

DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL

Jean-Michel ARRIGHI

El título de este trabajo vincula tres palabras que, aunque hoy nos parezca natural reunir las, no fue así por muchísimo tiempo. Sólo muy recientemente éstas se relacionan mutuamente. En el ámbito interno ya hace más tiempo que democracia, por lo menos la denominada “democracia liberal”, y el respeto por los derechos humanos se vinculan. Pero en el ámbito del derecho internacional es apenas en los últimos años que podemos ver nacer y desarrollarse este vínculo. Ello nos obliga a ver, primero, y rápidamente la evolución que han tenido estas palabras. Para comprender dónde estamos es bueno recordar de dónde hemos partido.

En cuanto a la evolución de la protección de los derechos humanos por el derecho internacional, o más particularmente por el sistema interamericano, no me voy a extender. Sería resumir, repitiendo mal, todo lo que fuera el objeto de las ponencias del día de ayer. A ellas me remito; de ellas pueden ustedes extraer lo que han sido, lo que son, y lo que que queremos que sean los instrumentos, normas e instituciones, internacionales para asegurar la mejor protección de los derechos humanos. Sólo baste con recordar que estos instrumentos internacionales recién surgen en la segunda mitad del siglo XX, hace apenas unos cincuenta años. Antes, sólo se daba la protección por parte del orden jurídico interno... cuando ella existía.

Larga es la historia de la palabra “democracia”, la que no siempre tuvo el prestigio que tiene hoy.¹ Vieja de más de veinticinco siglos, nacida en

* El autor es director del Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales de la Secretaría General de la OEA. Las opiniones aquí expresadas son de su exclusiva responsabilidad.

¹ Véase la evolución de la palabra “democracia” desde sus orígenes hasta hoy en el excelente libro de John DUNN, *Setting the People Free: the Story of Democracy*, Londres, 2005.

Atenas para expresar formas de gobierno variadas, muchas de las cuales hoy no calificaríamos como democráticas, fue luego olvidada cuando no despreciada por muchísimo tiempo. Recién con las revoluciones americana y francesa de fines del siglo XVIII vuelve a reaparecer, aunque no deja de tener entendimientos diferentes. Así, para dar un solo ejemplo, Kant, en su ensayo sobre la Paz Perpetua, decía que la democracia, en su sentido propio, es necesariamente una forma de despotismo porque establece un poder ejecutivo donde todos deciden, donde la voluntad de la mayoría se impone al particular, y defendía por oposición a “democracia” alguna forma representativa de organizar el poder.² A partir de entonces la palabra “democracia” se fue asociando a las más variadas formas de gobierno y fue utilizada por las más diversas ideologías. Es a partir de los años de la segunda post-guerra que se va consolidando definitivamente en el mundo occidental la “democracia liberal”.³ En Europa estos años van conociendo sus transiciones a la democracia liberal las dictaduras de la preguerra (Alemania, Italia, España, Portugal) y los gobiernos de tipo comunista luego de la caída del muro de Berlín en los ochenta. Otro tanto va sucediendo con el fin de las dictaduras en América Latina, en las últimas décadas. Se ha ido pues imponiendo la “democracia liberal y representativa” como único tipo aceptado de democracia, y en la cual la protección de los derechos humanos es un elemento esencial. Hoy “democracia” significa una forma de gobierno, con sus reglas y garantías, pero significa también, lo que no deja de generar dificultades al tiempo de evaluar de qué estamos hablando, un valor al que todos se refieren, y en el cual los ciudadanos ponen sus cargas de esperanzas y expectativas que van mucho más allá de las simples reglas propias de una forma de gobierno. Esto último presenta sus riesgos: las demandas insatisfechas, la corrupción de las autoridades, el debilitamiento de los partidos políticos, la exclusión y la pobreza, pueden generar incertidumbres sobre este valor, y junto con él el respeto por sus formas de funcionamiento, y ser así caldo de cultivo para nuevos autoritarismos o formas populistas de gobierno, contra los que debemos estar atentos, porque, como decía Bobbio, “siempre es mejor contar las cabezas que cortarlas”.

Por su parte el derecho internacional ha vivido una revolución en estas últimas décadas, modificando sus fuentes, incorporando nuevos sujetos y am-

² Kant, Emmanuel, *Vers la paix perpetuelle*, 1795, París, edición francesa Hatier, 2001, p. 23.

