

LA DEMOCRACIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LAS AMÉRICAS

Asdrúbal AGUIAR*

La democracia hay que establecerla donde no existe, fortalecerla donde es débil, y consolidarla donde ya está presente.

Aristides CALVANI
Canciller de Venezuela (1969-1974).

Je n'ai cessé d'agir pour la promotion et le perfectionnement du droit international de la démocratie

Boutros BOUTROS-GALLI
Secretario general de la ONU, 1996.

La democracia es la columna vertebral de la renovación estructural del continente... Y, cuando hoy hablamos de gobernabilidad estamos refiriéndonos no a la vigencia de las instituciones democráticas desde un punto de vista simplemente formal, sino a la legitimidad de esas instituciones, a los peligros que la acechan.

César GAVIRIA
Secretario general de la OEA, 1997.

SUMARIO: I. *La Carta de la OEA y la Declaración Americana de Derechos Humanos (1948)*. II. *La democracia y la jurisprudencia de la Corte de San José*. III. *El fin de la Guerra Fría y las Cumbres de las Américas*. IV. *La Carta Democrática Interamericana*. V. *La crisis democrática de Venezuela*. VI. *Democracia y seguridad hemisférica*. VI. *Epílogo: regreso a Maritain*. VII. *Conclusiones*.

* Doctor en derecho *Summa cum laude*, profesor titular de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello y de los cursos de posgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.

I. LA CARTA DE LA OEA Y LA DECLARACIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1948)

Durante la Novena Conferencia Internacional Americana tiene lugar la suscripción de la Carta de Bogotá institutiva de la Organización de Estados Americanos. En su preámbulo reitera lo que ha sido, lato sensu y dentro del marco de la progresividad, principio ordenador del sistema interamericano desde su fundación, la idea de que la solidaridad americana y la buena vecindad no puede alcanzarse ni puede tener otro propósito que “consolidar en este continente, 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”.¹

En otras palabras, la prédica democrática no se resolverá, en adelante, por obra del simple antagonismo o de la polaridad entre sistemas distintos como lo había sido hasta el presente: legitimidad monárquica vs. legitimidad republicana, democracia vs. totalitarismo; antes bien, la democracia habría de ser entendida, progresivamente y hacia el futuro, como el orden o continente dentro del cual y únicamente es posible asegurar el respeto a los derechos esenciales del hombre.

Así lo confirma, por su parte, la misma Carta en su artículo 13 al disponer lo siguiente: “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”.²

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada durante dicha Conferencia, al interpretar de manera auténtica —como de suyo lo hace— la Carta de Bogotá es consistente al respecto: “Artículo XVIII. Los derechos del 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”.³

¹ Texto original de la Carta de la OEA (1948), Secretaría General de la Décima Conferencia Interamericana, *Conferencias interamericanas 1889-1936 (recopilación de tratados y otros documentos)*, Washington, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1983, pp. xxxii y xxxiii.

² *Idem*.

³ *Cfr.* texto de la Declaración, incorporada al Acta Final de la Novena Conferencia Internacional Americana, bajo el número XXX, *ibidem*, pp. 203 y ss.

La lectura contextual huelga. La Carta de Bogotá no deja de reiterar lo que ya era previsión indeclinable del Sistema Interamericano desde sus orígenes: el principio de la no intervención; explicitado desde 1933 por la citada Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados y que, en lo relativo a la cuestión que nos atañe, tiene como una de sus derivaciones la potestad de cada Estado para “organizarse como mejor lo entendiere”, tal y como lo dicta el artículo 9o.⁴ de la señalada Carta. Mas, el absoluto que predicaba tal disposición ahora queda sujeto no sólo al clásico respeto por cada Estado del derecho igual de los otros Estados y conforme al derecho internacional, sino a la preservación de lo que es esencia de la solidaridad continental: “la organización política de los Estados sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”, según reza el artículo 5o., literal d *ejusdem*.⁵

En otras palabras, de la garantía del ejercicio efectivo de la democracia y entendida en su inherente carácter representativo, cada Estado, puede “organizarse como mejor lo entendiere”.

La disposición más tarde incorporada a la Carta reformada de la OEA,⁶ en su artículo 2o., literal b), no deja márgenes de duda en cuanto al equilibrio y límites que encuentra el principio clásico de no intervención en su relación con la vigencia de la democracia y su preservación, en adelante propósito esencial e indiscutible del organismo hemisférico. Y, en efecto, luego de establecer en su preámbulo, igualmente reformado, que “la democracia representativa es condición para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”, prescribe que:

Artículo 2o. La Organización, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales: (*Omissis*)

b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; (*Omissis*).⁷

La necesidad del equilibrio crítico mencionado entre el señalado principio de no intervención y el propósito hemisférico de promover y consolidar la democracia representativa, se entiende mejor cuando se constata que, junto a la previsión que acerca de este último aspecto incorporó el Protocolo

⁴ Artículo 13 de la Carta reformada, *cfr.* CIDH, *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano*, Washington, OEA, 2001, p. 199.

⁵ Artículo 3o., literal d de la Carta reformada, *ibidem*, p. 196

⁶ Protocolo de Cartagena de Indias, 1985.

⁷ *Ibidem*, p. 195.

de Cartagena de Indias (1985), el mismo ajustó el artículo 1o. de la Carta original agregando expresamente que: “(*Omissis*). La Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros”.⁸

Y en igual línea, el Protocolo en cuestión incorporó un nuevo literal al artículo 3o. de la Carta relativo a los principios para insistir, de seguidas a la norma clásica según la cual la solidaridad de los Estados americanos requiere de su organización política “sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”, que: “e) Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. (*Omissis*)”.⁹

No por azar y por obra del equilibrio comentado, evidentemente limitativo del absoluto soberano, la Declaración Americana reconoce como derecho de toda persona, legalmente capacitada, “participar en elecciones populares, secretas, genuinas, periódicas, libres; así como tomar parte del gobierno, directamente o por medio de representantes” (artículo 20).

En suma de todo lo anterior, no es especulativo observar y hacer constar, a todo evento, que podrá entenderse mal el significado crítico e histórico de las previsiones de la Carta de Bogotá y de la Declaración Americana, en lo relativo al tema que nos ocupa, de no tenerse presente que surgen dentro del nuevo contexto y orden mundiales determinados por la Carta de San Francisco de 1945.

Ésta no sólo crea a la Organización de las Naciones Unidas marcando el tránsito la vieja sociedad paritaria, relacional y de yuxtaposición entre Estados soberanos, hacia otra de un corte institucional mayor, signada por la ideas de cooperación y de progresiva centralización orgánica; antes bien, logra perfilar y definir una suerte de orden público internacional (mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, proscripción del uso de la fuerza, protección internacional de los derechos humanos) que mal puede verse trastocado, en adelante, por el voluntarismo o los acuerdos en contrario de los Estados.¹⁰

⁸ *Idem*.

⁹ *Ibidem*, p. 196.

¹⁰ Emerge un orden jurídico internacional que se aplica a relaciones complejas que desbordan los ámbitos de validez que tradicionalmente reivindicó como propio el orden

La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969) prescribe y recuerda, en doble banda y a la sazón, que el Estado “no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado” (artículo 27) y que, asimismo, “es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general” (artículo 53).¹¹

II. LA DEMOCRACIA Y LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE DE SAN JOSÉ

Durante los años 1985 a 1987, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, actuando como órgano competente para “la interpretación y aplica-

interno de los Estados. Véase *in extensu* la introducción a nuestro libro, *Derechos humanos y responsabilidad internacional del Estado*, Caracas, Monte Ávila Latinoamericana, Universidad Católica Andrés Bello, 1997. De tal suerte que, como lo ha observado el jurista español J.A. Carrillo Salcedo al referirse a las tendencias orgánicas de la comunidad internacional, “la contradicción intrínseca entre el irreductible dato diplomático (base voluntaria e interestatal de las organizaciones internacionales), de una parte, y la existencia de una voluntad propia, distinta y separada de los Estados Miembros (dimensión institucional de las relaciones internacionales), de otra, configura al fenómeno de la organización internacional como una específica realidad política y jurídica, intermedia entre el clásico sistema diplomático de yuxtaposición de Estados soberanos y el sistema político propio de [un] Estado”. Luego de 1945, la sociedad internacional horizontal conserva su presencia pero fija una concepción si no distinta, antes bien complementaria y vertical del derecho internacional, que apunta a los principios de solidaridad y de protección de intereses esenciales para la existencia de la misma comunidad internacional en su conjunto: normas de *ius cogens*, de orden público o de derecho imperativo. Se da, dentro de tal comunidad internacional contemporánea, una tendencia hacia la humanización y socialización de las relaciones jurídicas: reconoce la protección internacional de los derechos humanos como un cometido que no puede ser encapsulado dentro de las fronteras soberanas del Estado; media un cierto grado de institucionalización gubernamental universal, al admitirse que las organizaciones internacionales pueden ejercer competencias políticas y normativas que implican algún grado de limitación del poder soberano de los Estados, esencialmente en lo atinente al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales; y, finalmente, asume, por obra de las mismas organizaciones internacionales, una importante cuota de democratización para sus decisiones normativas o prescriptivas (Cfr. nuestras *Lecciones y textos de derecho internacional*, Caracas, UCAB (mimeografiado), 2003, *passim*).

¹¹ Cfr. texto completo en Pueyo Losa, Jorge y Ponte Iglesias, Ma. Teresa, *Derecho internacional público, organización internacional, Unión Europea: recopilación de instrumentos jurídicos fundamentales*, Compostela, Tórculo, pp. 1268 y ss.

ción de las disposiciones”¹² del Pacto de San José, se encarga de fijar el alcance de la doctrina democrática y de su carácter vinculante tratándose de las obligaciones de respeto, garantía y adopción de las disposiciones de derecho interno pertinentes a la salvaguarda de los derechos humanos reconocidos por dicho pacto y asumidas por los Estados parte conforme a sus artículos 1o. y 2o.

