha por la justicia—, no puede hacer olvidar lo que verdaderamente la democracia es. Pese a las dificultades definitorias, a los problemas conceptuales, a los cambios históricos, a la diversidad de las formas de gobierno que son posibles en los Estados democráticos y a las oposiciones entre aquellas que coinciden en lo esencial respecto de una misma idea de lo que es la democracia, hay que convenir en que el concepto de la democracia incluye necesariamente el principio de que todo poder político deriva de la libre expresión de la voluntad popular, de que la integración de los poderes del gobierno debe ser el resultado directo o indirecto de elecciones libres y periódicas, en que todos los ciudadanos, sin discriminación alguna fundada en la ideología, la raza, la religión o el sexo puedan participar mediante el voto, y en que puedan intervenir todos los partidos políticos que libremente se hayan constituido, sin prescripciones ni discriminaciones, de acuerdo sólo con las pautas generales determinadas por la Constitución y la ley. La democracia, en esta concepción, sólo es concebible si implica el reconocimiento, garantía y protección de los derechos humanos, es decir, de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, de la libertad, de la seguridad y de la justicia, que resultan de concebir al hombre como titular de derechos irrenunciables e inalienables, anteriores y superiores al Estado. La democracia así conceptualizada, que se traduce necesariamente en la existencia de un Estado de Derecho, en el que el Poder Público está sujeto a la Constitución y a la Ley y existen los mecanismos jurídicos para asegurar la supremacía de la Constitución y la responsabilidad de los gobernantes, lleva a reconocer la necesidad del gobierno de la mayo-

ría, que ha de actuar dentro de la Constitución y de la ley, respetando los derechos y la plena participación política de todas las minorías. Es incompatible con cualquier sistema que no se traduzca en la aceptación de un pluralismo ideológico y político pleno, con cualquier sistema de gobierno que no acepte el multipartidismo, que no suponga la posibilidad cierta de renovación y alternancia de los partidos políticos en el gobierno según los resultados de elecciones libres y periódicas, y con cualquier régimen que implique la dictadura de un hombre, un grupo, una clase, de uno o de varios partidos políticos o el poder omnímodo de la mayoría.

Evidentemente ésta es una concepción precisa, clara e individualizada de la democracia. Es nuestra idea de ella. Podrá hablarse de otras democracias. Pero histórica y políticamente es a este tipo de democracia al que están vinculados algunos de los sistemas regionales de promoción y protección de los derechos humanos. Es más, estos sistemas presuponen y se fundan en la aceptación de esta idea de la democracia. Y es con respecto a ellos y a la relación entre la democracia que proclaman y al régimen de protección internacional de derechos humanos que han establecido, que son aplicables los conceptos que queremos estudiar con referencia particular al sistema interamericano.

II

El régimen de promoción y protección internacional de los derechos humanos de las Naciones Unidas parte necesariamente del principio de que la actual organización internacional universal reúne Estados de distintas concepciones políticas, económicas y sociales, con sistemas de gobierno de naturaleza esencialmente distinta, fundados en tradiciones históricas, realidades culturales, ideologías y criterios filosóficos diferentes.

La Carta de las Naciones Unidas establece que ésta es una organización internacional de «Estados amantes de la paz», según la fórmula empleada por su artículo 4², que no puede exigir

² La Corte Internacional de Justicia ha dicho a este respecto: «Los términos "podrán ser miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz" indican que los Estados que reúnan las condiciones enumeradas tienen los títulos requeridos para ser admitidos. El sentido natural de los términos empleados conduce a considerar la enumeración

a los Estados que la integran una determinada forma política, ya que todo Estado «tiene el derecho inalienable de elegir su sistema político, económico, social y cultural...» como expresa la Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados, aprobada por la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La elección de su sistema político, por parte de cada Estado, es un asunto esencialmente de la jurisdicción interna (art. 2.7 de la Carta), respecto del cual no cabe ningún tipo de intervención ni de los otros Estados ni de la Organización de las Naciones Unidas.

El sistema de protección internacional de los derechos humanos de las Naciones Unidas se edificó sobre este presupuesto. Si bien hoy se entiende, en la práctica y de la abrumadora mayoría de la doctrina, que la acción internacional, de acuerdo con las normas y principios vigentes y dentro de sus límites, en materia de promoción y protección de los derechos humanos no es, dentro de ese marco, una materia reservada a la jurisdicción doméstica³, el sistema de las Naciones Unidas ha debido construirse respetando la diversidad ideológica y política que está en la esencia del actual sistema internacional universal.

de estas condiciones como limitativa y no simplemente como enunciativa o a título de ejemplo. La disposición perdería su significación y su valor si otras condiciones, extrañas a las prescriptas, pudieran ser exigidas. Las condiciones enunciadas en el artículo 4, párrafo 1, deben, pues, ser consideradas no solamente como condiciones necesarias, sino también como condiciones suficientes» (*C.I.J., Recueil*, 1947-1948, p. 62).

Y el juez Alvarez, en su opinión individual, a pesar de aceptar el criterio de la Corte, agregó: «Por otra parte, teniendo en cuenta la naturaleza de la sociedad internacional mundial, los fines de la Organización de las Naciones Unidas y su vocación a la universalidad, se debe considerar que todos los Estados que poseen las condiciones exigidas en el artículo 4 de la Carta tienen un derecho a llegar a ser miembro de esta Organización. El ejercicio de este derecho no puede ser impedido por la exigencia de otras condiciones no previstas expresamente por la Carta, por el Derecho de Gentes o por otra convención, ni por motivos de orden político» (*C.I.J.*, 1947-1948, «Conditions de l'Admission d'un Etat comme membre des Nations Unies» (article 4 de la Charte, p. 71).

³ La bibliografía sobre este punto es abundantísima, ya que ha sido uno de sus temas predilectos. Nuestra opinión y las correspondientes indicaciones bibliográficas, en Héctor GROS ESPIELL, «La evolución del concepto de los derechos humanos: Criterios occidentales, socialistas y del Tercer Mundo», en *Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, vol. 5, Madrid, 1979, p. 74.

