

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

HÉCTOR GROS ESPIELL

I

La democracia como concepto de vida y de gobierno y como ideal político, en sus múltiples, diversas y diferentes formas, se encarnó y vivió durante siglos —en un proceso complejo que ha conocido históricamente avances y retrocesos—, en el interior del Estado, y en las instituciones políticas que le precedieron, en particular en la ciudad (*polis*).

Pero en los últimos años, sin perjuicio de la existencia de precedentes¹, la democracia ha pasado a ser, además, un concepto, un principio y un fenómeno internacional, que incide en los sistemas políticos nacionales, pero que además incluye la llamada —y entendida como deseable— democratización de la comunidad internacional y del sistema de las Naciones Unidas².

¹ Gros Espiell, Héctor, "La democracia en el sistema interamericano de promoción y protección de los Derechos Humanos", *Derechos Humanos en las Américas, Homenaje a la Memoria de Carlos A. Dunbar de Abrancón*, esp. III, págs. 112-118, oga, Washington; "Democracia", *Diccionario Electoral*, CERI, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1988; "Introducción", *Estudios de Derechos Humanos*, vol. II, págs. 15-18, Civitas, Madrid, 1988.

² Correa Freitas, Rubén, "La Democracia a fines del siglo XX", en Gros Espiell, Héctor, *Amicorum Liber*, Bruylant, Bruselas, 1997; Sahnovic, Mi-

Si el fenómeno de la democratización, en la Comunidad Internacional, influye en los procesos de democratización interna, fortaleciendo, afirmando y generalizando la existencia de Estados democráticos, la expansión de la democracia entre los Estados impulsa, a su vez, la democratización internacional.

La democracia, en cuanto forma de gobierno y en cuanto concepción filosófico-política, constituye, en cualquiera de los tipos que la integran o que la han integrado, un ideal y un objetivo, que impone un proceso constante de mejoramiento y superación. Tiene que ser concebida como la lucha para acercarse a ese ideal y a ese objetivo, que ha de cubrir necesariamente un espacio político jurídico, pero además ha de contener de manera imprescindible elementos económicos, sociales y culturales, para poder llegar a constituir la expresión de una verdad vital.

Hay, sin embargo que comprender, que la democracia, a nivel universal ha de ser conceptualizada como la aceptación de un conjunto de principios —los principios democráticos— y no como la exigencia de la consagración de determinadas

lan, "La Democratization des Relations Internationales et les Nations Unies", en Gros Espiell, Héctor, *Amicorum Liber*, Bruylant, Bruxelles, 1997, vol. 1; Frank, Thomas, "The emerging right to democratic governance", vol. 86, *American Journal of International Law*, 1992; Pinto, Christopher W., "Democratization of international relations and its implications for the development and application of international law", en *Derecho Internacional como Lengua de las Relaciones Internacionales*, Naciones Unidas, New York, 1996; Comité Jurídico Interamericano, *Estudio sobre la Legitimidad en el Sistema Interamericano y la Interrelación de las Disposiciones de la Carta de la OEA sobre Autodeterminación, No Intervención, Democracia Representativa y Protección de los Derechos Humanos*, Relatores F. Villagrán Kramer y S. J. Rubin, OEA/CJVS/OTI, doc. 13/91, Rev. 1 al 55/93; Caminos, Hugo, "La legitimidad democrática en el sistema interamericano: un nuevo marco jurídico para la cooperación entre los organismos regionales y las Naciones Unidas", en *El Derecho Internacional en un Mundo de Transformación*, Liber Amicorum, Eduardo Jiménez de Aréchaga, FCU, Montevideo, 1994, vol. II; Shelton, Dinah, "Representative democracy and human rights in the Western Hemisphere", 12 *Human Rights Law Journal*, 1991; Vazak, Karel, *La Démocratie et les Droits de l'Homme: un couple qui, plus que jamais, doit être uni*, Caritas, 1997.

formas jurídicas, institucionales o políticas que caracterizan determinados tipos de democracias existentes en ciertas regiones, resultado de criterios y de ideas políticas aplicables sólo en esas regiones y que, sin perjuicio de su posible expansión y generalización, no pueden considerarse como universales y aplicables a todas las culturas, a las diversas realidades y a los distintos grados de desarrollo.

Este proceso abierto al futuro —que tantos progresos, cambios y frustraciones ha conocido en el curso de la historia, ha tenido en el pasado de las formas políticas estatales— sufrirá también avances y retrocesos en el ámbito de la democratización internacional. Como en tantos otros dominios, la idea de un progreso constante, que tan deseable sería, no coincide con la complejidad de la historia humana, que no tiene ni tendrá fin.

Pero este relativismo histórico no nos puede inhíbir de luchar incansablemente por la democratización, interna e internacional, expresión de la aceptación general de las ideas de libertad, tolerancia, paz, solidaridad y cooperación.

El fenómeno de la democratización internacional se manifiesta a nivel nacional y a nivel regional. Es nuestra intención —como aporte a la comprensión de esta cuestión global, expresión concreta de un aspecto de la mundialización a la que se asiste hoy y de la imbricación creciente en este mundo de fin de milenio de los fenómenos internos e internacionales, que se traduce en el desdibujamiento de los límites entre ambas esferas y de la superposición de materias comunes a las dos— presentar algunos elementos de la cuestión en el sistema interamericano.

II

El estudio de la democracia en el sistema internacional americano no puede ser ajeno a la cuestión de la democracia en el interior de los Estados de la América Latina.

La democracia, más allá de la realidad de la tormentosa historia de la región, con dictaduras, golpes de Estado y gobiernos militares, ha sido aceptada siempre en el Continente como teoría política y como ideología, adoptada desde la Revolución y la Independencia. Sólo en pocos casos la democra-

cia se discutía o se negó como deseable sistema de gobierno, en especial por la incidencia de las ideologías totalitarias en la década de los treinta del presente siglo.

En general se violaban las normas y se abatían los sistemas institucionales democráticos, por golpes de Estado o revoluciones, pero sin criticar la ideología democrática y sus principios.

Por otro lado se afirmaba la existencia de sistemas democráticos, sin tener en cuenta la incidencia negativa de factores económicos, sociales y culturales y la exclusión y la discriminación hacia las poblaciones indígenas y los sectores o grupos marginales.