En primer término, viene la afirmación de su significado para el sistema de protección internacional de derechos humanos y, de suyo, el imperativo de su preservación como la seguridad de su funcionamiento, por obra del mismo sistema regional de garantías:

La democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte. Es un “principio” reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano. El régimen mismo de la Convención reconoce expresamente los derechos políticos (artículo 23), que son de aquellos que, en los términos del artículo 27, no se pueden suspender, lo que es indicativo de la fuerza que ellos tienen en dicho sistema.¹³

Tanto es así que, “las justas exigencias de la democracia deben, por consiguiente, orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y funcionamiento de las instituciones democráticas”.¹⁴

La razón de la postura doctrinal vinculante de la Corte no huelga: “El concepto de derechos y libertades y, por ende el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira”.¹⁵

Dentro de tales valores y principios, derivados en reglas vinculantes, aparece que “la democracia representativa —lo repetimos— es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”.¹⁶ Y ello, en

¹² Artículo 62, numeral 3 de la Convención Americana.

¹³ Opinión Consultiva OC-6/86 (*La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*), párrafo 34, en Bidart Campos, Germán, *Derechos Humanos/Corte Interamericana: opiniones consultivas, textos completos y comentarios*, Mendoza, Ediciones Jurídicas Cuyo, 2000, t. 1, p. 418.

¹⁴ Opinión Consultiva OC-5/85, párrafo 44, *idem*. Córdoba Z., Francisco, *La Carta de derechos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana*, Bogotá, Temis, 1995, p. 34.

¹⁵ Opinión Consultiva OC-8/87 (*El habeas corpus bajo suspensión de garantías*), párrafo 26, tomado del párrafo 34 de la OC-6/86, *op. cit.*, nota 14, y p. 514.

¹⁶ *Idem*.

razón de que: “El principio de la legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de derecho son inseparables. [Dado que], en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”.¹⁷

La explicación del precedente *dictum* de la Corte no se hace esperar. Es de una lógica concluyente:

Las garantías... que se derivan de la forma democrática de gobierno, a que se refiere el artículo 29c), no implican solamente una determinada organización política contra la cual es ilegítimo atentar (*Omissis*), sino la necesidad de que ella esté amparada por garantías judiciales que resulten indispensables para el control de la legalidad de las medidas tomadas en situaciones de emergencia, de manera que se preserve el Estado de derecho (*Omissis*).¹⁸

La asunción de la democracia como algo más que una forma de gobierno y, eso sí, como parte sustantiva e inseparable del ejercicio de los derechos esenciales de la persona humana —protegidos y garantizados internacionalmente—, determina que los conceptos de orden público, bien común, seguridad nacional, tantas veces utilizados de forma arbitraria y encubridores de abusos a la libertad y a los mismos derechos humanos, no puedan ser explicados fuera de los propios límites de la democracia. La Corte ha sido muy severa al respecto.

De la misma manera en que el orden público ha de ser entendido como las “condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores”; y siendo el bien común un “concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público en un Estado democrático, cuyo fin principal es la protección de los derechos esenciales del hombre”, el mismo hace referencia —como bien común— a las “condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos”.¹⁹

La consecuencia de tal interpretación a juicio de la Corte es esencial pues:

¹⁷ OC-8/87, *cit.*, párrafos 24 y 26.

¹⁸ Opinión Consultiva OC-9/87 (*Garantías judiciales en estados de emergencia*), párrafo 37, en Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, nota 13, p. 558.

¹⁹ Opinión Consultiva OC-5/85, *cit.*, párrafo 67.

De ninguna manera podrán invocarse el orden público o el bien común como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (*Omissis*). (*Omissis*) Interpretación [la señalada] estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de una “sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención [Americana].²⁰

Tal objeto y fin convencional no es otro, como reza el texto del Pacto señalado, que “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”.²¹

La incidencia de la democracia representativa en la garantía de los derechos humanos queda de relieve y de una forma emblemática, en el manejo crítico, por ejemplo, de la suspensión constitucional de garantías que pueda tener lugar, por razones de emergencia, en cualquier Estado parte de la Convención Americana:

La suspensión de garantías no puede desvincularse del “ejercicio efectivo de la democracia representativa” a que alude el artículo 3o. de la Carta de la OEA. (*Omissis*) La suspensión de garantías carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que dispone de límites infranqueables en cuanto a la vigencia de ciertos derechos esenciales de la persona.²²

En todo caso y por si fuera poco, la Convención Americana, en interpretación realizada por la Corte de San José, determinó un vínculo indisoluble entre el respeto y la garantía a la que se obligan los Estados en cuanto a los derechos humanos reconocidos, al fijar a la ley como único medio a través del cual son admisibles las restricciones permitidas de los mismos, según los términos supra mencionados del artículo 30 *ejusdem*:

La palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos [promulga-

²⁰ *Idem*.

²¹ Preámbulo del Pacto de San José, en CIDH, *op.cit.*, nota 4, p. 25.

²² Opinión Consultiva OC-8/87, *cit.*, párrafo 20.

da por el Poder Ejecutivo], y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones... para la formación de las leyes.²³

III. EL FIN DE LA GUERRA FRÍA Y LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

La apreciación en cuanto a que la finalización de la Guerra Fría provocaría un cambio estructural e ideológico, y por ende normativo, en las relaciones internacionales contemporáneas; en igual orden, la convicción acerca del papel dinamizador que las nociones de libertad, respeto y garantía de los derechos humanos, Estado de derecho, y vigencia universal de los valores democráticos tendrían dentro del nuevo orden mundial emergente y que, con no poca dificultad, poco a poco y desde 1945, venían derivando en normas de *ius cogens*, de efectos *erga omnes*, en normas de derecho imperativo o de orden público internacional; y la preocupación por la insurgencia de fuerzas disolventes que, en la transición, podría acompañar al agotamiento de la bipolaridad este-oeste, no dejó de ser constatada por los cancilleres del hemisferio en el Compromiso de Santiago de 1991, al señalar que “los cambios dirigidos hacia un sistema internacional más abierto y democrático no estaban plenamente asegurados”.

Dentro de dicho contexto, se explica así la posterior iniciativa norteamericana de convocar e institucionalizar. Al más alto nivel político, es decir, con la presencia de los jefes de Estado y de gobierno, un vértice o cumbre que pudiese insertarse dentro del mismo Sistema Interamericano, fortaleciéndolo para prepararlo a los nuevos retos históricos.

La Asamblea General de la OEA en su Declaración de Managua de 1993 desde entonces abrió caminos para trasponer los límites conceptuales que incluso había mantenido el Protocolo de Washington. En efecto, en la señalada Declaración no sólo hizo constar, una vez más, el carácter inseparable e indivisible de la democracia en su relación con la paz y el desarrollo, y a la luz de la nueva visión hemisférica de la solidaridad, sino que como antes lo hicieron a propósito del Compromiso de Santiago y de la Resolución 1080 y más tarde lo reiteraran en su considerando dentro de la Carta Democrática

²³ Opinión Consultiva OC-6/86, párrafos 32, 35, 37 y dispositivo, apud. Wlasic, Juan Carlos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos: anotada y concordada con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Rosario (Argentina), Editorial Juris, 2000, pp. 206-208.

Interamericana, los Estados miembros expresaron su convicción de que la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además de una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno.

No quedaba en cuanto a la doctrina anclada desde el Compromiso de Santiago y, en lo particular, con la Resolución 1080: “El mecanismo de acción colectiva [no sólo ha de operar] en caso de que se produjera una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático [sino también cuando ocurra lo mismo —es decir, alteraciones o desviaciones— a propósito] del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo...”.

Así pues nacen las Cumbres de las Américas²⁴ que actualmente sirven de punto de despegue, reflexión y decisión para el logro final, por la OEA, de la Carta Democrática Interamericana: suerte de cristalización de una práctica reiterada de derecho internacional regional y síntesis patrimonial de los esfuerzos que en favor de la promoción y defensa continental de la democracia representativa hicieran los gobiernos americanos desde los inicios del Sistema Interamericano.

La Primera Cumbre realizada en Miami, en 1994, dio lugar a una serie de principios rectores que en esencia fijaban la justificación del encuentro de jefes de Estado y sus propósitos por hacer de la OEA, en su nueva etapa, el órgano multilateral y colectivo de defensa de las democracias. Distintos párrafos de la Declaración de Principios, adoptada en tal oportunidad, hablan por sí solos:

Las Américas son una comunidad de sociedades democráticas. La Carta de la OEA establece que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, paz y desarrollo de la región.

La democracia es el *único sistema que garantiza el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho; a la vez, salvaguarda la diversidad cultural, el pluralismo, el respeto del derecho de las minorías y la paz en*

²⁴ Antes de ellas, ya se habían realizado las llamadas Cumbres Iberoamericanas (Guadalajara 1991, Madrid 1992, y Bahía 1993), que afirmaron, desde sus inicios, estar asentadas en “la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, *Primera Cumbre Iberoamericana*, México, FCE, 1992. También véanse la *Segunda Cumbre de 1993* y la *Tercera Cumbre de 1994*.

y entre las naciones. La democracia se basa, entre otros *principios fundamentales*, en elecciones libres y transparentes, e incluye el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno. La democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente.

Reafirmamos nuestro compromiso de preservar y fortalecer nuestros sistemas democráticos... A través de los *organismos competentes de la OEA*, trabajaremos en favor del fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la promoción y defensa de los regímenes democráticos constitucionales, de conformidad con la Carta de la OEA. La democracia se fortalece mediante la *modernización del Estado*, que incluye aquellas reformas que agilizan su funcionamiento, reducen y simplifican las normas y procedimientos gubernamentales, y aumentan la transparencia y la responsabilidad de las instituciones gubernamentales. La *independencia del Poder Judicial* constituye un elemento crucial para la existencia de un sistema jurídico eficiente y de una democracia duradera. Nuestro objetivo final es mejorar la *satisfacción de las necesidades* de la población...