³ *La démocratie libérale*, bajo la dirección de Serge Bernstein, París, PUF, 1998.

pliendo sustancialmente su objeto. A un derecho convencional o consuetudinario, formado por Estados y regulador de unas pocas relaciones entre ellos, le ha sustituido un derecho donde intervienen con fuerza las decisiones de las organizaciones internacionales, donde el individuo es un actor principal y donde es muy difícil imaginar relaciones de la más variada naturaleza que no estén, también, regidas por el derecho internacional. En materia laboral es bien conocida la doble reglamentación nacional e internacional, pero también ocurre hoy en materia de transporte, de telecomunicaciones, de salud, de comercio, etcétera. Cada vez que hacen una llamada telefónica, o reciben un email, o alguien o algún producto cruza una frontera interviene el derecho internacional... y en general se cumple y se cumple bien. El derecho internacional actúa, también, junto con el orden jurídico interno para la protección de los derechos humanos; y, más recientemente, para la protección de una forma en especial de gobierno, la democrática. No necesito recordar que hasta hace muy poco, y aún hoy en el plano universal, ello hubiese sido considerado como una ingerencia indebida en los asuntos internos del Estado por tratarse de asuntos sólo regulados por el orden jurídico nacional.

Habiendo ya visto ayer la relación entre derechos humanos y derecho interamericano, tratemos hoy acá de ver la relación entre democracia y derecho interamericano. Este derecho, emanado del sistema interamericano, es el nuestro⁴ con sus virtudes y defectos. En lo personal creo que con más virtudes que defectos; no es el derecho interamericano el que falló en nuestra región. La violación de derechos humanos, la ruptura de los órdenes democráticos fueron fallas de los órdenes internos, a los que hoy el derecho internacional es llamado para fortalecer y proteger.

La referencia a la democracia no es nueva en los instrumentos interamericanos. Ya la Carta de la OEA, en su texto original de 1948, en su artículo 30.d dice que “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”,⁵

⁴ Para una presentación del sistema interamericano se puede consultar nuestro libro “OEA”, São Paulo, Manolé, 2003.

⁵ En 1985 se incorporó a la Carta de la OEA el actual artículo 20. b) el que refiere a la organización y le dice que ésta debe “promover y consolidar la democracia representativa dentro del principio de no intervención”. Dicho de otra forma es ésta una obligación de la OEA, obligación que debe estar enmarcada en las normas internacionales, particularmente las interamericanas, ya que de lo contrario se atentaría contra el principio de no intervención.

mientras que ninguna referencia a ella aparece en la entonces muy reciente Carta de las Naciones Unidas.⁶ En 1959, la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile, intentó enumerar los elementos necesarios para identificar a una democracia representativa, y entre ellos aparece, en forma reiterada, la protección de los derechos humanos.⁷ Los años siguientes verían un panorama desolador entre los miembros de la OEA, con el terrible auge de las peores dictaduras en buena parte de América Central y de América del Sur. Pero al mismo tiempo vientos frescos soplaron en la organización con la incorporación de un número importante de nuevos miembros. Los países del Caribe anglosajón y finalmente Canadá, en 1990, llevaron a la OEA de veintiún a treinta y cinco miembros y trajeron sus tradiciones jurídicas y democráticas al seno de la organización. Con el fin de las dictaduras y de los conflictos centroamericanos, los estados americanos, fundadores y nuevos miembros del sis-

6 En las Naciones Unidas, cuya obligación es asegurar la paz y la seguridad, se ha venido abriendo camino, el caso haitiano es un buen ejemplo, la idea de que la democracia es la forma de gobierno que mejor garantiza la paz, y por consiguiente defender la democracia es dar cumplimiento a la obligación de velar por la paz y la seguridad internacionales.

7 Estos elementos que enumera, precisando que sólo son “algunos atributos de la democracia representativa” la “Declaración de Santiago de Chile” de 1959 son:

“1. El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado.

2. Los gobiernos de las repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres.

3. La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia.

4. Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.

5. Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces.

6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.

7. La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.

8. Los Estados Americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos”.

tema, reunidos nuevamente en Santiago de Chile, en 1991, aprobaron, en ocasión del vigésimo primer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, la resolución 1080 por la que se autoriza a la Asamblea General o a una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores a adoptar medidas cuando se produce una “interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo”. Poco después, mediante un tratado, el “Protocolo de Washington” de 1992, se incorporó a la Carta de la OEA el actual artículo 9o. de acuerdo con el cual

...un miembro de la organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas...