Luego de la crisis de los años setenta, con el retroceso democrático prácticamente general sufrido entonces, el retorno de los gobiernos civiles y constitucionales permitió, con algún caso diferente, la vuelta a la homogeneidad democrática, al triunfo teórico de esta ideología, al relativo respeto de los derechos humanos civiles y políticos y al culto electoral³, sin perjuicio de la persistencia —aunque ahora con clara conciencia de su incidencia negativa— de los factores económicos, sociales y culturales que impedían la existencia de las condiciones materiales de base, necesarias para la vida democrática.

Pero la actual situación de la democracia en América Latina no debe hacernos caer en la creencia de su inmutabilidad, es decir en la convicción de que se ha llegado a una feliz situación irreversible, caracterizada por la existencia de regímenes democráticos sólidos y firmes respecto de los cuales sólo es pensable en su desarrollo y mejora.

La democracia es vulnerable y, desde un cierto punto de vista, frágil. Nunca puede considerarse definitivamente asentada. Requiere de condiciones políticas, económicas, sociales y culturales. Exige una atención y un cuidado, una defensa y una consideración constante. Por eso no debe destacarse *a priori* la posibilidad de futuras crisis y eventuales retrocesos. Ante esta eventualidad, que siempre existirá, es preciso mantener una vigilancia permanente para combatir las causas es-

³ Zavatta, Daniel, "América Latina. Entre la euforia electoral y el desencanto democrático. Balance del período electoral 1991-1998", en Graa Espiell, Héctor, *Amicorum Liber*, vol. II, Bruylant, Bruselas, 1997.

países de producir esas posibles situaciones críticas —la pobreza, la ignorancia, la exclusión, el escepticismo y la indiferencia—, con políticas económicas, sociales y culturales adecuadas. A este esfuerzo diario, en la política interna democrática, ha de sumarse el fortalecimiento de la solidaridad internacional latinoamericana para la común defensa de los regímenes democráticos.

Este período de profunda y real democratización interna, que cubre en mayor o menor grado las décadas de los ochenta y los noventa, no podía dejar de incidir, como antes había incidido con la adhesión teórica a la ideología democrática, en la ubicación concreta, normativa y política, de la democracia en el sistema regional americano.

III

Hace años, en 1985, en mi ensayo sobre "La Democracia en el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos", publicado en el libro editado por la OEA en homenaje a la memoria de Carlos A. Dunsthee de Abanches, analicé las características del tratamiento de la cuestión de la democracia en la Carta de la OEA, de sus diferencias en el régimen de las Naciones Unidas, tal como entonces se la concebía en sus analogías con el sistema del Consejo de Europa y de la evolución del asunto hasta ese momento en la Organización de los Estados Americanos.

Ahora, sin perjuicio de comenzar describiendo las bases de la cuestión en el sistema interamericano, pretendo actualizar su consideración incluyendo el estudio de los textos recientemente adoptados y su aplicación a la actual realidad latinoamericana.

IV

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

La afirmación de la necesidad de la promoción y protección internacional de los derechos humanos en el sistema interamericano fue precedida y fue la consecuencia de la proclamación de la existencia de una democracia común solidaria en América. Esta idea, ya esbozada en las Conferencias Panamericanas de Buenos Aires (1936) y Lima (1938), se desarrolló en las Conferencias de Consulta de Panamá (1939) y La Habana (1940), y cristalizó en la Resolución X de la Conferencia de Chapultepec, celebrada en México en 1945.

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

Pero fue en la Conferencia de Bogotá, sin olvidar el importante precedente constituido por una frase del Preámbulo del Tratado de Río de 1947, que la cuestión de la relación entre la democracia y los derechos humanos se desarrolló plenamente, a través de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

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

Aunque la Declaración Americana incluyó lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales (art. XI, Derecho a la prevención de la salud y del bienestar; art. XII, Derecho a educación; art. XIII Derecho a los beneficios de la cultura; art. XIV, Derecho al trabajo y a una justa retribución; art. XV, Derecho al descanso y a su aprovechamiento; artículo XVI,

Derecho a la seguridad social), en la Conferencia de Bogotá (1948), se aprobó también por la Resolución XXIX, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, ya que "debe exigirse a los regímenes democráticos el respeto de las libertades políticas y del espíritu y la realización de los postulados de la justicia social".

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

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

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

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

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

Cualquiera que sea la interpretación de estas normas en cuanto a la exigibilidad jurídica de los principios que reafirman, tema sobre el que se han manifestado opiniones divergentes, no hay duda de que expresan con claridad el pensamiento americano de que la defensa de los derechos humanos proclamados ha de ser la consecuencia, y ha de realizarse en el marco de una organización política resultado del ejercicio efectivo de la democracia representativa. Y de los debates y

de los precedentes se deduce, sin duda alguna, el concepto y el sentido de la expresión democracia representativa, como sistema político no excluyente de las formas de gobierno semidirectas —ya entonces muy conocidas del constitucionalismo americano— sino como calificativo para diferenciar la democracia americana de las formas atípicas y heterodoxas, llamadas a veces "democracias", nacidas en Europa en el ciclo de las dictaduras surgidas entre las dos guerras y luego, con signo contrario, en la posguerra, después de 1945.

Finalmente el artículo 13, dispuso: "Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal". Este artículo afirmó el derecho de cada Estado a desarrollar libremente los diferentes aspectos de su personalidad. En lo político implica el derecho innegable a darse el régimen de gobierno querido libremente por su pueblo. Pero esta posibilidad se ha de realizar dentro del marco del común sistema democrático y del respeto de los derechos de la persona humana.

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

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

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

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

Su Preámbulo reafirmó el propósito de los Estados americanos "de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad

personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”.

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

El artículo 29 sobre “Normas de interpretación” estableció que ninguna disposición de la Convención podrá ser interpretada en el sentido de “excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano que se derivan de la forma democrática representativa del gobierno”. Esta norma, de fundamentalísimo interés, que no existe en la disposición correlativa de la Convención Europea sobre interpretación (art. 60) y que recuerda la feliz fórmula de la Constitución uruguaya, permite llegar, en base a un texto expreso, a conclusiones como a las que, sin una norma análoga y fundados en el Preámbulo, ha arribado la Corte Europea en su jurisprudencia.