La Declaración Universal de Derechos Humanos se basa en la afirmación de la existencia de «una concepción común de estos derechos y libertades»⁴, pero esta concepción común fundada en el reconocimiento universal de la «dignidad intrínseca» de «todos los miembros de la familia humana»⁵, implica la aceptación de la existencia de diversas concepciones en materia de derechos humanos, vinculadas a los diferentes sistemas políticos, económicos, sociales y culturales que coexisten en el mundo de hoy⁶.

Es cierto que la Declaración Universal contiene una referencia a la democracia. Es el famoso párrafo 2 del artículo 29, que dice: «En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática.»

Pero esta norma y la expresión «del bienestar general de una sociedad democrática», que han dado lugar a encontradas interpretaciones⁷, no significa de manera alguna que la Declaración Universal, y el sistema en materia de derechos humanos que de ella resulta, se encuentre vinculada a una concepción específica de la democracia. La referencia al «bienestar general en una sociedad democrática» —y no puede olvidarse que el proyecto original considerado decía Estado democrático— sólo significa invocar al bienestar general de una sociedad en que se respeten y garanticen los derechos humanos que la propia Declaración enumera⁸.

⁴ Preámbulo, párrafo 7: Proclamación de Teherán del 13 de mayo de 1968, párrafo 2. Sobre el sentido de este párrafo: Héctor GROS ESPIELL, *op. cit.*, p. 80. Véase la bibliografía citada en la nota 14 de esa página.

⁵ Preámbulo, párrafo 1.

⁶ Héctor GROS ESPIELL, *op. cit.*, p. 80.

⁷ Phédon Th. VEGLERIS, *op. cit.*, p. 229; A. VERDOOT, *Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, Louvain-París, Edition Nauwelaerts, 1963, pp. 262-267. Véase el muy completo estudio de Oscar M. GARIBALDI, «On the ideological content of human rights instruments: the clause "in a democratic society"», en *Contemporary issues in International Law*, Essays in honor of Louis B. SOHN, N. P. Engel, Kehl, 1984.

⁸ Véase el exhaustivo estudio de esta cuestión que se realiza por Erika-Irene DAES, *Los Deberes de toda Persona Respecto de la Comunidad y las Limitaciones de los Derechos y Libertades Humanos según el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos*, Naciones Unidas,

Los dos Pactos de Derechos Humanos —reconociendo expresamente que todos los derechos humanos se derivan «de la dignidad eminente de la persona»⁹, reiterando que estos derechos constituyen «un ideal común» de todos «los pueblos y naciones»¹⁰, basándose en una concepción integral de todos ellos, interrelacionados e interdependientes entre sí¹¹— no contienen ni en sus Preámbulos ni en sus disposiciones normativas precepto alguno que aluda a la democracia —como forma de Estado— o a ningún otro sistema político específico. Aunque el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos enumera los derechos políticos de los ciudadanos en un régimen político democrático, no hay tampoco aquí una relación expresa con este régimen y es posible interpretar esta norma como compatible con el sistema político de Estados partes que no aceptan la concepción de democracia, en sentido estricto, a que antes nos hemos referido.

Hay que recordar, sin embargo, que el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene, en su artículo 4, una norma esencialmente análoga al artículo 29, párrafo 2 de la Declaración Universal, que permite someter esos derechos «únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática».

En cambio, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos no incluye un texto similar¹², porque su artículo 4, referente a la probable suspensión de las obligaciones contraídas de acuerdo con el Pacto, hace una enunciación de los extremos que limitan

número de venta S.82.XIV.1, Nueva York, 1983, pp. 142-144. Asimismo: Hernán SANTA CRUZ, *Cooperar o Perecer, 1941-1960*, t. I, Buenos Aires, 1984, p. 192.

⁹ Preámbulo de los dos Pactos, párrafos 1 y 2.

¹⁰ Resolución 2200(XXI) del 16 de diciembre de 1966 de la Asamblea General, que aprueba y abre a la firma los dos Pactos de Derechos Humanos y el Protocolo Facultativo al de Derechos Civiles y Políticos, Preámbulo, párrafo 3.

¹¹ «Pacto de Derechos Económicos, Sociales, Culturales», Preámbulo, párrafo 3; «Pacto de Derechos Civiles y Políticos», Preámbulo, párrafo 3; Resolución 32/130 del 16 de diciembre de 1977 de la Asamblea General, párrafo 1. Sobre esta resolución: Héctor GROS ESPIELL, *op. cit.*, p. 76-77.

¹² Phédon Th. VEGLERIS, *op. cit.*, p. 231, nota 22, que comete el error de no citar el artículo 22, párrafo 2, del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

esta posibilidad, que no contiene la referencia a la sociedad democrática. Estas eventuales suspensiones, además de estar limitadas por el párrafo 2, deben cumplir con lo dispuesto en el párrafo 3, y «no ser incompatibles con las demás obligaciones», no pudiendo entrañar «discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social».

En cuanto al criterio admisible para la limitación de los derechos que garantiza, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos sigue un criterio distinto y en vez de dar una pauta general, como la que enuncia el artículo 4 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, prevé para algunos de los derechos criterios limitativos específicos. Tal es el caso del artículo 12, párrafo 3, que no menciona a los que se derivan de la existencia de una sociedad democrática, y el artículo 22 que, por el contrario, con respecto al derecho de asociación, prevé las restricciones fundadas «en la Ley que sean necesarias en una sociedad democrática».

No hay duda de que la expresión «sociedad democrática» tiene en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos el mismo sentido que en la Declaración Universal y que no importa la afirmación de la existencia de una relación entre una específica forma política democrática —el Estado democrático— y la protección internacional, de tipo universal, de los derechos humanos.