Estos dos instrumentos, de naturaleza jurídica distinta —una resolución, la primera, y por lo tanto obligatoria para los órganos de la organización y recomendatoria, en principio, para los Estados miembros, y el otro un tratado, sólo obligatorio, en principio, para los únicos Estados ratificantes—⁸ tienen como presupuesto la situación más conocida, repetida y dolorosa de los tiempos recientes, la del golpe militar mediante el cual las autoridades constitucionalmente elegidas son desplazadas del poder. Pero esta situación, felizmente, sólo se produjo en el caso de Haití, cuando una junta militar destituyó al presidente Aristide, electo democráticamente. Le siguieron dos casos (los auto-golpes en Perú y en Guatemala) que no enmarcaban exactamente con las situaciones previstas, ya que allí quienes violaban el orden constitucional eran autoridades que, a su vez, habían sido democráticamente elegidas. Le siguió luego un caso (nuevamente en Perú) donde las autoridades intentaban fraudulentamente, y en beneficio propio, manipular el resultado electoral. Es decir que, una vez terminada la era de los golpes militares “clásicos” (aunque no tan lejanos en el tiempo), le sucedieron nuevas formas de quebrantamiento o de amenazas a la legalidad democrática. Ello llevó a los Estados miembros a dotarse de nuevos instru-

8 No podemos analizar acá los problemas que, en los procedimientos previstos en la Carta de la OEA para la entrada en vigor de sus reformas se plantean. Al respecto puede verse nuestro trabajo: “Les réformes a la Charte de l’Organisation des Etats Americains: probleme de droit des traités”, publicado en el *Annuaire Français de Droit International* 1997, París, 1998.

mentos jurídicos interamericanos para hacer frente a estos nuevos riesgos para el funcionamiento democrático de los órdenes jurídicos internos. Y es así como en 2001, la Asamblea General, reunida extraordinariamente en Lima, aprobó la Carta Democrática Interamericana.

La Carta Democrática Interamericana contempla, en sus artículos 17 y siguientes, una serie de situaciones que van desde aquellas que hacen que un Estado “considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático” hasta aquella en que “en un Estado miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático”. También la Carta prevé, en esos mismos artículos que, en los primeros casos se requiera la solicitud o el consentimiento del Estado afectado hasta aquel en que “cualquier Estado miembro o el secretario general” pueden poner en marcha los procedimientos previstos. Y las posibles medidas a ser adoptadas pueden ir desde la “asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática” hasta “la decisión de suspender a dicho Estado miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA”, pasando por “gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática”. Hasta la fecha la Carta Democrática ha sido invocada, en forma general en el momento del golpe de estado que por unas horas desplazó al presidente Chávez del poder en Venezuela, en 2002; en las crisis en Bolivia en 2002 y 2005; por solicitud de Perú, en 2004; y el artículo 18 de la Carta fue invocado en los casos de Nicaragua, en 2004 y 2005, y en el caso de Ecuador, en 2005. El análisis de cada uno de estos casos desbordaría largamente el tiempo de que dispongo. Las resoluciones aprobadas en cada oportunidad así como los informes respectivos en aquellas situaciones en que hubo misiones enviadas por la OEA pueden ser consultadas en la página de internet de la organización, *oas.org*.

Fuera del marco de estas normas ha habido otras situaciones en que la OEA ha colaborado con alguno de sus Estados miembros para resolver crisis institucionales que podían poner en peligro el orden jurídico democrático. Así por ejemplo ocurrió en Nicaragua, en 1993, en que se designó una comisión de juristas para colaborar con aspectos constitucionales fundamentales,⁹ o en 2002 cuando se constituyó una comisión integrada por un

⁹ Cançado Trindade, Antonio Augusto, “Peaceful Settlement of International Disputes: Current State and Perspectives”, *XXXI Curso de Derecho Internacional, Rio de Janeiro, 2004*, Washington D. C., OEA, 2005.

representante de la OEA, por un representante del gobierno y por uno designado por la oposición, en Haití para evaluar las indemnizaciones a ser entregadas a las víctimas de los terribles actos ocurridos a finales del año anterior.

Ya vieron ayer la relación entre derecho internacional y protección de los derechos humanos; y ahora espero haberles dado algunas pistas sobre el vínculo reciente entre derecho internacional y defensa de la democracia. Vimos cómo en 1959 se habló del vínculo entre democracia representativa y derechos humanos. Por su parte, la Carta Democrática Interamericana contiene un capítulo específico, el II, artículos 7o. y siguientes, titulado “La democracia y los derechos humanos”.

Artículo 7o. ...la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos...

Artículo 8o. establece: ...cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo.