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

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

Es importante tener en cuenta, además, que el artículo 4° del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas prohíbe la derogación, en casos de pública emergencia, de los artículos 6°, 7°, 8°.1 y 2, 11, 15, 16 y 18 sin incluir en esta enumeración al artículo 25 referente a los derechos políticos, con lo que está admitiendo que estos derechos puedan ser suspendidos en tales situaciones. En cambio, la Convención Americana de Derechos Humanos, en el párrafo 2 del artículo 27, no autoriza la suspensión, en los casos previstos por el párrafo 1, entre otros casos, del artículo 23 (Derechos Políticos). Si en el sistema interamericano este derecho no puede ser nunca suspendido en su ejercicio, “ni en caso de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad de un Estado Parte”, es porque la existencia de un régimen basado en la plena, libre e ininte-

trumpida participación de los ciudadanos en el gobierno, es decir, de un régimen democrático, en los Estados Parte de la Convención, es consustancial con el sistema de la Convención y no se concibe jurídicamente que pueda haber un Estado Parte en el que el ejercicio de los derechos políticos de sus ciudadanos pueda ser suspendido con carácter general, cualquiera que fuera la causa que motiva la suspensión y la gravedad del hecho invocado para fundamentarla.

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

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

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

En 1982, al considerar el Informe Anual de la Comisión en la Resolución 518 (XII-0/82), luego de afirmar, en el Preámbulo, "que la estructura democrática es un elemento esencial para el establecimiento de una sociedad política donde se puedan realizar plenamente los derechos humanos" y "que es necesario resaltar como un hecho positivo la evolución ya iniciada o completada en algunos países para volver a la democracia" —conceptos análogos a los empleados en la Resolución 510 del año 1980— reiteró en el párrafo dispositivo 6, lo que había expresado en el también párrafo 6 de la Resolución 510.

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

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fijó en esos años, reiteradamente, su atención sobre este tema.

Por ejemplo, en su informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, del año 1978, dijo:

"El derecho de tomar parte en el gobierno y de participar en elecciones genuinas, periódicas, libres y de voto secreto, es de fundamental importancia para la salvaguardia de los derechos humanos. La razón de ello radica en que, tal como lo demuestra la experiencia histórica, los gobiernos derivados de la voluntad del pueblo, expresada en elecciones libres, son los que proporcionan la más sólida garantía de que los derechos humanos fundamentales serán observados y protegidos".

En el Informe Anual 1979-1980 expresó:

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

En el Informe Anual 1980-1981 señaló:

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

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

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

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

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

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

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

en la consideración de la materia. Igual recuerdo se hizo en la Opinión Consultiva número 3.

En la Opinión número 2, del 24 de septiembre de 1982, no sólo se citó el párrafo del Informe de la Comisión Europea en el caso *Austria vs. Italia*, sino que además se transcribió el párrafo del Preámbulo de la Convención de San José, que indica que el respeto de los derechos humanos en el Continente Americano se realiza "dentro del cuadro de las instituciones democráticas"⁴.

V

Corresponde ahora estudiar el desarrollo de la cuestión de la democracia en el sistema interamericano a partir de 1990. Es cierto que tal asunto había tenido precedentes concretos, en

⁴ Sobre la evolución reseñada precedentemente, además de mi trabajo en el *Homenaje a la Memoria de Carlos A. Danabier de Abancher*, ya citado, se puede consultar: Sandefur, Duward V., "The relationship between the respect for human rights and the effective exercise of representative democracy", *La Organización de Estados Americanos y los Derechos Humanos*, 1966-1967, Washington, 1972; Gros Espiell, Héctor, "Le Systeme interaméricain comme Régime Régional de Protection Internationale des Droits de l'Homme", *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, 1975, II, pág. 14; *Los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, Symbolae García Ariza, Tania, Zaragoza, 1973-1974, pág. 181; Cabranes, J. A., "Human Rights and intervention in the American System", *Michigan Law Review*, 1987, pág. 1147; *Paralelismo entre la Democracia y la Paz. Protección Internacional de los Derechos del Hombre. Acción Colectiva en Defensa de esos Principios*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Montevideo 1946; Uribe Vargas, Diego, *Los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, Madrid, 1972, págs. 381-391; Ulloa, Alberto, "La propuesta Rodríguez Larreta", *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 1945; López Jiménez, Ramón, *El Principio de No Intervención en América y la Nota Uruguaya*, Buenos Aires, 1947; Van Wylen Thomas, Thomas, A. J., *La Organización de los Estados Americanos*, México, 1968, Cap. XIV, "La Democracia y los Derechos Humanos", págs. 274 y sigs.; Bail, Margaret M., *The OAS in Transition*, Duke University Press, 1969, págs. 485-487, 503-516; Dreier, John C., *The Organization of American States and the Hemisphere Crisis*, Council of Foreign Relations, 1962, págs. 94-104.

cuanto a la acción a seguir, en los casos de Nicaragua y Bolivia, en 1979 y 1980, respectivamente⁸, pero el nuevo enfoque, más práctico y operativo se produce a partir de 1990.

Antes del fin de la década de los 80, con varias dictaduras militares que violaban los derechos humanos y ejercían ilegítimamente el poder, la OEA, en especial su Asamblea General, había sido tímida. Sólo "recomendaba" adoptar o volver al sistema democrático. Luego el enfoque cambió. Se "exigió" el retorno y el imperio de la Democracia, respetando la no intervención y la libre determinación.

Este nuevo enfoque de la acción internacional regional para la defensa de la democracia tuvo en cuenta el inmediato precedente del Protocolo de Reformas de Cartagena de Indias de 1985 a la Carta de la OEA.

Este Protocolo agregó al Preámbulo un nuevo párrafo que dice:

"Cierto de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región".

El mismo Protocolo de 1985 incluyó entre los propósitos de la Organización (art. 2° de la Carta) el siguiente:

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

A partir de 1990 todo este proceso se acelera y se acentúa. Pero no sólo se trata ya de una evolución normativa, sino que se asiste a su actividad internacional enérgica de aplicación a casos concretos.