La democracia efectiva requiere que la corrupción sea combatida de manera integral, toda vez que constituye un factor de desintegración social y de distorsión del sistema económico que socava la legitimidad de las instituciones políticas (las cursivas son mías).

La Primera Cumbre de las Américas no sólo vino a reiterar el compromiso de los Estados miembros de la OEA con la democracia representativa, antes bien trazó las primeras líneas para una descripción y conceptualización final de los elementos sustantivos integrantes del señalado modelo político democrático, a saber: relación estrecha e inseparable con los derechos humanos y el Estado de derecho, elecciones y participación de todos los ciudadanos en el gobierno, transparencia gubernamental y responsabilidad de los gobernantes, independencia del Poder Judicial, y lucha contra la corrupción.

En el interregno, la Cumbre Extraordinaria de las Américas sobre Desarrollo Sustentable, realizada en Santa Cruz de la Sierra en 1996, tuvo presente ratificar el principio fundamental de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reiterado en la Cumbre de las Américas, de que la democracia representativa es esencial para la paz, la justicia y el desarrollo; junto con reconocer que el desarrollo sostenible requiere el fortalecimiento y promoción de las instituciones y valores democráticos.

En lo relativo a la participación ciudadana, la Declaración de Santa Cruz señaló la disposición de los jefes de Estado y de gobierno de apoyar y pro-

mover, como requisito fundamental del desarrollo sostenible, una amplia participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, incluyendo políticas y programas y su diseño, implementación y evaluación; para lo cual se promovería el perfeccionamiento de los mecanismos institucionales de participación pública.

La Declaración de Santiago, emanada de la Segunda Cumbre de las Américas de 1998, amplió el cuadro de elementos dogmáticos e integradores de la democracia representativa y dentro de cuyos parámetros operaría, por ende, el clásico principio de la no intervención.

“La fuerza y el sentido de la democracia representativa”, según reza la Declaración, han de residir, por una parte, en la participación de los ciudadanos y ya no sólo y como antes en el ejercicio del poder, sino “en todos los niveles de la vida ciudadana”. Y, por otra parte, implica, junto a la “participación más activa de la sociedad civil”, el fortalecimiento de “las capacidades de los gobiernos regionales y locales”. En otras palabras, la democracia correrá en línea contraria a la centralización del poder político.

La Segunda Cumbre de las Américas, al ratificar como preocupación de los jefes de Estado y de gobierno el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, que hace parte y relación a su vez según lo establecido por la doctrina interamericana con el ejercicio efectivo de la democracia, hizo hincapié en “la prensa libre [pues] desempeña un papel fundamental en la materia”; de donde reafirmó “la importancia de garantizar la libertad de expresión, de información y de opinión”.

La Cumbre, en consecuencia, saludó la constitución dentro del marco de la OEA, en particular como parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de un relator especial para la libertad de expresión.²⁵

Los principios fijados sobre la democracia en la Primera y Segunda Cumbre de las Américas, fueron asumidos como propios por la Asamblea

²⁵ De forma coetánea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adoptó la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión* (véase CIDH, *op.cit.*, nota 4, pp. 189-192) que interpreta *in extenso* el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y fija las líneas doctrinales de actuación del propio relator. En su 97º periodo ordinario de sesiones celebrado en octubre de 1997 y en ejercicio de las facultades que le otorgan la Convención y su Reglamento, la Comisión decidió, por unanimidad de sus miembros, establecer una Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, con carácter permanente, independencia funcional y estructura operativa propia. En su 98º periodo extraordinario de sesiones celebrado en marzo de 1998, la Comisión definió de manera general las características y funciones que debería tener la Relatoría y decidió crear un fondo voluntario de asistencia económica para la misma.

General de la OEA en 1998 mediante su Resolución 1551 (XXVIII), en cuyo texto reitera además los principios tanto del Compromiso de Santiago (1991) como de la Declaración de Managua. Esta última, fue adoptada durante la XXIII Asamblea General de 1993, referida a la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, y en cuyo texto nuevamente se ratifica la idea a cuyo tenor “la solidaridad y fines de la OEA requiere la organización política de los Estados sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”.

Sin solución de continuidad y en línea con las elaboraciones doctrinarias y normativas precedentes, la Tercera Cumbre de las Américas celebrada en Quebec el año 2001, aún más consciente de que “las amenazas contra la democracia hoy en día asumen variadas formas” (pues se encontraba ante la experiencia del entonces presidente peruano Fujimori, quien traicionó las instituciones democráticas), decidió la inmediata preparación de una *Carta Democrática Interamericana* que reforzara los instrumentos de la OEA para la defensa activa de los regímenes democráticos representativos del hemisferio.

Dos elementos esenciales destacan en la Declaración de Quebec. Uno de carácter inédito, pues vino a cristalizar la tendencia normativa que incubara en 1945 con la Declaración de México —al ligar las ideas de justicia y de libertad— y en 1948 con la Declaración Universal de Derechos Humanos —prescriptiva del derecho de toda persona a un orden social en el que puedan realizarse efectivamente los derechos y libertades proclamados—, como lo fue la clara diferenciación establecida entre democracia formal y democracia de desempeño. En otras palabras, la Cumbre de cara a la realidad contemporánea y más allá de la razón única que hizo posible —por obra del Compromiso de Santiago, de la Resolución 1080 y del Protocolo de Washington— la acción colectiva de defensa hemisférica de la democracia, ajustó a la hipótesis de los golpes de Estado las llamadas “alteraciones” del orden democrático.

El otro elemento fue la apelación que la Cumbre de Quebec hace, sin mengua del Sistema Interamericano, a los demás mecanismos regionales y subregionales existentes, con el objeto de que se incorporen al régimen de consultas multilaterales a que daría lugar cualquier ruptura del sistema democrático. Esto era pertinente dado que, a manera de ejemplos, el Acuerdo de Cartagena (Trujillo) para la integración subregional andina fundó su acción en el principio, entre otros, de la democracia; de la misma forma que

el Mercosur hizo otro tanto en 1996, a raíz de la Declaración presidencial sobre Compromiso Democrático —Declaración de San Luis— y al proclamar que “la ruptura o amenaza de ruptura [de la democracia] motiva consultas, que siendo infructuosas pueden provocar desde suspensión de derechos de participación en foros...”.

Las partes pertinentes de la Declaración de Quebec rezan así:

Reconocemos que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para avanzar en el logro de todos nuestros objetivos. El mantenimiento y el fortalecimiento del Estado de derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en futuras cumbres. En consecuencia *cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de las Cumbres de las Américas*. Tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales existentes, acordamos llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de las Cumbres.

Las *amenazas contra la democracia, hoy en día, asumen variadas formas*. Para mejorar nuestra capacidad de respuesta a estas amenazas, instruimos a nuestros ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una *Carta Democrática Interamericana* que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa.

La *democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes* y se refuerzan mutuamente como condiciones fundamentales para combatir la pobreza y la desigualdad.

El progreso hacia sociedades más democráticas, economías en crecimiento y la equidad social, depende de una *ciudadanía educada* y de una fuerza laboral capacitada (las cursivas son mías).

III. LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA²⁶

El 11 de septiembre de 2001, fecha emblemática que en cierta forma provoca un dramático final a manos del terrorismo internacional, fue adoptada la Carta Democrática Interamericana por la Asamblea General de la OEA, celebrada en la ciudad de Lima.

²⁶ Cfr. texto de la Carta Democrática Interamericana.

Su texto, cuyo proyecto presentó el gobierno de Perú a la Asamblea General de la OEA celebrada en San José de Costa Rica²⁷ durante el mes de mayo precedente, para un diálogo inicial entre los distintos jefes de delegación, quedó finalmente aprobado por todos los cancilleres de las Américas, incluido el venezolano; cuyo presidente fue el único disidente durante la Cumbre de Quebec. Sin lugar a dudas, la Carta codifica y es, a su vez, una interpretación auténtica de las normas convencionales y consuetudinarias que, en el marco del derecho internacional interamericano, han determinado el progresivo y final traslado de la promoción y defensa de la democracia desde el ámbito reservado y soberano de los Estados, hacia el ámbito internacional de competencias.

Dado el carácter de esta comunicación, no avanzaremos en el análisis de la naturaleza jurídica y de los efectos vinculantes del instrumento que contiene a la CDI y que es, sin lugar a dudas y como expresión normativa, una clásica resolución de la OEA, en tanto organización internacional intergubernamental.

Baste señalar, sin embargo y junto a la jurisprudencia internacional contemporánea, que las resoluciones adoptadas por las organizaciones internacionales, de ordinario y en principio consideradas sin fuerza jurídica vinculante,²⁸ hoy en día se les otorga una fuerza prescriptiva que no admite discusión. Esto porque sea cual fuere el carácter de la respectiva resolución, al ser dictada en sede de una organización internacional y en ejercicio de sus competencias normativas, ha de ser acatada o examinada, cuando menos, con fundamento en el principio de la buena fe;²⁹ ora porque al ser

²⁷ El proyecto en cuestión fue copatrocinado por los gobiernos de Argentina, Canadá, Costa Rica y Estados Unidos (véase AG/doc.3949/01 rev.1 del 21 de mayo de 2001).

²⁸ Jiménez de Aréchaga, Eduardo, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas*, Madrid, Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958, pp. 22 y ss.