Lo antes dicho no significa desconocer que en diversas resoluciones de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos se ha hecho referencia a la cuestión de la democracia y los derechos humanos. Pero estas resoluciones —casi todas referidas a casos de violaciones de derechos humanos en países latinoamericanos— no pueden afectar la conclusión anterior, que resulta de los textos de base —la Carta, la Declaración Universal y los Pactos— y del hecho indiscutible de que el sistema de las Naciones Unidas agrupa a Estados de los más diversos sistemas políticos y de las más distintas ideologías, sean o no democráticos, según la acepción concreta y específica que le damos al término. Y los Estados que no son democráticos de acuerdo con la acepción precisa y concreta del tema tienen derecho a ser, y son, miembros de las Naciones Unidas y a adoptar el sistema de gobierno que deseen, con la única obligación —respecto del tema en estudio— de respetar los deberes que en cuanto al reconocimiento, garantía y protección de los derechos humanos les

imponen la Carta, la Declaración Universal y, en su caso, los Pactos y otros instrumentos del sistema de las Naciones Unidas.

Por el contrario, el sistema europeo, que funciona dentro del marco del Consejo de Europa y que tiene por base la Convención Europea para la Protección de los Derechos y de las Libertades Fundamentales, de fecha 4 de noviembre de 1950, vincula directa y expresamente el régimen de protección internacional de los derechos y libertades fundamentales que establece, con la común concepción de la democracia de todos los Estados partes en ese tratado, miembros, al mismo tiempo, del Consejo de Europa.

Dos párrafos del Preámbulo así lo reconocen al decir: «Reafirmando su profunda adhesión a estas libertades fundamentales que constituyen las bases mismas de la justicia y de la paz en el mundo, y cuyo mantenimiento reposa, esencialmente, de una parte en un régimen político verdaderamente democrático y, de otra, en una concepción y un respeto comunes de los derechos humanos que ellos invocan»;

«Resueltos, en cuanto Gobiernos de Estados europeos animados de un mismo espíritu y en posesión de un patrimonio común de ideales y de tradiciones políticas, de respeto a la libertad y de preeminencia del Derecho, a tomar las primeras medidas adecuadas para asegurar la garantía colectiva de algunos de los derechos enunciados en la Declaración Universal.»

A su vez, el párrafo 2 del artículo 11 dispone:

«El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas en la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral o la protección de los derechos y libertades ajenos.»

En esta norma la expresión «en una sociedad democrática»¹³ tiene un sentido propio y específico, el de la democracia que constituye la idea común de los países de Europa Occidental, distinto del genérico que la expresión —referente a la sociedad democrática— posee en el artículo 28 de la Declaración Universal.

¹³ Phédon Th. VEGLERIS, *op. cit.*

De igual modo el artículo 3 del Protocolo Adicional No. 1 por el que «las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo», tiene en el contexto europeo un sentido y una proyección distintas que las que resultan del artículo 21, párrafo 1 de la Declaración Universal y del artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que no imponen clara y directamente a los Estados Partes la obligación de realizar elecciones periódicas y libres, sino que encaran la cuestión, a diferencia del sistema europeo, desde el ángulo del derecho de los ciudadanos a «votar y ser elegido» (párrafo b).

Por eso se ha podido decir con razón que «la voluntad de defender y promover la libertad y por consecuencia la democracia impregna todo el Estatuto del Consejo de Europa» ... «que se transforma en un verdadero club de las democracias europeas»¹⁴.

La Corte Europea de Derechos Humanos ha dado a la expresión «en una sociedad democrática» un sentido y una aplicabilidad conforme a esta idea. En efecto, ya en el caso *Lawless*, en la sentencia del 14 de noviembre de 1960, uno de los considerandos del fallo razonó sobre lo que «debe resultar de la aplicación del concepto "en una sociedad democrática" en el sentido del Preámbulo y de otras disposiciones de la Convención», para concluir que «el principio de un procedimiento contradictorio y público debe ser observado en los debates ante la Corte». Con esta afirmación dedujo del concepto de «sociedad democrática» una consecuencia sobre el necesario procedimiento ante la Corte que no se encontraba expresamente establecido en la Convención¹⁵.

La Comisión Europea de Derechos Humanos, basándose en el Preámbulo de la Convención, en el caso *Austria vs. Italia* dijo: «que el propósito de las Altas Partes Contratantes al aprobar la Convención no fue concederse derechos y obligaciones recíprocas

¹⁴ Karel VASAK, *Le Conseil de L'Europe, en Unesco. Les dimensions internationales des droits de l'homme*, Unesco, París, p. 535, párrafo 1188; *The International Dimensions of Human Rights*, vol. 2, p. 457, Greenwood Press, Unesco. Sobre esta cuestión y sus antecedentes en el proceso de creación del Consejo de Europa y de redacción de la Convención Europea, véase A. H. ROBERTSON, *Human Rights in Europe*, Manchester University Press, 1977, pp. 1-3.

¹⁵ Phédon Th. VEGLERIS, *op. cit.*

con el fin de satisfacer sus intereses nacionales, sino de realizar los fines e ideales del Consejo de Europa y establecer un orden público común de las democracias libres de Europa con el objetivo de salvaguardar su herencia común de tradiciones políticas, ideas y régimen de derecho»¹⁶.

La Carta Africana de Derechos de los Hombres y de los Pueblos, interesante y novedoso texto de estructura diferente al de la Convención Europea y a la Convención Americana, que ha querido inspirarse, como dice su Preámbulo, «en las virtudes de la tradición histórica y en los valores de la civilización africana», no contiene ninguna referencia expresa a la forma política democrática. Ello es lógico, si se tienen en cuenta los condicionantes históricos, ideológicos y políticos de este texto, inteligentemente pensado para una realidad internacional de caracteres muy particulares.