Tratemos de resumir primero la evolución normativa, luego la jurisprudencia de los órganos de aplicación del sistema regional de protección de los derechos humanos, es decir de la Comisión y de la Corte, posterior a la que ya hemos citado y por último, la puesta en práctica del nuevo régimen, especialmente en los casos de Haití (a partir de septiembre de 1991), de Perú (a partir de abril de 1992), Guatemala (mayo de 1993), Nicaragua (septiembre de 1991) y Paraguay (abril

⁸ Caminos, Hugo, "La legitimidad...", cit.

de 1996). De estos, los tres primeros constituyeron aplicaciones del procedimiento establecido por el compromiso de Santiago y la resolución 1080 de la Asamblea General de la oea de 1991. Las otras dos aunque se basan en los nuevos textos del sistema interamericano al respecto, no significan la puesta en aplicación del procedimiento organizado en Santiago⁶.

VI

Veamos la evolución normativa.

El proceso que cambió, acentuando el enfoque tradicional, y haciendo posible una aplicación práctica de la defensa de la democracia en el Continente, comenzó en 1990. En ese año la Declaración de Asunción, adoptada por la Asamblea General de la oea, afirmó que la democracia representativa es el sistema político que mejor asegura los fines y propósitos del sistema interamericano, señaló la importancia de la educación para la democracia y el respeto de los derechos humanos y declaró la necesidad de consolidar las conquistas democráticas mediante el combate a la pobreza, la reducción de las inseguridades sociales⁷.

⁶ Cançado Trindade, Antonio, "Democracia y Derechos Humanos: El régimen emergente de la promoción internacional de la Democracia y del Estado de Derecho", en *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 1994; *Democracia y Derechos Humanos: Desafíos Recientes con énfasis especial al Continente Americano*, en Federico Mayer, *Liber Amicorum*, vol. I, Bruylant, Bruxelles, 1995.

⁷ En el discurso que pronunció en Asunción como ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay dijo sobre estas temas:

"La defensa de la democracia regional y de los derechos humanos debe hacerse según el derecho internacional, por medios jurídicos y jurisdiccionales, pero manteniendo siempre intangibles los principios de no intervención y de no uso de la fuerza.

"El Gobierno del Uruguay considera que el acontecimiento en la región más auspicioso de finales de la década de los ochenta lo constituye el proceso de democratización de los países de América Latina y del Caribe, que permanecieron hasta hace muy poco tiempo bajo regímenes autoritarios o de facto. En este sentido, expresamos nuestro sincero regocijo por el retorno de Chile a su tradición internacional con su pueblo y con su Gobierno.

Al año siguiente, en la Asamblea General celebrada en Santiago de Chile se dio un gran paso práctico hacia adelante⁸.

El Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano y la Resolución 1080 instrumentalizaron un sistema para promover, consolidar y defender la democracia en la región. Se estableció así un procedimiento aplicable en las dos situaciones siguientes: hechos que "ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático y hechos que ocasionen una interrupción del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo".

En estos casos el secretario general de la OEA puede solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para examinar la situación y convocar una reunión *ad hoc* de ministros de Relaciones Exteriores o de la Asamblea General a fin de analizar colectivamente los hechos y tomar las decisio-

"Igualmente saludamos el reciente acto electoral cumplido en Nicaragua como un triunfo de todas las nicaragüenses, las que en medio de grandes dificultades han sabido practicar la tolerancia democrática y se escaminan hoy con fe y decisión hacia la consolidación de su destino político.

"Naturalmente, señor Presidente, no podemos sino reiterar aquí lo que ya antes hemos expresado respecto del proceso de democratización que vive el Paraguay, el que se reafirma al servir de estupenda sede de esta Asamblea General del centenario. Mi Gobierno observa también con expectativa el proceso que vive hoy Haití y alienta la esperanza de su democratización, para lo cual cuenta con la asistencia de nuestra Organización y la comprensión de todos los Estados Miembro".

⁸ En Santiago, durante el debate general, antes de que se proyectara el Compromiso y la Resolución 1080, expresó:

"No puede haber democracia si no hay vigencia efectiva y real de los derechos humanos y no hay posibilidad de que los derechos humanos se respeten y vivan fuera del mundo del estado democrático de derecho. Por eso debemos avanzar en el camino de la defensa de la integridad de la democracia en los Estados Miembro, para prevenir e impedir las rupturas de la legitimidad democrática, pero sin quebrar el principio de no intervención en su significación actual y reafirmando su compatibilidad con el derecho internacional. La defensa de los derechos humanos debe hacerse esencialmente mediante la aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos, de la que es necesario que sean parte todos los miembros de la Organización que, entre otras ventajas, centrará la acción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en un estricto marco de competencias convencionalmente establecidas".

nes apropiadas a la ley de la Carta de la OEA y del Derecho Internacional.

La reunión de Cancilleres puede constituir misiones de observación *ad hoc*.

La siguiente Asamblea General se celebró en Nassau en 1992⁹. La Declaración de Nassau reafirmó la determinación de desarrollar mecanismos para complementar y extender el procedimiento previsto en la Resolución 1080 y de aplicarlos enérgicamente.

Una parte importante de la Declaración de Nassau está dirigida a encarar los problemas de la política y el subdesarrollo, que deben ser combatidos con el esfuerzo interno y la cooperación internacional. El desarrollo integral es presupuesto para la consolidación de la democracia representativa.

Tuve el honor, como ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, de asistir a las Asambleas Generales de Asunción (1990), Santiago (1991) y Nassau (1992). El Uruguay no sólo apoyó este nuevo enfoque de la defensa de la democracia en

⁹ En Bahamas, el 19 de mayo de 1992, señaló:

"La efectiva defensa de la democracia como sistema político de los países de la región ha pasado a ser un elemento fundamental y definidor de la acción interamericana.

"Ha quedado atrás la época en que producido un golpe de Estado en alguno de nuestros países, la OEA no se ocupaba de ello y cuando lo hacía, era, en muchos casos, para convalidarlo, ya por acción, ya por omisión.