²⁹ Véase *in extensu* y también sobre las hipótesis siguientes, Quoc Dinh, Nguyen *et al.*, *Droit international public*, París, LGDJ, 1999, pp. 376 y ss. Dicho principio (*Pacta sunt servanda*), contenido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados (*Cfr.* Pueyo Losa y Ponte Iglesias, *op.cit.*, nota 11, p. 47) y ratificado por la Corte Internacional de Justicia (*Asunto de pesquerías de Islandia contra el Reino Unido y la República Federal Alemana*, 1973-1974, *cfr.* Tchikaya, Blaise, *Mémento de la jurisprudence du droit international public*, París, Hachetter, p.99), fue acogido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a propósito del valor jurídico de las resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en los términos siguientes: “En virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si se

adoptada de conformidad a los mismos fines y principios de la Carta de la respectiva organización internacional, sus Estados miembros sí están obligados a acatarla; sea porque declara o confirma (*opinio juris*), mediante el asentimiento unánime o claramente mayoritario de los Estados, normas consuetudinarias en vigor o las cristalizan de manera inmediata (*coutume sauvage*); sea porque desarrolla o precisa, más allá de su reiteración, los principios y normas de la Carta institucional correspondiente.³⁰

En la sentencia dictada por la Corte Internacional de Justicia en el *Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua* y contra ella, de 27 de junio de 1986, el *dictum* no deja espacio para las dudas:

El efecto de un consentimiento en el texto de tales resoluciones —la Corte se refería a la célebre Resolución 2625 sobre los principios de derecho internacional concernientes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados— no puede ser interpretado como una simple reiteración o una simple especificación del compromiso convencional asumido en la Carta (piénsese en la Carta de la OEA y su Protocolo de Washington). Por el contrario, puede ser interpretado como una adhesión

trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana...” (*Caso Loaiza Tamayo*, sentencia de 17 de septiembre de 1997, párrafo 80, apud. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de 1997*, Washington, OEA, 1998, p. 234.

³⁰ Como lo indica Pastor Ruidruejo, “a la mayor parte de las resoluciones de las organizaciones internacionales no se les reconoce obligatoriedad para los Estados miembros” y todo dependerá, en cualquier circunstancia específica, de lo que diga el tratado institutivo de la respectiva organización internacional que las adopta. Pero podría no reconocerse que algunas de aquéllas son declarativas o confirmatorias de normas consuetudinarias internacionales en vigor y vinculantes, en tanto que otras precisan principios contenidos en los tratados siendo, por lo mismo, medios de interpretación auténticos de los tratados en cuestión; otras, finalmente, contienen principios de derecho internacional en emergencia que pueden, según su desarrollo, derivar en normas consuetudinarias vinculantes. Vale aquí, pues, un párrafo de la sentencia de la Corte Interamericana de Justicia en el *Asunto relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua* (27 de junio de 1986): “Esta *opinio iuris* puede deducirse, entre otras causas, y aún con la prudencia necesaria, de la actitud de las Partes y de los Estados respecto a ciertas resoluciones de la Asamblea General, particularmente de la resolución 2625 (XXV) titulada ‘Declaración Relativa a los Principios de Derecho internacional’ (*Omissis*)”. Cfr. Pastor Ruidruejo, Justo, *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2001, pp. 155 y 156. Véase Carreau, Dominique, *Droit international*, París, Pedone, 1995, pp. 246 y 247.

al valor de la regla o de la serie de reglas declaradas por la resolución y tomadas en sí misma.³¹

La Carta, como lo reconoce la novísima “Declaración de Santiago sobre la Democracia y Confianza Ciudadana: un Nuevo Compromiso de Gobernabilidad para las Américas”, adoptada en Asamblea General de 2003, viene a “constituir el principal referente hemisférico para la promoción y defensa de principios y valores democráticos compartidos en las Américas al inicio del siglo XXI”.

La misma, a pesar de su señalado carácter prescriptivo y siendo el resultado de una muy larga evolución histórica, ha sido asumida por la OEA como un desafío. Existe conciencia entre los países miembros del Sistema Interamericano de que la adopción de la Carta fue posible en virtud de que “durante las dos últimas décadas los pueblos de la región han experimentado el proceso de democratización más amplio y profundo de su historia”; pero reconoce no sólo las amenazas que se ciernen sobre la experiencia democrática, sino las falencias intrínsecas por obra de la ingobernabilidad ocasionada por la pobreza y la exclusión social, y la pérdida de credibilidad y de confianza ciudadanas en las instituciones democráticas.

No fue por azar que durante las Asambleas de 1992 y de 1993, con vistas a la entrada en vigor de la Carta Democrática Interamericana, se acordó, amén de su implementación, la tarea de su amplia difusión en los términos sugeridos por el secretario general. Y, en dicho orden, partiéndose de la idea según la cual “el fortalecimiento de la democracia requiere la formación de ciudadanos comprometidos con los principios y valores democráticos”, se resolvió igualmente alentar en el hemisferio la promoción de la cultura democrática y la identificación de “medidas concretas” para su realización.

La última Declaración de Santiago (2003) identifica y enuncia de un modo puntual las exigencias para el restablecimiento de la gobernabilidad democrática, luego de aceptar expresamente “la existencia de amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidimensionales a la paz y la seguridad [que] afectan el goce de los derechos de todas las personas y la estabilidad democrática”. En consecuencia, señala como prioridades, entre otras y sin perjuicio de la preparación solicitada por la propia Asamblea General de un específico *Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas*, las siguientes:

³¹ Corte Interamericana de Justicia, *Recueil*, 1986, p. 103.

1. La participación de todos los actores sociales en la construcción de consensos para el fortalecimiento de la democracia.
2. El reforzamiento de la credibilidad y confianza ciudadanas en las instituciones democráticas, promoviendo la plena participación de la ciudadanía en el sistema político.
3. El fortalecimiento del respeto a la libertad de expresión, al acceso a la información y a la libre difusión de las ideas, instando a los medios de comunicación y a todos los actores sociales a propiciar “una cultura de paz”.³²
4. El fortalecimiento de los partidos políticos como intermediarios de las demandas de los ciudadanos en cualquier democracia representativa.
5. La modernización del Estado, a objeto de elevar los niveles de eficiencia, probidad y transparencia en la gestión pública.
6. La reforma y modernización de la administración de justicia, como eje central de la consolidación del Estado de derecho.
7. La superación de la pobreza y de la exclusión social y la promoción del crecimiento económico con equidad, mediante políticas públicas y prácticas de *buen gobierno*³³ que fomenten la igualdad

³² La referencia a la “cultura de paz” tiene un alcance trascendental en el documento en cuestión, pues intenta advertir que los límites tradicionales de la democracia representativa, en la novísima perspectiva doctrinaria regional, se sitúan dentro de un nicho que bien describe la profesora de filosofía moral de la Universidad de Oviedo, Amelia Valcárcel, con las palabras siguientes: “La democracia es un tipo de cultura que, precisamente porque corrige pautas antropológicas profundas y arcaicas de interrelación, necesita constantemente un elevado monto de acción y discurso... Esta cultura del diálogo es el signo de los tiempos. Define ahora a la cultura de la democracia tanto o más que la regla de mayorías”, “Cultura y democracia”, en Giner, Salvador (coord.), *La cultura de la democracia: el futuro*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 134 y 135. Sobre los principios de la cultura de paz contenidos en la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, adoptados por la Asamblea General de la ONU el 10 de septiembre de 1999, véase *in extenso* nuestro libro *Cultura de paz y derechos humanos*, Caracas, UNESCO/UCAB, 2000, en particular el capítulo I.4, pp. 119 y ss.

³³ La expresión buen gobierno, inédita en la literatura jurídica americana y repetida por la Declaración de Nuevo León emanada de la última Cumbre Extraordinaria de las Américas (2004), es acogida desde la doctrina europea con mejor tino como *bonne gouvernance démocratique* (buena gobernabilidad democrática) por Daniel Colard, para referirla junto a los anglosajones como el derecho que deriva del proceso de democratización y que se realiza en el plano nacional, luego complementado, en el plano internacional, con el “derecho a la seguridad democrática”. A todo evento, el buen gobierno toma cuerpo, en su especificidad literal y aparentemente, a propósito y como consecuencia de una orden

de oportunidades, la educación, la salud y el pleno empleo (las cursivas son mías).

8. La valoración de la diversidad cultural y étnica.

En resumen, como así lo predica la Declaración citada: “El compromiso con la democracia, el fortalecimiento del Estado de derecho, el acceso a una justicia eficaz, el respeto a los derechos humanos, la promoción de los consensos nacionales básicos y el desarrollo integral son las bases del progreso, la estabilidad, la paz de los pueblos de las Américas y esenciales para la gobernabilidad democrática”.

La Resolución 1957, adoptada por la Asamblea General el 10 de julio de 2003, sin perjuicio de la preparación del Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas señalado, tuvo el cuidado de ordenar una serie de tareas específicas y la asignación de responsabilidades distintas tanto al Consejo Permanente y al secretario general, como a la Unidad para la Promoción de la Democracia a objeto de que avancen con celeridad en el despeje de los problemas de gobernabilidad democrática que acusen los Estados miembros. Al efecto, se sugieren líneas específicas de acción en el marco de las exigencias que para la gobernabilidad democrática plantea la Declaración de Santiago. En lo particular se resolvió que el tema “Segui-

emanada del Consejo de Ministros español el 21 de febrero de 1997, dentro del marco de las medidas económicas pedidas por el gobierno del Partido Popular y tocantes a los problemas de funcionamiento de las empresas. La misma dio lugar a la constitución de una Comisión Especial para el Estudio de un Código Ético de los Consejos de Administración de las Empresas, liderada por el profesor Manuel de Olivencia y que recibiera el encargo del caso —la Comisión *in totus*— de provocar la simbiosis entre la buena gestión y la ética en los negocios, logrando que ambas fuesen indisolubles. La Comisión dirigida por el profesor Olivencia emitió, pues, el llamado Código de Buen Gobierno, que reenvía en su autoría primaria o en su inspiración a Sir Adrian Cadbury, precursor de los Códigos Éticos y cuyo nombre bautizara en Londres al Código Cadbury. El Informe Olivencia destaca y precisa el sentido de sus recomendaciones en los términos que siguen: “El Código [del Buen Gobierno] (*Omissis*) no trata de proponer normas de derecho objetivo, sino de ofrecer a la consideración de las sociedades destinatarias un catálogo de medidas que, en uso de la libre autonomía de la voluntad y de la facultad de autorregulación que nuestro ordenamiento jurídico les reconoce, podrán adoptar en sus estatutos o reglas de funcionamiento orgánico. (*Omissis*) Las medidas que constituyen objeto de recomendación se centran en los Consejos de Administración y se inspiran en los principios de cuenta y razón —que incluye los de transparencia y responsabilidad del Consejo— y de eficacia, al servicio del interés social, definido conforme a la regla de creación de valor para el accionista”.

miento y Desarrollo de la Carta Democrática Interamericana”, fuese materia de tratamiento y evaluación permanente por la Asamblea General.