Hasta la fecha de esta exposición, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho referencia a la Carta Interamericana de Derechos Humanos en varios fallos: *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, del 2 de julio de 2004,¹⁰ *Ricardo Canese vs. Paraguay*, del 31 de agosto de 2004,¹¹ y *Caso Yatama vs. Nicaragua*, del 23 de junio de 2005.¹² En todos estos casos la corte menciona las disposiciones de la carta democrática y se resalta que el respeto de los derechos humanos es un elemento esencial de la democracia representativa. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha hecho referencia a este vínculo repetidamente en sus Informes sobre la situación de los derechos humanos en distintos países así como en numerosos comunicados de prensa. La fórmula más utilizada y repetida en estos documentos dice que “la Comisión insiste en el carácter esencial de la democracia representativa y de sus mecanismos como medio para lograr el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos”.

¹⁰ CIDH, Serie C, núm. 107, párrafo 115

¹¹ CIDH, Serie C, núm. 111, párrafo 85.

¹² CIDH, Serie C, núm. 127, párrafos 193, 207 y 215.

Pero no quiero terminar esta charla sin dejarles planteados algunos problemas para los que no tengo respuesta y algunos desafíos para los jóvenes juristas aquí presentes. Dos son las preguntas que me surgen del estudio de los textos que vengo de presentarles. La primera refiere a una limitación que encontramos en la carta democrática, como en las normas anteriores, y que es una limitación que se extiende a muchos otros ámbitos del derecho internacional, y ésta es la exclusiva legitimación, cuando se refiere a “los gobiernos de los estados miembros”, que tienen los poderes ejecutivos de estos Estados, excluyendo a los representantes de los otros poderes, para poner en marcha sus procedimientos. Si otro poder del Estado es el afectado por una medida del Poder Ejecutivo, cómo hará para hacer llegar su voz, o cómo para poner en marcha las previsiones de la carta, si ni el poder ejecutivo de su país ni los de los demás estados miembros de la OEA lo hace? Y ello no es teórico: el caso de Ecuador de 2005 se inició en 2004 con la disolución de la Corte Suprema por parte del Poder Ejecutivo lo que llevó luego a una crisis política que se fue agravando seriamente con el transcurso del tiempo y culminó con la destitución del Presidente por parte del Parlamento, y fue recién después de ello que el nuevo Presidente acudió al mecanismo previsto en el artículo 18 de la Carta Democrática. En otros casos podría darse un conflicto entre Poder Ejecutivo y Parlamento, tampoco teórico dada la situación repetida de Poderes ejecutivos con poco apoyo parlamentario y funcionando en un régimen presidencialista o semi-presidencialista.

La segunda pregunta para la que tampoco tengo respuesta es la que me plantea el artículo 8o. de la Carta Democrática, transcrito anteriormente, y según el cual cualquiera puede interponer denuncias ante los órganos del sistema de protección de los derechos humanos cuando sus derechos humanos han sido violados. Leído este artículo fuera de todo otro contexto no hace más que decir una verdad que ya es de Perogrullo en el Estado del derecho interamericano actual y nada agrega a lo que ya está consagrado en otros instrumentos que velan por la protección de los derechos humanos, a comenzar por el Pacto de San José de Costa Rica. Pero leído en el contexto de la Carta Democrática, quiere decir que cualquier persona que considere que no se respetan alguno o algunos de los componentes de la democracia en el país donde vive puede interponer una denuncia o una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo? No lo sé, no tengo respuesta; hasta la fecha ello no ha ocurrido, pero...

Hemos visto la larga historia y la evolución, muy a vuelo de pájaro, de estas tres palabras: “democracia”, “derechos humanos” y “derecho internacional”. Cada una de ellas tiene muchos siglos y a lo largo del tiempo sólo ocasionalmente y recientemente se habían ido cruzando: “democracia” y “derechos humanos” en el ámbito interno, “derechos humanos” y “derecho internacional”, y últimamente “democracia” y “derecho internacional”. Ahora, finalmente, las tres se entrecruzan, por lo menos hoy, en el Sistema Interamericano. Esta relación mutua que algunos les puede parecer lógico, natural y que se remonta a un pasado lejano y que siempre existiera, es, sin embargo, muy nueva y como tal aún muy frágil. Más de una de las crisis políticas a las que me he referido y que fueron solucionadas de acuerdo con los procedimientos constitucionales, no mucho tiempo atrás se hubiesen resuelto de otra forma muy distinta, con muertos en las calles y en las cárceles, y con autoridades *de facto* en el poder. El desafío que quería dejarles a los jóvenes que asisten a este Congreso es justamente el que les toca a esta generación: preservar y fortalecer los medios para asegurar una sólida protección internacional de los derechos humanos y de la democracia, que eliminen de una vez por todo el recurrente fantasma de las dictaduras en el continente.