"Hoy está muy claro que, con el mismo vigor con que se reafirma —histórica y jurídicamente—, el principio de no intervención, como salvaguarda esencial de la independencia de nuestros Estados, se defiende la democracia representativa como el sistema político definidor de nuestras sociedades, imprescindible en la construcción de la solidaridad de los Estados Americanos.

"Con base en la Carta y en la Resolución 1080 de la Asamblea General del año anterior, y también, por cierto, en el propio Compromiso de Santiago, se articulan acciones diplomáticas para esos fines.

"La impunidad de los golpes de Estado ha quedado atrás.

"Pero también está muy claro, infortunadamente, que en nuestra región siguen reiterándose situaciones de ruptura o interrupción de la institucionalidad democrática, que obligan a la organización y a cada uno de los gobiernos democráticos, a defender de modo más firme que nunca, el Estado de Derecho, el sistema democrático de gobierno y a exigir el pleno respeto por los derechos humanos".

América Latina, en relación estrecha con la protección de los derechos humanos y la lucha por el desarrollo social —combatiendo la pobreza, la enfermedad, la exclusión, la discriminación y la ignorancia—, sino que participó, con propuestas concretas, en la elaboración de las tres declaraciones y en especial en las partes más prácticas y operativas del Compromiso de Santiago y de la Resolución 1080.

En 1993 la Declaración de Managua reiteró los criterios expuestos en Asunción, Santiago y Nassau, pero agrega significativamente que “ningún problema que experimenten los Estados miembros justifica el rompimiento del régimen democrático representativo”¹⁰.

El 14 de diciembre de 1992 el Protocolo de Washington de reformas a la Carta de la OEA, se inspiró en las cuatro declaraciones antes citadas e incorporó un nuevo artículo al capítulo III de la Carta, disponiendo que un Estado Miembro de la Organización “cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del derecho de participación”, cuando hayan sido infructuosas las gestiones para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.

VII

Este proceso normativo se desarrolló en forma paralela con criterios sustentados por la Comisión y la Corte Interame-

¹⁰ Esta idea había sido expresada por mí ya el 13 de abril de 1992 en el discurso que pronuncié en la Reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores sobre el caso peruano, cuando dije:

“Comprendemos las difíciles, graves y trágicas realidades que vive el Perú, pero ninguna situación ni ningún estado de emergencia permite arrasar la Constitución e instaurar un régimen, aun transitorio, basado en la violación de esa Constitución. El concepto de estado de necesidad es inaceptable. Si se pretende construir sobre él una idea que es nada más que la violación lisa y llana de la Constitución. La democracia no puede defenderse violando los principios esenciales de la democracia. Sólo con métodos democráticos, en la Constitución, en el marco del Estado de Derecho, es posible defender a la democracia”.

Véase, al respecto, el editorial de *El País* de Montevideo del 25-IV-1992.

ricana de Derechos Humanos respecto de la relación necesaria entre el respeto de los Derechos Humanos y la Democracia.

Ya nos hemos referido a estos criterios afirmados inicialmente por la Comisión y la Carta.

Ahora, por la importancia del órgano jurisdiccional del sistema interamericano, citaremos los criterios posteriormente sostenidos por la Corte.

En tres opiniones consultivas emitidas en la década de los ochenta (*El hábeas corpus bajo la suspensión de garantías*; *La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana y La colegialización de presidentes*), la Corte precisó que las limitaciones al ejercicio de los derechos humanos sólo pueda emanar de leyes adoptadas por órganos legislativos electos democráticamente y han de ser interpretadas restrictivamente a la luz de las juntas escogidas de una sociedad democrática, sin lo cual carecerían de legitimidad por atentar contra el sistema democrático y el Estado de Derecho.

Las dos opiniones consultivas adoptadas por la Corte en 1986 y 1987, fueron solicitadas por el Gobierno del Uruguay, luego del restablecimiento democrático de 1985 y las dos están firmadas por mí como juez de la Corte. Me sentí muy honrado en haber participado activamente en la redacción de estas dos opiniones consultivas.

En ejercicio de su competencia contenciosa, en especial en los famosos casos contra Honduras (*Velasquez Rodriguez*, 1988; *Godinez Cruz*, 1989 y *Fairén Garbi y Solís Corrales*), la Corte tuvo en cuenta y reafirmó esta relación entre democracia y derechos humanos. Resultó así el deber de los Estados Parte en la Convención Americana de Derechos Humanos de organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el poder público con el propósito de capacitarlas para el pleno ejercicio de los derechos humanos.

VIII

El nuevo enfoque —repetimos, operativo y práctico— de defensa y preservación de la democracia se ha aplicado ya, con evidente éxito, en varias situaciones, ante las que cabe citar las de Haití, Perú, Guatemala, Nicaragua y Paraguay.

Pero el procedimiento específico de la Resolución 1080, y el Compromiso de Santiago de 1991, se pusieron en práctica, también con suceso, hasta hoy en sólo tres casos. A dos de ellos, los de Haití y Perú, hemos de referirnos particularmente.

IX

Pero antes es preciso destacar algunos extremos.

Primero. La democracia resulta necesariamente de un proceso interno, de la evolución histórica, de condiciones de base que la hagan posible, de elementos culturales que conformen una cultura y una civilización de paz y de tolerancia y de la voluntad del pueblo. Los procedimientos internacionales pueden ayudar al proceso interno, sancionar las violaciones y las interrupciones violentas de la institucionalidad democrática; no pueden, en cambio, sustituirla, ni suplir la voluntad popular. La democracia no se importa ni se impone desde afuera. Es posible defenderla y promoverla internacionalmente. No es posible, en cambio, exportarla —y mucho menos con formas pensadas exteriormente— para aplicarla coactivamente a un país.

Segundo. La defensa y la promoción de la democracia debe hacerse de acuerdo con el Derecho Internacional, con respeto de los principios de no intervención y de libre determinación. No puede ser el resultado de una injerencia ilegítima, es decir de una intervención, para imponer una forma de gobierno, falsamente llamada democrática, a un Estado contra la voluntad de su pueblo. Esta imposición es en sí misma antidemocrática y nada tiene que ver con el deber jurídico de todos los Estados americanos organizados democráticamente de defender la democracia. La definición de la democracia a nivel internacional ha de respetar la libre determinación del pueblo, que ha de expresar su voluntad política, en especial mediante elecciones libres y periódicas, con adecuada observación internacional.