Por lo demás conviene recordar que el párrafo 1 del artículo 13 de esta Carta, relativo a los derechos políticos, se limita a disponer: «Todo ciudadano tiene el derecho de participar libremente en el gobierno de su país, ya sea directamente o a través de la libre elección de representantes de acuerdo con las previsiones de la ley»¹⁷.

III

El sistema regional americano de promoción y protección de los derechos humanos supone, al igual que el europeo, una forma política común, aceptada como consecuencia de una tradición jurídicamente reconocida por todos los Estados Partes en el sistema.

La afirmación de la necesidad de la promoción y protección internacional de los derechos humanos en el sistema interamericano fue precedida y fue la consecuencia de la proclamación de

¹⁶ Austria vs. Italy, Application No. 788/60 European Yearbook of Human Rights, 1961, vol. 4, p. 140.

¹⁷ Sobre el sentido, fundamentos y presupuestos históricos y doctrinarios de la Carta Africana de los Derechos de los Hombres y de los Pueblos: Kéba M'BAYE y Birance NDIAYE, *The Organization of African Unity (OUA). The International Dimensions of Human Rights*, cit., vol. 2, pp. 605-610. El texto de la Carta está en las pp. 616-630.

la existencia de una democracia común y solidaria en América¹⁸. Esta idea, esbozada ya en las Conferencias Panamericanas de Buenos Aires (1936) y Lima (1938), se desarrolló en las Conferencias de Consulta de Panamá (1939) y La Habana (1940) y cristalizó en la resolución XL de la Conferencia de Chapultepec, celebrada en México en 1945.

La relación entre la democracia, los Derechos Humanos y la Paz, constituyó la esencia de la propuesta uruguaya, conocida como Doctrina Rodríguez Larreta, de 1945, que pretendió plantear la necesidad de un sistema de intervención colectiva en los casos de existencia de regímenes antidemocráticos en el Continente. La propuesta fue rechazada por la mayoría de los Estados Americanos, ya que cayó en el error de, «en vez de sugerir la elaboración de una declaración y de un convenio internacional que estableciera los procedimientos de protección regional de los derechos humanos, optó por la proposición de una vía que, por su carácter vago e intervencionista, tenía necesariamente que encontrar insalvables oposiciones»¹⁹.

Pero fue en la Conferencia de Bogotá, sin olvidar el importante precedente constituido por una frase del Preámbulo del Tratado de Río de 1947²⁰, que la cuestión de la relación entre la democracia y los Derechos Humanos se desarrolló plenamente, a través de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

¹⁸ Héctor GROS ESPIELL, *Le système Interaméricain comme Régime Régional de Protection Internationale des Droits de l'Homme*, Académie de Droit International, Recueil des Cours, 1975, II, p. 14. Véase también nota 4 del cap. II, p. 21.

¹⁹ Héctor GROS ESPIELL, *Los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, Symbolae García Arias, Temis, Zaragoza, 1973-1974, p. 181. Véase J. A. CABRANES, «Human Rights Intervention in the American System», *Michigan Law Review*, 1967, p. 1147; *Paralelismo entre la democracia y la paz, Protección internacional de los derechos del hombre, Acción colectiva en defensa de esos principios*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Montevideo, 1946; Diego URIBE VARGAS, *Los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, Madrid, 1972, pp. 281-301; Alberto ULLOA, «La propuesta Rodríguez Larreta», *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 1945; Ramón LÓPEZ JIMÉNEZ, *El principio de no intervención en América y la Nota Uruguaya*, Buenos Aires, 1947.

²⁰ El Tratado de Río afirmó que la paz se funda «en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia».

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconoce la existencia de esa común forma política democrática en el párrafo primero de su Preámbulo. De tal modo la referencia democrática contenida en el artículo XXVIII, al tratar lo relativo a la limitación de los derechos²¹ y la fórmula en cuanto a los derechos políticos, contenida en el artículo XX²², adquieren un sentido particular y una proyección con sentido específico.

Aunque la Declaración Americana incluyó lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales (art. XI, Derecho a la prevención de la salud y del bienestar; art. XII, Derecho a educación; art. XIII, Derecho a los beneficios de la cultura; art. XIV, Derecho al trabajo y a una justa retribución; art. XV, Derecho al descanso y a su aprovechamiento; art. XVI, Derecho a la seguridad social), en la Conferencia de Bogotá (1948), se aprobó también por la resolución XXIX, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, ya que «debe exigirse a los regímenes democráticos el respeto de las libertades políticas y del espíritu y realización de los postulados de la justicia social»²³.

De tal modo el párrafo 4 del Preámbulo afirma que «el presente grado de la evolución jurídica exige a los regímenes democráticos garantizar simultáneamente el respeto de las libertades políticas y del espíritu y la realización de los postulados de la justicia social».

La Carta de Bogotá es esencial para conceptualizar esta relación de la democracia —como forma política e ideológica específica— y los derechos humanos.

En efecto, ya su Preámbulo señaló esta entrañable relación al decir: «En nombre de sus pueblos, los Estados representados en la IX Conferencia Internacional Americana», ... «Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Conti-

²¹ Artículo XXVIII: «Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático.»

²² Artículo XX: «Toda persona legalmente capacitada tiene derecho a tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.»

²³ Héctor GROS ESPIELL, *op. cit.*, p. 182.

nente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre».

El artículo 5 de la Carta, que enumera los «Principios» que los Estados Americanos reafirman, incluye dos párrafos sobre el tema en análisis. Dicen así:

d) La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa; y j) Los Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.

Cualquiera que sea la interpretación de estas normas en cuanto a la exigibilidad jurídica de los principios que reafirman, tema sobre el que se han manifestado opiniones divergentes²⁴, no hay duda de que expresan con claridad el pensamiento americano de que la defensa de los derechos humanos proclamados ha de ser la consecuencia, y ha de realizarse en el marco de una organización política resultado del ejercicio efectivo de la democracia representativa. Y de los debates y de los precedentes se deduce, sin duda alguna, el concepto y el sentido de la expresión democracia representativa, como sistema político no excluyente de las formas de gobierno semidirectos —ya entonces muy conocidas del constitucionalismo americano—, sino como calificativo para diferenciar la democracia americana de las formas atípicas y heterodoxas, llamadas a veces «democracias», nacidas en Europa en el ciclo de las dictaduras surgidas entre las dos guerras y luego, con signo contrario, en la posguerra, después de 1945.