1. *Estructura normativa*

Seis capítulos encierran el texto de la Carta Democrática Interamericana y dan cuenta de su contenido, que es, según lo ya dicho, una suerte de resumen de la evolución de la doctrina y de las normas sobre la democracia en el derecho internacional de las Américas. Y todavía más, representa un conjunto normativo manifiestamente mejorado con relación a su proyecto original, cuyo artículo 1o. calificaba a la democracia representativa como “sistema político de los países”; aun cuando afirmase, seguidamente y en su artículo 3o., que “el derecho a la democracia es un derecho humano de los pueblos de América”.

En orden sucesivo la Carta se refiere y fija, en los artículos 1o. a 6o. de su capítulo I (*La democracia y el sistema interamericano*), el concepto de la democracia que asume como propio el Sistema Interamericano y que el artículo 1o. califica sin aditamentos y de manera exclusiva, como “derecho de los pueblos de América”.

En el capítulo II (*La democracia y los derechos humanos*), que corre desde los artículos 7o. a 10 *ejusdem*, la Carta ratifica el carácter que tiene el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales como elemento esencial de la democracia. También hace constar el *locus standi* del que gozan de manera directa e inmediata los individuos, en el plano internacional, para lograr el amparo directo e inminente de sus derechos más allá de la personalidad clásica y envolvente de los Estados nacionales.

Los artículos 11 a 16 que hacen parte del capítulo III (*Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza*), fijan, de manera prescriptiva, la interdependencia entre la democracia y su ejercicio con el desarrollo económico y social, considerando dentro de dicho espectro la incidencia de la democracia en la conservación del ambiente y el papel clave que juega la educación en la lucha para la superación de la pobreza y la exclusión, por ende, en el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

El capítulo IV (*Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática*) desarrolla cuidadosamente, desde el artículo 17 hasta el 22, los medios y procedimientos dispuestos por la Carta a objeto de que el Sistema Interamericano cumpla, en distintos grados y niveles, frente a las di-

versas hipótesis posibles y a través de sus órganos o mecanismos de acción colectiva, sus tareas ora de asistencia, ora de preservación, sea de normalización o de restablecimiento de la institucionalidad democrática.

Finalmente, los capítulos V (*La democracia y las misiones de observación electoral*), artículos 23 a 25, y VI (*Promoción de la cultura democrática*), artículos 26 a 28, disponen lo necesario para que, tanto los Estados miembros como la OEA, dentro del marco de sus respectivas competencias y responsabilidades, hagan lo necesario para la realización y garantía de “procesos electorales libres y justos”, y para la creación, con apoyo de la sociedad civil, de las condiciones y de las prácticas necesarias para alcanzar la gobernabilidad democrática.

En lo relativo a las misiones de observación electoral, el capítulo correspondiente distingue claramente, dentro del marco genérico de las misiones de observación electoral, las siguientes: las misiones preliminares para asesoramiento y asistencia por la OEA a los Estados y con vistas al fortalecimiento y desarrollo de sus procesos electorales; las misiones de observación electoral propiamente dichas, que determinan la existencia o no de las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas; y, finalmente, las misiones especiales, que de cara a la circunstancia anterior, contribuyen a crear las condiciones en cuestión.

Ahora bien, si es cierto que la observación electoral reclama del requerimiento previo, ucase o beneplácito del Estado respectivo, quien en ejercicio de su soberanía solicita su práctica por parte de la OEA y junto a ella determina “el alcance y cobertura de la misión”, una vez instalada su actuación quedará atada únicamente a los principios y normas internacionales interamericanas sobre observación electoral, y el Estado habrá de garantizarle “condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación”.

2. *Legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio*

Algunas apreciaciones particulares, dentro de los límites propios a esta comunicación, merece el texto *in extensu* de la Carta Democrática Interamericana.

En primer lugar destaca la calificación de la democracia como derecho de los pueblos y no como simple régimen político de gobierno, previsto en el artículo 1o. En otras palabras, mal podrá entenderse a la democracia más

allá de quienes son sus verdaderos realizadores, los ciudadanos. De allí que, al igual que ocurre con todos y cada uno de los derechos fundamentales, al Estado compete respetarlos y garantizarlos, o como lo dice la señalada disposición, corresponde a los gobiernos “la obligación de promoverla y defenderla”.

Lo dicho, en todo caso, se entiende mejor a propósito de cuanto establecen los artículos 2o. y 6o. *ejusdem*. La democracia es y se entiende sólo como democracia representativa.³⁴ Pero la participación, que mal puede desnaturalizarla en lo que es y en cuanto es, es decir, como democracia representativa, contribuye al reforzamiento y profundización de dicho modelo democrático. Ello, por una razón elemental: el Estado no puede sustituir o postergar a la ciudadanía a fin de hacer cierta la experiencia democrática; menos aún puede sustituir al ciudadano, transformándolo en su elemento subsidiario, con el propósito de hacer potestad del mismo Estado el desarrollo de la personalidad humana. El Estado es, antes bien, un elemento instrumental y subsidiario al individuo. De allí la clara prescripción del mencionado artículo 6o. de la CDI, que tiene su origen en su proyecto original:³⁵ “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia (*Omissis*)”.

Ello precisa el carácter de la democracia como experiencia que viaja en línea contraria al tumulto, hacia la despersonalización propia de los sistemas políticos colectivistas y totalitarios. Lo que es así, bueno es advertirlo, sin mengua de la referida calificación de la democracia como “derecho de los pueblos de América” que hace el artículo 1o.; que quiere indicar, lógicamente, que la democracia como “vivencia cotidiana” de los valores democráticos, en línea con la mejor tradición *maritainiana* y conforme nos lo recuerda la Declaración de Santiago de 2003, adquiere sentido pleno en la alteridad, es decir, en la relación de los unos con los otros sin que los unos y

³⁴ Véase, *supra*, II.

³⁵ Los artículos 16 y 17 del proyecto de CDI presentado por la delegación de Perú a la Asamblea General de la OEA en San José de Costa Rica hacen referencia expresa al interés de la comunidad democrática interamericana de “promover la participación creciente y representativa del pueblo en los partidos políticos” y a la idea de que “el fortalecimiento y la participación de la sociedad civil y su vinculación con los procesos de toma de decisiones del Estado constituyen también una prioridad esencial para la promoción de la democracia representativa”.

los otros pierdan sus identidades propias como individuos, como experiencias humanas únicas e irrepetibles: la democracia, en suma, no es como “vivencia” un acto de introspección, aun cuando la convicción personal sobre la validez o no de la democracia sí lo sea en tanto ejercicio libre del pensamiento, de la opinión, de la expresión y, en última instancia, del voto.

La razón de lo dicho estriba en la relación estrecha que se da entre la democracia y los derechos humanos, en los términos precisos que fijan los artículos 3o. y 7o. de la CDI, y no puede leerse mejor que en el voto salvado del juez Héctor Gros Espiell, a propósito de la Opinión Consultiva OC-7/86³⁶ de la Corte de San José:

La democracia, a la que la Convención [Americana de Derechos Humanos] se refiere, es la democracia pluralista y representativa, que supone “un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre” (*Omissis*).

Sin el pluralismo, la tolerancia y el espíritu abierto..., no es posible la existencia de una sociedad democrática”.

El ejercicio efectivo de la democracia, el artículo 2o. de la CDI, “es la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros” de la OEA. En otras palabras, no cabe la posibilidad de la membresía, de la pertenencia a un esquema o sistema regional de solidaridad hemisférica, como lo es el interamericano, sino entre aquellos Estados que sean democráticos y se ejerciten como tales. Y este es, ahora sí y sin espacios para la duda, el límite que en adelante contiene o que, apropiadamente, reinterpreta los alcances del principio clásico del derecho internacional de las Américas: la no intervención que hace vinculación con las relaciones entre los Estados, y no entre el Sistema Internacional institucionalizado y sus Estados miembros.

Vale, en este sentido, la precisión muy oportuna que realizará el doctor Rafael Nieto Navia, antiguo presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “El principio de no intervención, estrechamente ligado al principio de autodeterminación de los pueblos y a su independencia, debe ser interpretado con base en los derechos humanos y las libertades fun-

³⁶ Opinión separada a la Opinión Consultiva OC-7/86 (*Exigibilidad del derecho de rectificación y respuesta*), párrafo 5, *apud*. Ventura, Manuel E. y Zovatto, Daniel, *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: naturaleza y principios (1982-1987)*, Madrid, IIDH, Civitas, 1989, p.407.

damentales y es aplicable solamente a Estados y no a organizaciones internacionales”.³⁷

Al trasponer los umbrales del viejo concepto de la democracia como régimen político de gobierno y al desatarse de su antigua concepción formal, la CDI fija la distinción entre las llamadas “legitimidades de origen y de desempeño democráticas”. No basta, en efecto, que los gobiernos sean producto de la voluntad popular a fin de que reciban su calificación como democráticos. La democracia, a la luz de la evolución del derecho internacional de las Américas y en modo de determinar los grados de actuación del sistema colectivo interamericano, reclama de mucho más.