Tercero. Los procedimientos adoptados en el sistema interamericano poseen una eficacia que no se limita a su aplicación en caso de interrupción violenta e ilegítima de la institucionalidad democrática. Cumplen también una labor de preservación y prevención. Su nueva existencia jurídica y la voluntad política de aplicarlos constituye una advertencia, una

forma institucional de disuasión. Esta calidad que poseen, sumamente importante, es una manera eficaz de promover la democracia y es muy posible que haya hecho abortar muchos planes antidemocráticos antes de que llegaran a concretarse.

X

Analicemos ahora los casos de Haití y Perú, en los que se aplicó con éxito el procedimiento organizado por la Resolución 1080 del año 1990. Haremos también una referencia al caso posterior de Guatemala.

En lo que respecta a Haití, el 30 de septiembre de 1991, ante la interrupción abrupta, violenta e irregular del legítimo ejercicio del poder del gobierno democrático, el Consejo Permanente expresó su más enérgica condena y, de acuerdo con los principios de la Carta de la OEA y del Compromiso de Santiago, convocó a una reunión *ad hoc* de ministros de Relaciones Exteriores (567/870/91).

El 3 de octubre de 1991, esta reunión decidió (Resolución 1/91), entre otros puntos:

— Solicitar al secretario general de la Organización que en unión de un grupo de ministros de Relaciones Exteriores de Estados Miembro se traslade con urgencia a Haití y exprese a quienes detentan de hecho el poder el rechazo de los Estados americanos a la interrupción del orden constitucional y haga de su conocimiento las decisiones adoptadas en esta Reunión.

— Tener por únicos representantes legítimos del Gobierno de Haití ante los órganos, organismos y entidades del sistema interamericano a los designados por el Gobierno constitucional del presidente Jean Bertrand Aristide.

— Recomendar con el debido respeto a la política de cada uno de los Estados Miembro en materia de reconocimiento de Estados y gobiernos, una acción que procure el aislamiento diplomático de quienes detentan de hecho el poder en Haití.

— Recomendar a todos los Estados que suspendan sus vínculos económicos, financieros y comerciales con Haití, así como la ayuda y cooperación técnica que fuera del caso, con excepción de los aspectos estrictamente humanitarios.

— Recomendar a la Secretaría General de la Organización la suspensión de toda asistencia a quienes detentan de hecho el poder en Haití y solicitar a los órganos e instituciones regionales, tales como la Comunidad del Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y el Sistema Económico Latinoamericano, adopten igual medida.

— Instar a todos los Estados que se abstengan de otorgar todo tipo de asistencia militar, policial o de seguridad y de transferir bajo cualquier modalidad, pública o privada, armamentos, municiones y equipos a dicho país.

En esa reunión, como ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay dije:

“Creo que estamos todos de acuerdo, pero es necesario destacar la importancia histórica de esta Reunión de hoy. Que un presidente derrocado por un golpe de Estado absolutamente ilegítimo que interrumpe el proceso constitucional y democrático, comparezca ante una reunión de nuestra Organización, reciba el aplauso colectivo y la decisión unánime de acompañarlo en la restauración del poder legítimo, es un hecho inédito en la historia de la Organización, que marca el inicio de una nueva era de uniformidad democrática en el Continente.

“Quiero ser muy breve, señor presidente. Partiendo de este hecho y recordando que la condena al golpe de Estado ha sido unánime y sin fisuras en todos los miembros de la Organización, ¿cuál debe ser el objeto de la resolución que adoptemos? El objeto es muy claro, muy simple y muy preciso, es el restablecimiento de la legitimidad constitucional y democrática en Haití. Para ello hay que adoptar medidas rápidas y eficaces. En Haití hoy día no hay gobierno, hay un grupo de personas que ejercen de hecho e ilegítimamente el poder. Estas medidas rápidas y eficaces que hay que adoptar, deben consistir en lo esencial: en el aislamiento total, político, diplomático y económico de esas autoridades ilegítimas que detentan hoy el poder. Hay que excluir inmediatamente a los representantes de esas autoridades, de todos los órganos y organismos del sistema interamericano. Hay que enviar una misión a Haití para expresar el repudio de todos los Estados americanos, de viva voz y en forma personal, a las autoridades ilegítimas que se encuentran allí y exigir directa y personalmente el restablecimiento de la legitimidad democrática y es, asimismo, ne-

cesario reservar todas las otras medidas que puedan ser necesarias para el restablecimiento de esta legitimidad.

"Lo importante ahora es redactar y aprobar, en el más breve plazo posible, una resolución fuerte, operativa y eficaz que comience a aplicarse y a producir efectos hoy mismo. No podemos levantarnos de aquí dentro de dos o tres horas sin que tengamos una resolución aprobada que comience hoy mismo —antes de que el día termine— a aplicarse para que a la brevedad posible pueda restaurarse al presidente Aristide en la función legítima que ejercía y debe ejercer por decisión del pueblo haitiano".

Pocos días después, la Resolución 2/91 de la Reunión *ad hoc* reiteró la condena y manifestó:

"que no será aceptado ningún gobierno que resulte de esta situación ilegal y, en consecuencia, declarar que no se aceptará a ningún representante del mismo".

Se tomaron entonces medidas de aislamiento económico y se creó una misión de carácter civil para el restablecimiento y fortalecimiento de la democracia constitucional en Haití.

Luego de un largo y completo proceso y de la adopción de medidas complementarias (por ejemplo, Res. 3/92 de la Reunión *ad hoc* del 17 de mayo de 1992), de la acción coordinada con las Naciones Unidas (Resolución del Consejo Permanente 923/92 del 10 de noviembre de 1992), de la firma del Protocolo de Washington del 23 de julio de 1992 y de las resoluciones 4/92 del 13 de diciembre de 1992 y 5/93 del 6 de junio de 1993, se pudo llegar al exitoso resultado de lograr el fin del régimen ilegítimo y la reinserción del proceso democrático.