Finalmente, el artículo 13 dispuso: «Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal.» Este artículo afirmó el derecho de cada Es-

²⁴ Dardo REGULES, *La lucha por la Justicia y por el Derecho*, Montevideo, 1949, p. 29; Héctor GROS ESPIELL, *op. cit.*, p. 15; José Joaquín CAICEDO CASTILLA, *El Panamericanismo*, Buenos Aires, 1971, pp. 364-365; Thomas BUERGENTHAL, Robert NORRIS y Dinah SHELTON, *La Protección de los Derechos Humanos en América*, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1983, p. 31.

tado a desarrollar libremente los diferentes aspectos de su personalidad. En lo político implica el derecho innegable a darse el régimen de gobierno querido libremente por su pueblo. Pero esta posibilidad se ha de realizar dentro del marco del común sistema democrático y del respeto de los derechos de la persona humana.

Entre la Conferencia de Bogotá (1948) y la reforma de la Carta de la OEA por el Protocolo de Buenos Aires (1967) fueron varias las resoluciones de las Conferencias Interamericanas o de otros órganos del sistema que se refirieron a este tema.

Por ejemplo, la X Conferencia (Caracas, 1954), en su resolución VII (fortalecimiento y Ejercicio Efectivo de la democracia), reiteró el deseo de los Estados de América de alcanzar «el pleno ejercicio de los derechos humanos», «que sólo puede lograrse bajo el sistema de democracia representativa».

El Protocolo de Reformas a la Carta de Bogotá, aprobado en Buenos Aires en 1967, si bien incluyó algunas normas de gran interés en cuanto a la protección de los derechos humanos (como el art. 51.e, el 112 y el 150), no modificó ni el Preámbulo, ni el artículo 5, que pasó a ser el 3, ni el artículo 13, que pasó a ser el 16. La cuestión que nos interesa quedó, así, planteada en la misma forma.

Finalmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 consagró de manera definitiva estas ideas.

Su Preámbulo reafirmó el propósito de los Estados Americanos «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».

El artículo 23 enunció los derechos políticos de los ciudadanos como expresión de su participación en el gobierno de Estados democráticos.

El artículo 29, sobre «Normas de Interpretación», estableció que ninguna disposición de la Convención podrá ser interpretada en el sentido de «excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno». Esta norma, de fundamentalísimo interés, que no existe en la disposición correlativa de la Convención Europea sobre interpretación (art. 60) y que recuerda la

feliz fórmula de la Constitución uruguaya²⁵, permite llegar, en base a un texto expreso, a conclusiones como a las que, sin una norma análoga y fundándose en el Preámbulo, ha arribado la Corte Europea en su jurisprudencia.

Por último, el párrafo 2 del artículo 32 dispuso: «Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.»

Al igual que en el caso de la Convención Europea, en esta norma la expresión «en una sociedad democrática», de acuerdo con el sentido general de la Convención, de los antecedentes y de las ideas expuestas en su Preámbulo, tiene una significación peculiar, que implica una referencia a un concepto específico, perfectamente definido y claro, de democracia.

Es importante tener en cuenta, además, que el artículo 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas prohíbe la derogación, en casos de pública emergencia, de los artículos 6, 7, 8.1 y 2, 11, 15, 16 y 18 sin incluir en esta enumeración al artículo 25 referente a los derechos políticos, con lo que está admitiendo que estos derechos puedan ser suspendidos en tales situaciones. En cambio, la Convención Americana de Derechos Humanos, en el párrafo 2 del artículo 27, no autoriza la suspensión, en los casos previstos por el párrafo 1, entre otros, del artículo 23 (Derechos Políticos). Si en el sistema interamericano este derecho no puede ser nunca suspendido en su ejercicio, «ni en caso de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad de un Estado Parte», es porque la existencia de un régimen basado en la plena, libre e ininterrumpida participación de los ciudadanos en el gobierno, es decir, de un régimen democrático, en los Estados Partes en la Convención, es consustancial con el sistema de la Convención y no se concibe jurídicamente que pueda haber un Estado Parte en el que el ejercicio de los derechos políticos de sus ciudadanos pueda ser suspendido con carácter general, cualquiera que fuera la causa que motiva la suspensión y la gravedad del hecho invocado para fundamentarla.

²⁵ La Constitución uruguaya de 1967, así como las de 1918, 1934, 1942 y 1951, incluye un artículo que en la actual numeración es el 72, que dice: «La enumeración de derechos deberes y garantías hechas por la Constitución no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.»

La Asamblea General, el Consejo Permanente y la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización en los últimos años, y en especial después de la entrada en vigencia de la Convención de San José, han hecho referencia, en múltiples resoluciones, a la democracia en su relación con la cuestión de los derechos humanos.

Así, la Asamblea General al considerar el informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y diversos informes particulares (Chile, El Salvador, Paraguay y Uruguay), en la AG/Res. 510 del 27 de noviembre de 1980, dijo en el sexto párrafo resolutivo (pág. 357): «Recomendar a los Estados miembros que aún no lo han hecho que restablezcan o perfeccionen el sistema democrático de gobierno, en el cual el ejercicio del poder derive de la legítima y libre expresión de la voluntad popular, de acuerdo con las características y circunstancias propias de cada país»²⁶.

El mismo año, en la Resolución 484 de la misma fecha, sobre los derechos humanos en Bolivia, hizo «suya la Resolución CP/Res. 308 (432/80) del 25 de julio mediante la cual el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos deploró el golpe militar en Bolivia, el cual suspende indefinidamente el proceso de institucionalización democrática que estaba culminando en esa hermana República»²⁷.