El artículo 3o. de la Carta define los elementos esenciales de la democracia representativa y el artículo 4o. fija los componentes fundamentales de su ejercicio. No hay democracia fuera de los “elementos esenciales” enunciados, que la definen y le otorgan su contenido; pero, como tal y de existir en sus elementos esenciales, ella y éstos fallan o sufren alteraciones cuando su ejercicio no responde, de manera recíproca e interdependiente, a los “componentes fundamentales” igualmente enunciados. Unos y otros son los siguientes:

1. Elementos esenciales de la democracia representativa:

- a) Respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- b) Acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho.
- c) Celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.
- d) Régimen plural de partidos y de organizaciones políticas.
- e) Separación e independencia de los poderes públicos.

2. Componentes fundamentales del ejercicio de la democracia:

- a) Transparencia de las actividades gubernamentales.
- b) Probidad de los gobiernos.
- c) Responsabilidad de los gobernantes en la gestión pública.

³⁷ Nieto Navia, Rafael, “El Estado democrático en el sistema interamericano de protección a los derechos humanos”, en Fix-Zamudio, Héctor, *Liber Amicorum*, San José de Costa Rica, CIDH, 1998, t. I, p. 134.

- d) Respeto a los derechos sociales.
- e) Libertad de expresión y de prensa.

El aparte *in fine* del artículo 4o., referido a los componentes del ejercicio democrático, agrega otros, pero al señalarlos como fundamentales indica que lo son “para la democracia”. De donde podría colegirse que los mismos pueden tomarse, ora como elementos definitorios de la democracia, de su estructura y contenido, ora como componentes de su ejercicio efectivo, a saber:

- a) La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida.
- b) Respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad.

3. *Supuestos de actuación de los órganos de la Carta*

Así las cosas, para el fortalecimiento y la preservación de las democracias representativas en el hemisferio, la OEA y sus órganos competentes desarrollarán sus actuaciones de acuerdo con hipótesis precisas y conforme a reglas de procedimiento que, según sea la situación que acuse la democracia y su ejercicio en el respectivo Estado miembro, quedan en su ejecución ora bajo la iniciativa de éste, ora de éste junto a la misma OEA, o de la OEA con exclusión del propio Estado.

La primera hipótesis es la del Estado donde se encuentra bajo “riesgo su proceso político institucional o su legítimo ejercicio del poder”. Se trata, a primera vista, de circunstancias que, de no ser contenidas a tiempo, podrían derivar tanto en una inhibición práctica de la experiencia democrática, cuanto en su eventual fractura. El juicio de valor, por ende, corresponde al propio Estado y sólo él puede medir la necesidad de la “asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”; para lo cual puede recurrir al secretario general o directamente al Consejo Permanente.

La segunda hipótesis hace referencia a las “situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder”. En otras palabras, se estarían dando circunstancias que, sin estar atadas a una probable o eventual alteración o ruptura del ordenamiento constitucional y de la democracia, dificultan su desem-

peño, su ejercicio efectivo. En cuyo caso, el secretario general o el Consejo Permanente, en conocimiento de como se encuentran dichas situaciones, sea cual fuere la vía de su conocimiento, pueden disponer de “visitas y otras gestiones” en y ante el Estado concernido y previa la autorización de su gobierno.

De acuerdo con las resultas de la “apreciación colectiva” de la situación del caso, el Consejo Permanente “podrá adoptar decisiones dirigidas [bien] a la preservación de la institucionalidad democrática [afectada, o bien] a su fortalecimiento”.

La tercera hipótesis se da ante la llamada “alteración del orden constitucional que afecte gravemente [el] orden democrático”. Se supone, en efecto, la presencia de un Estado democrático cuyo ordenamiento responde, en el plano formal, a los elementos esenciales de la democracia representativa, pero que, en la práctica, son abiertamente desconocidos o despreciados: se produce la falencia plena del basamento democrático aun cuando el gobierno señalado predique mantenerse dentro de sus cánones.

Ante las “alteraciones del orden constitucional”, cualquier Estado miembro o el secretario general pueden tomar la iniciativa de la convocatoria, con la urgencia del caso, del Consejo Permanente, quien realiza sin más una apreciación colectiva de la situación y “puede adoptar las decisiones que estime convenientes”.

Las mismas, de suyo, no podrán ser otras y en la instancia del Consejo Permanente que las diplomáticas, entre otras los “buenos oficios” ante el Estado y gobierno denunciados “para promover la normalización de la institucionalidad democrática”. Y de ser infructuosas dichas gestiones, la Asamblea General podrá adoptar “las decisiones que estime apropiadas” y que, conforme a los dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Carta pueden suponer, según los casos y no necesariamente de forma progresiva, varias opciones:

- a) Reiteración en las gestiones diplomáticas.
- b) Otras medidas pertinentes que puedan derivarse de la Carta de la OEA, de la propia Carta Democrática Interamericana, o del derecho internacional en general.
- c) Suspensión del Estado en su derecho de participación en la OEA.

La cuarta y última hipótesis, constitutiva de la clásica “ruptura del orden democrático” y que, a tenor de la misma Carta Democrática Interamericana-

na podría involucrar tanto al llamado “*coup d’État*” tradicional, como la ruptura por el Estado o gobierno concernidos con los elementos esenciales de la democracia representativa, procede la actuación inmediata y sin solución de continuidad de la Asamblea General de la OEA. Ésta, sin perjuicio de cualquier gestión diplomática en curso e infructuosa, “tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA [con efectos inmediatos y] con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros”.

La pérdida, por un Estado miembro de la OEA, de su derecho de participar en las distintas instancias —sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la organización— del Sistema Interamericano, en modo alguno constituye una liberalidad. En otras palabras, a tenor de la misma CDI, cuando un gobierno decide ponerse de espaldas a la democracia representativa y su ejercicio, pierde sus derechos pero nunca queda relevado de sus deberes para con el Sistema, quien le exigirá en todo momento y circunstancias su debido cumplimiento.

Así lo predica, de un modo concluyente, el artículo 21 *ejusdem* al disponer que “el Estado Miembro... deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos”; por algo que, en el estado actual de desarrollo del derecho internacional contemporáneo, es incontrovertible: los derechos humanos, en tanto que elemento esencial de la democracia y ésta, por indispensable para el ejercicio efectivo de los primeros, hacen parte del orden público internacional y de él derivan obligaciones de *ius cogens* con efectos *erga omnes*, que tocan a la comunidad internacional en su conjunto y que ella asegura de manera colectiva con apego a los tratados internacionales en vigor.

IV. LA CRISIS DEMOCRÁTICA DE VENEZUELA³⁸

La primera aplicación de la Carta Democrática Interamericana fue realizada por el Consejo Permanente de la OEA el 13 de abril de 2002, a propó-

³⁸ Documentos esenciales al respecto pueden verse en [www.oas.org], y también en el folleto editado por el Mecanismo de Enlace y Seguimiento, *Acuerdos por la paz y la democracia en Venezuela*, Caracas, The Carter Center, OEA, PNUD, 2003.

sito de la “alteración constitucional” en Venezuela 48 horas antes y como producto, según lo reconoce la misma Resolución CP/RES.811 (1315/02), del “deterioro del orden institucional y del proceso democrático” acusado por dicha nación. Esto dio lugar a que, conforme al artículo 20, párrafo tercero *ejusdem*, luego de las condenatorias del caso, del llamado a la normalización de la institucionalidad democrática venezolana, y del envío de una misión encabezada por el secretario general con el objeto de investigar los hechos y emprender las gestiones diplomáticas necesarias, el Consejo convocase “a un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General” para recibir el informe pedido al secretario y adoptar las decisiones correspondientes.

La Asamblea General Extraordinaria, en cuenta de la situación y mediante su Resolución AG./RES.1 (XXXIX-E/02) de 18 de abril, expresó su “satisfacción por el restablecimiento del orden constitucional y del gobierno democráticamente elegido del presidente Hugo Chávez Frías”. Sin embargo, consciente de que la problemática venezolana se inscribía en una circunstancia nada incidental y sí profunda, que reclamaba “del diálogo y la reconciliación, en un esfuerzo por resolver la crisis política” planteada, en su Sesión Ordinaria del 4 de junio de 2002 adoptó las siguientes disposiciones:

1. Reiterar la disposición de la OEA de brindar el apoyo y la ayuda que el gobierno de Venezuela requiera para la consolidación de su proceso democrático.
2. Reiterar [la] determinación a continuar aplicando, sin distinción y en estricto apego a la letra y el espíritu de la Carta Democrática Interamericana, los mecanismos previstos en la Carta Democrática Interamericana para la preservación y defensa de la democracia representativa, reiterando el rechazo al uso de la violencia para reemplazar cualquier gobierno democrático en el hemisferio.
3. Alentar al Gobierno de Venezuela a que explore las posibilidades que ofrece la OEA, en la promoción del diálogo nacional [*Omissis*].

La Asamblea General, luego de haber aplicado el señalado artículo 20 de la Carta relativo a la hipótesis de alteración del orden constitucional, sin llegar la prevista en el artículo 21 siguiente como sería la “ruptura del orden democrático”, decidió reenviar, sin decirlo expresamente, a la previsión del ar-

título 17 *ejusdem* sobre la asistencia que puede prestar la OEA “para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”.

Sin embargo, aun cuando la norma del último artículo citado traslada o hace reposar sobre el Estado concernido la determinación y la iniciativa en cuanto al apoyo que pueda necesitar y pedir de la OEA, podría observarse que, requerida la asistencia de la OEA por el gobierno del presidente Hugo Chávez Frías, su desarrollo está sujeto al control propio del proceso respectivo a un punto tal que, en la práctica, encuadró su actuación dentro de las previsiones del artículo 18 de la Carta Democrática Interamericana, que autoriza al Consejo Permanente a “adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”.