Quedó entonces en manos del pueblo de Haití —ayudado por medio de la cooperación internacional de las Naciones Unidas y de la OEA— la creación de su propio sistema democrático. Camino difícil, en medio de enormes dificultades económicas, carencias sociales y culturales y falta de una cultura política y de tradiciones institucionales.

En lo que se refiere al caso del Perú hay que recordar que en abril de 1992 el presidente del Perú, Sr. Fujimori tomó un conjunto de medidas, entre ellas la disolución del Congreso, que fueron calificadas como un autogolpe, y que constituían una interrupción del proceso constitucional.

El Consejo Permanente convocó el 6 de abril a una reunión *ad hoc* de ministros de Relaciones Exteriores conforme a lo firmado en la Resolución 1080 y el Compromiso de Santiago.

La Reunión se celebró el 13 de abril. Fui elegido presidente de la misma. Ese mismo día se adoptó la Resolución 1/92, que deplovió los sucesos ocurridos en el Perú, hizo un llamado para que se restablezca el orden institucional democrático y se respeten los derechos humanos. El párrafo 6 de esta Resolución dispuso:

"...a fin de que se estable un diálogo entre las autoridades del Perú y las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo con la participación de otros sectores democráticos, dirigido a establecer las condiciones y el compromiso entre las partes para el restablecimiento del orden institucional democrático, dentro del pleno respeto a la separación de poderes, los derechos humanos y el Estado de Derecho".

Se decidió además mantener abierta la Reunión *ad hoc* para recibir el informe de la misión del Perú y se consideró la adopción de nuevas medidas.

En esa Reunión expresé:

"Deseo fijar en muy breves palabras, lo más concretamente posible, la posición del Uruguay. El Uruguay deplora profundamente con dolor y preocupación los hechos acaecidos en el Perú el día 5 de abril. Deploremos no como expresión platídica y melancólica de un triste episodio, sino con la convicción de que es la expresión de la discrepancia radical con lo ocurrido en el Perú. En este repudio se encuentra nuestra voluntad de contribuir y de ayudar al retorno a la democracia y a la legitimidad constitucional.

"El Gobierno del Uruguay está dispuesto a brindar todo su apoyo al proceso de retorno ineludible y necesario a la constitucionalidad democrática en el Perú, y está decidido también a hacer realidad, por todas las formas que esta Reunión decida, el principio de la solidaridad de los Estados americanos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.

"El Gobierno del Uruguay no puede aceptar, porque lo considera peligrosísimo, la distinción o confrontación de los términos 'democracia formal' y 'democracia real'. Esta oposición de los dos conceptos tiene una peligrosidad enorme y significa en los hechos la negación de la idea misma de la democracia. Sin democracia formal, sin Estado de Derecho, sin

respeto de los derechos humanos, no hay y no puede haber jamás democracia real. La mal llamada democracia real, sin democracia verdadera, no es nada; no significa nada, es sólo el prólogo de las más trágicas aventuras.

"La legitimidad de origen, basada en la Constitución y en el libre pronunciamiento del pueblo, es ineludible, imprescindible y necesaria, pero a ella debe sumarse, para complementarla, sin sustituirla, la legitimidad subsidiaria, fruto de la acción, de la eficacia y de los resultados, para satisfacer todas las necesidades económicas, sociales, culturales y políticas del pueblo.

"Comprendemos las difíciles, graves y trágicas realidades que vive el Perú, pero ninguna situación ni ningún estado de emergencia permite arrasar la Constitución e instaurar un régimen, aun transitorio, basado en la violación de esa Constitución. El concepto de estado de necesidad es inaceptable, si se pretende construir sobre él una idea que es nada más que la violación lisa y llana de la Constitución. La democracia no puede defenderse violando los principios esenciales de la democracia. Sólo con métodos democráticos, en la Constitución, en el marco del Estado de Derecho, es posible defender a la democracia.

"El Perú debe retornar de inmediato a la legitimidad constitucional. Debemos ayudarlo a encontrar los caminos para este necesario retorno a la única fuente verdadera de la legitimidad: la Constitución y la voluntad popular expresada en el marco y por los procedimientos constitucionales. La democracia no se puede imponer exteriormente, sólo puede basarse en la voluntad de cada pueblo. Es el fruto de la vida y de la historia de cada país. Sólo cabe al pueblo peruano determinar la forma y los caracteres de su régimen constitucional y político".

La misión que concurrió al Perú, presidida por mí, presentó un informe al Consejo Permanente el 1° de mayo de 1992 (CP/acta 902/92). Este informe fue leído por el secretario general de la OEA, señor Baena Soares. Compartiéndolo plenamente, agregué luego unos comentarios adicionales. En especial quiero destacar estos párrafos:

"Por último y antes de terminar estas breves palabras complementarias, deseo señalar como reflexión general, que en la situación actual de la OEA el tema de la democracia representativa, su preservación y su defensa, constituye un elemento esencial de la vida y del futuro, no solamente de la OEA

sino de la América entera. Por eso este tema es capital, es capital para el futuro de nuestros países, es capital para el futuro de la Organización y es capital para el Perú. La aceptación de la democracia representativa como el marco común en el cual se desarrolla la vida política, social, económica y cultural de los Estados Americanos, está fijado evidentemente por la Carta de la Organización, resulta de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del Compromiso de Santiago con la democracia y de la Resolución AG/Res. 1080 (XX-0/91), también adoptada en Santiago.

"La democracia basada en los derechos humanos, en la libre determinación, en la sustancia que resulta de considerar a las formas políticas como instrumentos al servicio del hombre, constituye en América una realidad histórica, política y jurídica que hay que defender y preservar en el marco de los principios de no intervención y de libre determinación, única forma de que la democracia sea verdaderamente real y verdaderamente firme, porque sólo puede tener estos caracteres cuando emanan de la historia y resulta de la libre voluntad del Pueblo".

No es del caso ahora hacer la historia de la compleja negociación cumplida por el presidente de la Reunión *ad hoc* y el secretario general de la Organización con el presidente Fujimori, para encontrar una salida a través de la celebración de una elección de un Congreso constituido a través de un acto electoral "rodeado de todas las garantías de libre expresión de la voluntad popular y de manera de restablecer la democracia representativa. Esta historia ha sido hecha veraz y fielmente por el embajador Baena Soárez y a ello me he referido en diversos trabajos¹¹.