En 1982, al considerar el Informe Anual de la Comisión, en la Resolución 618 (XII-0/82), luego de afirmar, en el Preámbulo, «que la estructura democrática es un elemento esencial para el establecimiento de una sociedad política donde se puedan realizar plenamente los derechos humanos» y «que es necesario resaltar como un hecho positivo la evolución ya iniciada o completada en algunos países para volver a la democracia» —conceptos análogos a los empleados en la Resolución 510 del año 1980— reiteró en el párrafo dispositivo 6 lo que había expresado en el también párrafo 6 de la Resolución 510.

Antes, en la Resolución titulada «Medios para Promover el Respeto y Protección de los Derechos Humanos (AG/Res. 314), adoptada el 22 de junio de 1977, había expresado: «Solicitar de

²⁶ *Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Diez Años de Actividades, 1971-1981*, p. 357.

²⁷ *Comisión Interamericana, op. cit.*, p. 371.

los países desarrollados que amplíen la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional, mediante la abolición de sus prácticas discriminatorias y proteccionistas; cumplan los compromisos adquiridos sobre el Sistema General de Preferencias; reduzcan sus cuantiosas erogaciones en armamentos, que ponen en peligro la paz del mundo y la supervivencia de la civilización, y promuevan la transferencia de sus flujos de excedentes de capital hacia los países en desarrollo, dentro del marco de sus respectivas legislaciones nacionales, a fin de que tales flujos atemperen la dureza de los procesos de formación de capital y creen condiciones favorables para el funcionamiento de los sistemas democráticos y la vigencia plena de los derechos humanos»²⁸.

El Consejo Permanente en la Resolución 308, sobre «solidaridad con el Pueblo Boliviano», resolvió: «Deplorar el golpe militar que suspende indefinidamente el proceso de institucionalización democrática que estaba culminando la hermana República de Bolivia» ... «Manifestar su solidaridad para con el pueblo boliviano y expresar su confianza de que encontrará el medio más adecuado para mantener la vigencia de sus instituciones democráticas y de sus libertades»²⁹. Y la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el 23 de junio de 1979, al analizar la situación de Nicaragua, declaró: «Que la solución al grave problema corresponde exclusivamente al pueblo nicaragüense. Que desde el punto de vista de la Decimoséptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores esa solución debería inspirarse en las siguientes bases: «Realización de libres elecciones a la brevedad posible que conduzcan al establecimiento de un gobierno auténticamente democrático que garantice la paz, la libertad y la justicia»³⁰.

No son éstas, obviamente, las únicas resoluciones o declaraciones de la Asamblea General, del Consejo Permanente o de otros órganos del sistema referentes a la relación del concepto de democracia con la protección regional de los derechos humanos, tal como se la concibe en el sistema interamericano. Pero bastan para mostrar cómo se ha afirmado invariablemente la necesaria consideración de la idea democrática en la promoción y protección regional de los derechos humanos en el sistema continental americano.

²⁸ Comisión Interamericana, *op. cit.*, pp. 376-377.

²⁹ Comisión Interamericana, *op. cit.*, p. 393.

³⁰ Comisión Interamericana, *op. cit.*, p. 394.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha fijado reiteradamente su atención sobre este tema.

En su informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, del año 1978, dijo: «El derecho de tomar parte en el gobierno y de participar en elecciones genuinas, periódicas, libres y de voto secreto, es de fundamental importancia para la salvaguardia de los derechos humanos. La razón de ello radica en que, tal como lo demuestra la experiencia histórica, los gobiernos derivados de la voluntad del pueblo, expresada en elecciones libres, son los que proporcionan la más sólida garantía de que los derechos humanos fundamentales serán observados y protegidos»³¹.

En el Informe Anual 1979-1980 expresó: «Sin embargo, el marco democrático es elemento necesario para el establecimiento de una sociedad política donde puedan darse los valores humanos plenos. El derecho a la participación política permite el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, que a través del debate libre y de la lucha ideológica pueden elevar el nivel social y las condiciones económicas de la colectividad, y excluye el monopolio del poder por un solo grupo o persona. A la vez, cabe afirmar que la democracia constituye un vínculo solidario de los pueblos de este Hemisferio»³².

En el Informe Anual 1980-1981 señaló: «Los Estados del Continente, en la Carta de la Organización de los Estados Americanos han reafirmado como uno de sus principios tutelares que la solidaridad entre ellos requiere la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa. Otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos, como el Pacto de San José de Costa Rica, han consagrado el derecho que tiene todo ciudadano de participar en los asuntos públicos y de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

»A la vez, la Asamblea General de la OEA, en su décimo período ordinario de sesiones, reiteró a los Estados miembros que aún no lo han hecho, que restablezcan o perfeccionen el

³¹ Comisión Interamericana, *op. cit.*, p. 331.

³² Comisión Interamericana, *op. cit.*, pp. 331-332.

sistema democrático de gobierno, en el cual el ejercicio del poder derive de la legítima y libre expresión de la voluntad popular, de acuerdo con las características y circunstancias propias de cada país.

»La Comisión, por su parte, ha sostenido que dentro de las alternativas que el Derecho Constitucional reconoce a variadas formas de gobierno, el marco de un régimen democrático debe ser el elemento preponderante para que dentro de una sociedad puedan ejercerse plenamente los derechos humanos.

»En este contexto, los gobiernos tienen frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que éstas se constituyan para violar derechos humanos fundamentales: el debate libre de los principales temas del desarrollo socioeconómico; la realización de elecciones generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular.

»Como lo demuestra la experiencia histórica, la negación de los derechos políticos o la alteración de la voluntad popular puede conducir a una situación de violencia»³³.