De acuerdo con la Resolución 821 del 14 de agosto de 2002, el Consejo Permanente reiteró la disposición de la OEA para apoyar, a tenor de la ayuda que requiriese el gobierno de Venezuela, el “proceso de diálogo y la consolidación de[I] proceso democrático” en dicho país, respaldando los buenos oficios que desde antes ya venían realizando, a tal propósito, tanto la OEA como el Centro Carter y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Empero, habiéndose instalado —bajo facilitación internacional directa del Secretario General— una Mesa de Negociación y Acuerdos entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y la Coordinadora Democrática de la oposición, dadas las dificultades de diálogo acusadas y el clima interno de polaridad entre las fuerzas del gobierno y de la oposición prevaleciente, el Consejo Permanente adoptó su Resolución 833 del 16 de diciembre de 2002, resolviendo, entre otras disposiciones, lo siguiente:

[*Omissis*]

2. Respalda enérgicamente y de manera inequívoca al secretario general de la Organización de los Estados Americanos en su gestiones de facilitación del diálogo...

3. Urgir al gobierno de Venezuela y a la Coordinadora Democrática para que en negociaciones de buena fe alcancen una solución constitucional, democrática, pacífica y electoral en el marco de la Mesa de Negociación y Acuerdos que cuenta con la facilitación del secretario general de la OEA.

[*Omissis*]

7. Instar al gobierno de Venezuela a que vele por el pleno disfrute de la libertad de expresión y de prensa ...

8. Reiterar la determinación de los Estados miembros de seguir aplicando con estricto apego a la letra y el espíritu, y sin distinción, los mecanismos previstos por la Carta Democrática Interamericana para la preservación y defensa de la democracia representativa ...

9. Solicitar al secretario general de la OEA que continúe informando al Consejo Permanente sobre sus gestiones de facilitación con relación a la situación en la República Bolivariana de Venezuela y teniendo en cuenta la existencia de otros mecanismos en el sistema interamericano, como la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

En cierta forma y según se infiere de la lectura del resuelto precedente, el Consejo Permanente, aparte de situarse en el contexto indicado del artículo 18 de la Carta y sin anunciar una eventual puesta en marcha de los mecanismos previstos en el artículo 20 ejusdem, como podría ser la convocatoria de la Asamblea General a un periodo extraordinario de sesiones a fin de que “adopte las decisiones que estime apropiadas”, optó, de modo inédito, por reenviar cualquier situación crítica o conflictiva derivada de la evolución de la Mesa de Negociación y Acuerdos al Órgano de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, no previsto por la Carta Democrática Interamericana y sí por la Carta de OEA y su Protocolo de Washington.³⁹

El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los factores políticos y sociales que lo apoyan, la Coordinadora Democrática y las organizaciones políticas y de la sociedad civil que la apoyan, finalmente lograron suscribir el 29 de mayo de 2003, conforme a la resolución precedente, un acuerdo por medio del cual se avinieron a resolver la crisis democrática y de gobernabilidad venezolana aplicando el artículo 72 de la Constitución venezolana de 1999, que establece la realización de *referenda* revocatorios de los mandatos populares, en lo particular, del mandato del presidente de la República.

V. DEMOCRACIA Y SEGURIDAD HEMISFÉRICA

Otros dos instrumentos muy recientes merecen destacarse en el plano doctrinal, en tanto y en cuanto expresan una suerte de interpretación auténtica sobre la democracia y su evolución en el derecho internacional regional, en particular acerca de las normas de la Carta Democrática Interamericana.

³⁹ Artículos 9o. y 61 y ss. de la Carta OEA, *cfr.* CIDH, *op.cit.*, nota 4, pp. 198 y 211 y 212.

Uno es la Declaración sobre la Seguridad de las Américas (2003), y otro la Declaración de Nuevo León (2004) adoptada durante la reciente Cumbre de las Américas en Monterrey.

La cuestionada relación entre las nociones de paz y de democracia, planteada desde 1945 y que a juicio de la doctrina mexicana implicaba un subterfugio para encubrir actos de intervención colectiva en los asuntos internos de los Estados,⁴⁰ es inadmisibles a la luz del derecho contemporáneo. La Declaración sobre Seguridad en las Américas⁴¹ vino a establecer la novísima noción de la “seguridad multidimensional”, que incluye las viejas y las nuevas amenazas y que se basa en valores democráticos y en el respeto y garantía de los derechos humanos, sin mengua de la soberanía nacional. De allí que se afirme, como valor hemisférico y como enfoque común, que “la paz es un valor y un principio en sí mismo y... basado en la democracia”.

La cooperación internacional hemisférica en el campo de la seguridad, por lo mismo, tiene su asiento, conforme a lo dicho por la Declaración⁴² mencionada, en:

b) La democracia representativa como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los Estados del hemisferio...

⁴⁰ En la Conferencia de Chapultepec sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, Guatemala presentó un Proyecto de Resolución (Defensa y preservación de la democracia en América frente a la eventual instalación de regímenes antidemocráticos en el continente) que reiteraba la célebre doctrina de no reconocimiento de gobiernos de facto (Doctrina Tobar), con fundamento en la idea de la primacía del reconocimiento y amparo de los derechos del hombre, imposibles de ser garantizados en regímenes nacidos de la violencia. El 21 de noviembre de 1945, la cancillería uruguaya provoca una nota a propósito de la controversia suscitada entre Estados Unidos y Argentina, al ser acusado el gobierno de esta nación de sus inclinaciones pro nazis, y en cuyo texto se inscribe, desde entonces, la Doctrina Rodríguez Larreta sobre el “paralelismo entre la paz y la democracia” y que, en síntesis, predicaba la legitimidad de la acción colectiva hemisférica en defensa de la democracia y de los derechos del hombre y que mal podría verse enervada por una interpretación equivocada del principio de la no intervención: que “no es el escudo tras del cual se perpetra el atentado, se viola el derecho, se ampara a los agentes y fuerzas del Eje y se burlan los compromisos (internacionales libremente) contraídos”. Véase Moreno Pino, Ismael, *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*, México, FCE, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999, pp. 287 y ss.

⁴¹ Adoptada por la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, celebrada en la Ciudad de México el 28 de octubre de 2003 (OEA/Ser.K/XXXVIII y CES/dec.1/03 rev.1).

⁴² Véase su parte II, 4.

c) El respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales... para la estabilidad, la paz y el desarrollo político, económico y social...

d) La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto del Estado de derecho... son valores fundamentales y contribuyen a la estabilidad y la paz de los Estados del hemisferio.

El cambio cualitativo en la noción clásica de la seguridad hemisférica, atada a la igualmente clásica razón de Estado y hoy distinta dentro del contexto democrático que la contiene y justifica, encuentra su clara explicación en el mismo texto de la Declaración: “e) En nuestro hemisferio, en nuestra condición de Estados democráticos..., reafirmamos que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana...”.

La consecuencia de lo anterior para el Sistema Interamericano y sus Estados miembros no se hizo esperar. En la Declaración respectiva y en su apartado sobre compromisos y acciones de cooperación, dichos Estados inauguran las prescripciones del caso, cristalizadoras del régimen actual de seguridad colectiva, con el siguiente párrafo:

III. [Omissis]. 5. Reafirmamos que la democracia constituye un derecho y un valor compartido fundamental que contribuye a la estabilidad, la paz y el desarrollo de los Estados del hemisferio y su plena vigencia es esencial para la consolidación del Estado de derecho y el desarrollo político, económico y social de los pueblos. Promoveremos y defenderemos la democracia por medio de la aplicación de la Carta de la OEA, la Carta Democrática Interamericana y el fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

La última y reciente Cumbre Extraordinaria de las Américas, que dio lugar a la Declaración de Nuevo León,⁴³ reafirmó el compromiso de los Estados del hemisferio con la Carta Democrática Interamericana y ratificó la doctrina a cuyo tenor la gobernabilidad democrática, como objetivo, está estrechamente vinculada y es interdependiente con el crecimiento económico, con equidad para reducir la pobreza, y con el desarrollo social.⁴⁴ La

⁴³ Adoptada unánimemente —con la reserva del presidente de Venezuela— por los jefes de Estado y de gobierno de las Américas, el 13 de enero de 2004.

⁴⁴ Véase preámbulo respectivo.

governabilidad exige, a juicio de la citada Cumbre, la idea del buen gobierno que implica modernización, simplificación, descentralización, transparencia, probidad, eficacia y eficiencia, y rendición de cuentas por el Estado y sus funcionarios, aunados a la participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.⁴⁵

La agenda de gobernabilidad, tal y como lo recuerdan los jefes de Estado y de gobierno reunidos en Monterrey, ha de tener su base en las previsiones de la mencionada Declaración de Santiago sobre Gobernabilidad y Confianza Ciudadana (2003).

Lo esencial de la Cuarta Cumbre de las Américas aparte de haber reiterado su compromiso de aplicar la Carta Democrática Interamericana, fue su manifestación indeclinable e indubitable de “coordinar acciones inmediatas cuando la democracia corra peligro en cualquiera de [los] países miembros” de la OEA y de “fortalecer los mecanismos de defensa de la democracia y para desarrollar y promover una cultura y una educación para la democracia”.⁴⁶

No cabe duda de que a la luz del estado actual de desarrollo del derecho internacional de las Américas, la democracia dejó de ser un asunto de la exclusiva incumbencia soberana de los Estados y de sus jurisdicciones respectivas. Su promoción y defensa es asunto que obliga a la acción colectiva e institucional de todos los Estados y es condición no sólo para acceder a la cooperación hemisférica, sino también para la pertenencia e inserción de los mismos Estados en el orden regional interamericano. En suma, hace parte del orden público internacional interamericano, en tanto que expresa el modelo o régimen sin el cual y en cuyo defecto no podría realizarse el respeto y la garantía debidos a los derechos humanos y tampoco la seguridad continental. Finalmente la democracia es patrimonio y expresión de la identidad de los Estados y pueblos del continente, no es otra que la democracia representativa, cuya idea desborda la noción de legitimidad formal para incorporar la legitimidad de desempeño o ejercicio.