Sólo cabe recordar que las resoluciones de la Reunión *ad hoc* de ministros de Relaciones Exteriores del 18 de mayo de 1992 (2/92) y del 14 de diciembre de 1992 (3/92) —reflejo de los logros obtenidos en la negociación que la Misión realizó en sucesivos viajes al Perú y en encuentros celebrados en Lima, Bahamas y Washington—, fijaron el marco de las electio-

¹¹ Baena Soárez, João Clemente, "Fortalecimiento da Democracia", en Gros Espiell, Héctor, *Anuário em Libar*, Braylant, Bruselas, 1997.

nes que se celebraron el 22 de noviembre del Congreso Constituyente Democrático, realizadas democráticamente con adecuada observación, asistencia y control internacional. Estas elecciones fueron "un paso importante en el proceso de restablecimiento del orden institucional democrático en el Perú" (Res. 3/92) y con su constitución quedó cerrada la Reunión *ad hoc* de ministros de Relaciones Exteriores (párr. 3, Res. 3/93).

Creo que en el complejo y difícil caso peruano, imposible de comprender sin considerar con realismo la honda crisis política que vivía el país, se logró la mejor solución posible. Se obtuvo la restauración de un régimen democrático representativo en base a elecciones libres e internacionalmente observadas y organizadas y se demostró que en la ruptura de la institucionalidad democrática no se puede fundar, en la América Latina, el establecimiento y la subsistencia de un régimen político.

El 14 de diciembre de 1992 envié un mensaje a la Reunión *ad hoc*, en el que dije:

"Las elecciones del 22 de noviembre, aceptables y correctas en términos generales, no fueron una legitimación *a posteriori* de una respuesta de orden institucional que la organización repudió. Fueron, por el contrario, el fundamento inicial, el primer paso para el restablecimiento democrático que deberá ser perfeccionado inmediatamente con la instalación del Congreso Constitucional Democrático".

Reproduzco estas palabras porque siguen constituyendo hoy el juicio que me merece la exitosa acción de la OEA para el restablecimiento de la democracia en el Perú, luego de su interrupción el 5 de abril de 1992.

Poco tiempo después, en mayo de 1993, otro autogolpe, ahora en Guatemala, intentó cortar, abrupta e ilegítimamente, el proceso constitucional y democrático.

Se aplicó también en este caso el procedimiento de la Resolución 1080 y del Compromiso de Santiago.

El Consejo Permanente, el 25 de mayo (Resolución CP/ Res. 605/945/93), deploró lo ocurrido, instó a las autoridades de Guatemala para que restablezcan de inmediato la absoluta vigencia de las instituciones democráticas y el pleno respeto de los derechos humanos y convocó a la Reunión *ad hoc* de ministros de Relaciones Exteriores.

La Reunión *ad hoc*, el 3 de junio (Res. 1/93), puso en marcha un procedimiento para restablecer de inmediato la institucionalidad democrática, lo que se obtuvo en base a la reacción popular y democrática en el país y la firme posición internacional americana. De tal modo, restablecida la legitimidad democrática por la elección de un nuevo presidente por el Congreso, la Reunión *ad hoc* pudo clausurarse exitosamente (Res. 2/93 del 8-VI-1993). Baena Soárez ha hecho un relato verídico y una evaluación correcta de lo sucedido¹². Vale la pena reproducir unos párrafos de este relato. Dicen así:

"Otra vez (se refiere a su última visita a Guatemala), reiteramos el mensaje de la OEA a todos los sectores, civiles y militares, y subrayamos la manifiesta voluntad de los países miembros de la organización de coadyuvar en el esfuerzo por restaurar la democracia a través de los mecanismos institucionales fijados por la Constitución.

"Tuvinos la oportunidad y la alegría, en la madrugada del domingo 6 de junio, de felicitar al presidente electo, licenciado Ramiro de León Carpio, e invitarlo a que estuviera junto a los cancilleres de la OEA, en Managua, para dar a conocer sus puntos de vista sobre lo sucedido y sobre el futuro de su país.

"En carta dirigida a los cancilleres de la OEA y fechada el 6 de junio, el presidente Ramiro de León Carpio dice, refiriéndose a la acción internacional, que agradece 'la firme y expedita reacción de la OEA, ante los condenables actos del 25 de mayo, lo que fue factor de gran importancia para afianzar la decisión de luchar pacíficamente para revertirlos'.

"Más adelante sostiene el jefe de Estado de Guatemala que 'el proceso vivido durante estos días debe servir de testimonio de la eficacia de los instrumentos de cooperación hemisférica y especialmente de la Resolución 1080 de la OEA...'.
"

"Ante la rápida evolución de los hechos, los ministros de Relaciones Exteriores de la OEA decidieron cerrar la Reunión *ad hoc* de cancilleres para el caso de Guatemala y al mismo tiempo redoblar los esfuerzos en pos de la consolidación de la democracia y el proceso de paz en dicho país".

¹² Baena Soárez, José Clemente, "La Democracia y el papel de la OEA. Las enseñanzas de lo ocurrido en Guatemala", *El País*, Madrid, 25-VI-1993.

XI

Además de estos casos, en los que se aplicó el Compromiso de Santiago y la Resolución 1080, hay otros en que la democracia solidaria de América Latina logró hacer fracasar las tentativas de interrupción del proceso democrático y asegurar el restablecimiento del régimen democrático.

Entre estas situaciones hay que hacer referencia al caso del Paraguay.

No es nuestra intención ahora analizar tales situaciones, pero deben ser tenidas en cuenta al evaluar la eficacia de la acción de la OEA en la materia.

Reiterando lo que hemos dicho sobre el valor y los límites de esta acción no puede dejarse de señalar la trascendencia actual y la efectividad práctica de la defensa de la democracia en la América Latina de hoy, a través de la acción del organismo regional.

Esto constituye un elemento que debe ser considerado al estudiar la significación del principio democrático en el Derecho Internacional y en la realidad del mundo de hoy.