Y agregó en ese mismo informe: «Lo que resulta inaceptable, en concepto de la Comisión, es el deseo de algunos gobiernos de mantenerse indefinidamente en el poder, de continuar prohibiendo el ejercicio de los derechos políticos y de reprimir arbitrariamente cualquier disenso»³⁴.

Es interesante, asimismo, señalar algunos extremos que, sobre esta cuestión, resultan de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte no ha estudiado, hasta hoy, directamente el tema. Pero de sus opiniones consultivas resultan algunas referencias de interés.

Así, en la Opinión Consultiva N.º 1 del 24 de septiembre de 1982, recordó el artículo 29 (Normas de Interpretación) de la Convención de San José, cuyo párrafo C., que ya hemos citado y comentado, presenta una importancia muy destacable en la

³³ *Comisión Interamericana, op. cit.*, p. 332.

³⁴ *Comisión Interamericana, op. cit.*, p. 332.

consideración de la materia³⁵. Igual recuerdo se hizo en la Opinión Consultiva N.º 3³⁶.

En la Opinión N.º 2, del 24 de septiembre de 1982, no sólo se citó el ya recordado párrafo del informe de la Comisión Europea en el caso Austria vs. Italia, sino que además transcribió el párrafo del Preámbulo de la Convención de San José, que indica que el respeto de los derechos humanos en el Continente Americano se realiza «dentro del cuadro de las instituciones democráticas»³⁷.

La doctrina latinoamericana no ha desarrollado sistemáticamente esta relación entre la democracia y el sistema de protección regional de los derechos humanos.

Pueden citarse, sin embargo, ciertas excepciones, algunas obras en que la cuestión está evocada³⁸.

Pero a los efectos de este trabajo quisiéramos recordar tres estudios debidos a antiguos integrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Ya en la década de los sesenta el ex miembro de la Comisión Interamericana Durwald V. SANDIFER le dedicó al tema un agudo y precursor estudio³⁹.

Poco después, Carlos DUNSHEE DE ABRANCHES, en abril de 1968, en su informe titulado «Estudio Comparativo entre los Pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles, Políticos,

³⁵ Opinión Consultiva OC-1/82, «Otros Tratados» objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), p. 17.

³⁶ Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983, «Restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos)», p. 23.

³⁷ Opinión Consultiva OC-2/82, «El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana (arts. 74 y 75)», pp. 34-35.

³⁸ An Van Wynen THOMAS y A. J. THOMAS, *La Organización de los Estados Americanos*, México, 1968, cap. XIV, «La Democracia y los Derechos Humanos», pp. 274 y ss.; M. Margaret BALL, *The OAS in transition*, Duke University Press, 1969, pp. 485-497, 502-516; John C. DREIER, *The Organization of American States and the Hemisphere Crisis*, Council of Foreign Relations, 1962, pp. 94-104.

³⁹ Durward S. SANDIFER, «The relationship between the respect for human rights and the effective exercise of representative democracy», *La Organización de los Estados Americanos y los Derechos Humanos*, 1960-1967, Washington, 1972.

Económicos, Sociales y Culturales y los Proyectos de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos», luego de recordar que los Pactos de las Naciones Unidas constituyen el máximo que se puede alcanzar considerando «la necesidad de armonizar diferentes sistemas jurídicos, estructurados a base de ideologías opuestas», concluía que era imprescindible una «convención regional para proporcionar a los pueblos del continente el grado de protección compatible con la tradición de libertad y el anhelo democrático reflejado en las constituciones y leyes de los Estados Americanos»⁴⁰.

Y Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, en junio de 1969, en su «Primer Informe sobre la Libertad Sindical», concretando ideas que recuerdo haberle oído desarrollar en las largas conversaciones que mantuvimos sobre el sistema interamericano, dijo con ejemplar precisión: «Se ha de tener presente que el tema (el de su Informe) ha sido estudiado en función de los principios que rigen la Organización de los Estados Americanos. En consecuencia, sus conclusiones se inspiran en una concepción democrática del Estado y no son aplicables a Estados autoritarios o totalitarios. La OIT, que elabora sus Convenios para un área política y cultural más amplia, tiene que admitir, por ejemplo, que los alcances de este derecho a la libertad sindical pueden ser moderados por la "legalidad" vigente en cada Estado; nosotros podríamos exigir, en cambio, que no sean moderados sino por una "legalidad democrática".» Agregando luego, ante la inminencia de la aprobación de la Convención de San José: «Creemos firmemente que la aprobación de esas fórmulas representaría un maravilloso avance en la lucha por instituir, sobre esta parte del planeta, una inmensa comunidad humana regida por los principios de la democracia representativa, los cuales requieren, para su efectiva vigencia, la firme protección de los derechos fundamentales, los que permiten al individuo de nuestra especie vivir conforme a su "condición humana"»⁴¹.

⁴⁰ Carlos A. DUNSHEE DE ABRANCHES, «Estudio Comparativo entre los Pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales y los Proyectos de Convención Interamericana sobre Derechos Humanos», *Anuario Interamericano de Derechos Humanos*, 1968, Washington, 1973, pp. 186 y 188.

⁴¹ Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Primer Informe acerca de la Libertad Sindical. La Organización de los Estados Americanos y los Derechos Humanos. Actividades de la Comisión de Derechos Humanos, 1969-1970*, Washington, 1976, pp. 302 y 396.

Corresponde ahora, teniendo en cuenta la base normativa existente en el sistema regional americano y los otros elementos antes citados sobre el tema que estamos analizando, considerar si es posible caracterizar —y en caso afirmativo cómo y en qué forma— este indudable vínculo entre la democracia y la protección de los derechos humanos, tal como resulta de los elementos formales del sistema regional, de la realidad que se ha dado en la historia de la América Latina y de lo que se deduce de la actual situación política del continente.