VI. EPÍLOGO: REGRESO A MARITAIN

En nuestra perspectiva y a manera de epílogo de estos apuntes no encontraríamos mejor reflexión que la de Jean Maritan en su propia obra y en la

⁴⁵ Véase apartado sobre gobernabilidad democrática.

⁴⁶ *Idem.*

exégesis que de ésta realizara Piero Bohiúto, pues toca directamente a los cimientos y a las expectativas de la vida democrática “como filosofía general de la vida humana y de la vida política”⁴⁷ y que, a juicio del eminente filósofo francés, acusaría una tragedia: “*La tragedia delle democrazie moderne consiste nel fatto che esse non sono ancora riuscite a realizzare la democrazia*”.⁴⁸

Maritain se referiría a la Carta democrática en su conocida obra *El hombre y el Estado*,⁴⁹ para apuntar que la democracia no es una forma vacía, sino una concepción específica de la vida social y política que ella ha de defender; pero que tampoco es una teoría o una filosofía: es como un credo civil y de fe democrática secular, que mal alude a la suerte de religión civil predicada por Rousseau. Por lo mismo, la democracia no es neutra. Exige convicción política y acuerdo de los espíritus. Pero no puede negar los derechos políticos, así como lo recuerda Maritain, a los “heréticos de la política”, sin perjuicio de que el Estado “se defiende de la agresión antidemocrática con información y sobre todo con educación, y en particular con educación escolástica”.⁵⁰

Pero “la democracia —lo diría Maritain en *Chistianisme et démocratie*⁵¹— presupone una vocación y una obra común que debe llevarse adelante, no en nombre de la guerra, del prestigio, de la potencia, sino en nombre de la emancipación de las personas y de los pueblos, de la justicia y de la civilización”.⁵² De allí que, como lo interpreta Viotto a la luz de la obra de su maestro, “exige iniciativa y responsabilidad, rechaza al Estado soberano omnipresente, exige la soberanía de las multitudes, quiere el sufragio universal, un gobierno republicano, la participación del pueblo sin la hegemonía [léase, sin el monopolio] de los partidos”.⁵³

De cara a la experiencia de Hitler y luego de haber sostenido que la democracia abdica a los instintos y es un esfuerzo dirigido, en la historia y no fuera de ella, al desarrollo de la razón y de la justicia, Maritain no tiene

47 Maritain, Jacques, *Cristianismo y democracia*, Buenos Aires, La Pléyade, 1971, p. 41.

48 Viotto, Piero, *Jacques Maritain: dizionario delle opere*, Roma, Città Nuova, 2003, p. 235.

49 *Man and the state*, Chicago, Chicago University Press, 1951.

50 Viotto, Piero, *op. cit.*, nota 48, p. 290.

51 Maritain, Jacques, *op. cit.*, nota 47. La edición francesa fue publicada en Nueva York por Éditions de la Maison Française, 1943.

52 Viotto, Piero, *op. cit.*, nota 48, p. 236.

53 *Idem.*

dudas al sostener que sólo por vía de las organizaciones internacionales es posible instruir a la razón con vistas a la democracia como experiencia netamente humana y de allí la necesidad, como lo afirma el filósofo francés, de entender que fue algo superior a la mera filantropía a hacer “*valicare all'impegno di solidarietà le frontiere chiuse dei gruppi sociali naturali, gruppo familiare e gruppo nazionale, allargandolo a tutto il genere umano*”.⁵⁴

VII. CONCLUSIONES

Una visión retrospectiva e integral de las normas interamericanas relativas a la democracia y apreciada como sistema político de gobierno, como derecho de los pueblos o soporte indispensable para la cultura de los derechos humanos, nos permite, por lo pronto, constatar lo siguiente:

1. La democracia, atada a la exigencia del respeto y la garantía internacional de los derechos humanos, se nos presenta hoy con inédita fuerza y como expresión sobrevenida de la contemporaneidad global. Sin embargo, es víctima de su propia naturaleza y de las contradicciones inherentes a la misma transición histórica en curso. Pierde, por una parte y por obra de la mundialización en ciernes, su soporte en la idea de la soberanía y, por otra, en línea contraria y reactiva, la reafirmación de la soberanía por algunos Estados que le niegan sus atributos como sistema que se realiza en la pluralidad y en la convivencia con los extraños.

2. Al margen de sus limitados avances y de sus muchos retrocesos en la experiencia de los Estados americanos, la democracia no ha dejado de ser la base común, ideológica e histórica que, de una manera constante y sin solución de continuidad, ha justificado, otorgado identidad y determinado el propósito nominal de los variados esfuerzos de organización de la cooperación hemisférica, fraguados desde 1826 hasta 1948, cuando es adoptada la Carta de la OEA. Ella fue situada por voluntad explícita e invariable de los Estados americanos dentro del ámbito propio de competencias del derecho internacional regional, aun cuando haya compartido su tratamiento y desarrollo, de manera concurrente y en grado diverso, con las distintas jurisdicciones nacionales de los Estados.

3. El principio de la no intervención nace y se cristaliza dentro del derecho internacional de las Américas como medio para la defensa de la expe-

⁵⁴ *Ibidem*, p. 237.

riencia democrática, su preservación como patrimonio común de los Estados americanos y en tanto sustento del propio ordenamiento regional y de su legitimidad. Aquél no es en sus orígenes, un límite a la universalidad y heteronomía interamericana de la democracia. Antes bien, se explica y adquiere su sentido pleno en función de la democracia y de su realización integral.

4. Ayer como ahora el principio de la no intervención, la idea de la soberanía estatal y la llamada autodeterminación de los pueblos buscan mantener un equilibrio crítico en reciprocidad con la exigencia de la democracia: tratando que ambos, sin excluirse, se contengan y desplieguen como principios superiores del derecho internacional de las Américas.

5. Desde finales del siglo XIX y hasta la primera mitad del siglo XX, cuando es adoptada junto a la Carta de la OEA la Declaración Americana de Derechos Humanos, las normas interamericanas sobre la democracia no lograron trascender a la idea de su fuerza moral y como justificativas, eso sí, de la solidaridad hemisférica, condicionadas como estaban por la estructura internacional dominante de soberanías estatales en yuxtaposición. En todo caso, dichas normas admitieron *prima facie* la deliberación e incluso la acción colectiva regional frente a las amenazas de carácter extracontinental que pudieren atentar contra ella; pero excluyeron toda forma de injerencia ante las revueltas o conflictos intestinos o domésticos, por inherentes a la afirmación y consolidación de la independencia de cada Estado americano.

6. Concluida la Segunda Guerra Mundial, bajo impulso de la emergente estructura institucional internacional, se perfiló, en el ámbito americano, un régimen embrionario de seguridad colectiva democrática animado por la idea de la impermeabilidad inter-bloques: origen de la llamada Guerra Fría. Empero, en el contexto intra-bloque e interamericano, se admitió normativamente la función promotora —mas no vinculante— de la democracia por los mecanismos y órganos de la cooperación hemisférica.

7. Luego de 1959 se elaboran y sistematizan los primeros estándares interamericanos del modelo de ejercicio efectivo de la democracia, titulada como representativa desde 1954, y que unen, por vez primera, las exigencias de la legitimidad formal con la denominada legitimidad de desempeño democrático. En términos próximos a los dispuestos por la muy reciente Carta Democrática Interamericana, ensambla dentro de su núcleo, a manera de corrección ética y valorativa, las ideas del desarrollo y de la justicia social acogidas por el Sistema Interamericano desde 1945.

8. En 1969, la democracia se cristaliza como obligación jurídica plena y de derecho internacional particular en el continente, quedando sujeta en su realización a la protección inmediata e institucional de los órganos de la Convención Americana de Derechos Humanos. De modo que, lo que fue un desiderátum en 1948, asume carácter prescriptivo para los Estados: la democracia se integra en la tríada indisoluble Derechos humanos/democracia/Estado de Derecho, para hacer parte del orden público internacional forjado por la Carta de San Francisco en 1945.

9. Con la reforma de la Carta de la OEA mediante el Protocolo de Washington, en 1992, la ruptura del orden democrático vino a suponer, explícitamente, un hecho ilícito internacional, que da lugar a medidas colectivas vinculantes para los Estados americanos y orientadas a la normalización constitucional y democrática del Estado infractor.

10. Con el fin de la Guerra Fría, la democracia, entendida como supuesto, como expresión de los derechos humanos o como condición para el ejercicio de éstos y no sólo como sistema político de gobierno, le abre espacios ciertos y en desarrollo a la vieja idea de la “seguridad colectiva democrática” reduciendo, por obra de la misma globalización, las competencias de la jurisdicción constitucional e interna de los Estados.

11. En lo puntual y de cara al *derecho internacional americano de la democracia*, en cuyos extremos se sitúan, en identidad textual y de propósitos, las cláusulas democráticas contenidas en el Tratado Anfictiónico de 1826 y en la Declaración de Quebec de 2001, la Carta Democrática Interamericana viene a ser una interpretación auténtica de la Carta de la OEA, la prueba de una norma de derecho internacional consuetudinario que nace de la conjunción entre la práctica normativa reiterada y la *opinio iuris* de los Estados americanos.

12. La democracia se ha movido, en su evolución histórica y normativa regional, desde el plano formal que le correspondió inicialmente como sistema político de gobierno, hacia su actual cristalización como derecho humano fundamental: el derecho a la democracia interdependiente con el plejo de los demás derechos humanos de primera y segunda generación (civiles y políticos, económicos, sociales y culturales). Lo que hace posible, en una doble dimensión institucional, tanto su protección y tutela por los órganos políticos de la OEA, como por los órganos jurídicos o jurisdiccionales responsables de la aplicación del derecho internacional americano de los derechos humanos.