Todo lo que antes se ha dicho sobre la relación de la democracia —como idea, como concepto político y como forma de Estado— con la promoción y protección regional de los derechos humanos en América, puede parecer de un irrealismo sin sentido, como el resultado de una visión jurídicista de nuestra América que nada tiene que ver con la realidad política e institucional del Continente. Puede parecer también como una irrelevante e inútil construcción jurídica que en nada contribuye, y que en nada ha de contribuir, a la mejor protección internacional de los derechos humanos en una región que integra un mundo diverso y complejo, caracterizado por el pluralismo, en el que coexisten sistemas políticos, económicos y sociales diferentes.

No creo que estas afirmaciones sean ciertas y no estimo que ellas contengan una crítica válida.

La democracia —la democracia en su acepción precisa, en la acepción a que nos hemos referido en todo el curso de este trabajo— es consubstancial con la idea de América, con su historia y con su desarrollo. Las carencias de la realidad frente a este ideal —que es, no sólo un ideal, sino que es también un imperativo que obliga a la adopción de un sistema institucional y a la práctica de una consiguiente política— no alcanzan a afectar la verdad de este extremo. Las tradicionales quiebras de la vida democrática en América, las reiteradas dictaduras, los golpes de estado tan comunes en la historia del Continente, no se hicieron en el pasado para negar la democracia como sistema y como ideología. Fueron rupturas brutales, meras expresiones del poder fáctico, crueles manifestaciones de prepotencia, de personalismo y de fuerza bruta, expresiones del abismo entre la sociedad real y los principios políticos y democráticos adoptados unánimemente por todos los sistemas constitucionales americanos. Pero no se fundaron en la negación de la democracia ni se tradujeron en

la voluntad de establecer, con decisión de permanencia, sistemas antidemocráticos, autoritarios o totalitarios.

Las dictaduras tradicionales en América Latina no pretendieron nunca crear, mediante la imposición de una ideología antidemocrática, autoritaria o totalitaria, un sistema político sustitutivo de la democracia. Fueron sólo expresiones circunstanciales, transitorias y pasajeras de la fuerza, del personalismo o de la prepotencia incivil.

Es cierto que más tarde, en nuestros días, ciertos regímenes han querido construir en Hispanoamérica sistemas basados en la negación doctrinaria de los principios de la democracia. La teoría de la seguridad nacional, eufemismo para denominar una forma de reciente totalitarismo, en su versión latinoamericana de la década de los años setenta, es incompatible con la democracia y con el reconocimiento y la garantía de los Derechos Humanos. Y esta teoría ha sido la que ha dado unidad teórica común a estos sistemas, caracterizados todos por masivas, gravísimas y reiteradas violaciones de los derechos humanos. Pero su repudio y su derrumbe es la mejor demostración de su incompatibilidad con el ser latinoamericano y por ende de su patológica fragilidad y de su necesaria desaparición ⁴².

Hay que agregar que la existencia de un sistema político, en un país latinoamericano, fundado en una filosofía política incompatible con la idea de la democracia común a todo el resto de América constituye una excepción, muy importante en su consideración y en sus proyecciones, pero que no altera la conclusión general.

Sin embargo, no puede dudarse de que la realidad de la existencia en América de un país, cuyo actual gobierno no acepta los fundamentos y el concepto mismo de la democracia común y se ha afiliado a un sistema político e ideológico absolutamente diverso y de otro Estado que se halla en un proceso que puede terminar en una situación igual, le quita hoy al sistema interamericano la homogeneidad total que a este respecto poseía. La cuestión es importante y no puede dejar de ser señalada.

⁴² Héctor GROS ESPIELL, «Los Derechos Humanos en América Latina», en *Cuadernos de Ciencia Política y Sociología*, núm. 13, Madrid, diciembre 1983-enero 1984, pp. 14-15.

Para el sistema regional americano, la integral y completa protección de los derechos humanos en el Continente se funda y sólo se ha de lograr plenamente cuando todos los Estados Americanos se encuentren organizados, de acuerdo con el ideal común aceptado por ellos, en regímenes que supongan el «ejercicio efectivo de la democracia representativa». Cuando este «ejercicio efectivo» no existe, por quiebras o abandonos circunstanciales y momentáneos, que en sí mismos constituyen, a su vez, una violación del principio reafirmado por la Carta Reformada de la OEA (art. 3.d), el sistema de protección regional de los derechos humanos continúa naturalmente aplicándose, y, si se quiere, su aplicación es en esos momentos más importante y necesaria. En tales circunstancias la protección internacional de los derechos humanos no sólo juega el papel esencial de defender al ser humano en momentos en que las violaciones de los derechos pueden ser mayores, más graves y más generalizadas, sino que contribuye a sentar las bases para el retorno a la necesaria vigencia, en ése o en esos Estados, del «ejercicio efectivo de la democracia representativa».

Por lo demás, la afirmación de que el sistema interamericano de protección de los derechos humanos resulta de los ideales y principios que inspiran a la democracia no es una afirmación sin derivaciones prácticas, ya que un régimen internacional de protección de los derechos humanos fundado en la ideología democrática se traduce en consecuencias necesarias, de capital importancia, que no pueden darse en un sistema que repose en la coexistencia de regímenes políticos diferentes, que son el resultado de ideologías y de sistemas económicos y sociales diversos y contradictorios. Estas consecuencias son innegables en cuanto a la interpretación y aplicación de la Convención de San José, en cuanto a la naturaleza y límites de los derechos reconocidos a todos los seres humanos, en cuanto a la relación entre el individuo y el Estado con respecto a los poderes de éste y, por último, con respecto a la existencia y garantía de los derechos humanos que no se encuentren enumerados en la Convención, pero que son la consecuencia de la existencia misma de la democracia y de lo que ella implica.

La democracia americana —que para ser tal ha de ser integral (política, económica, social y cultural) y que ha de servir de fundamento a políticas dirigidas a transformar con audacia y

profundidad las negativas realidades económicas y sociales del Continente, para que los derechos humanos puedan ser una verdad real y no sólo una fórmula normativa— está indisolublemente unida al sistema regional de protección y promoción de los derechos humanos.