

El derecho a la democracia en el Sistema Interamericano: el caso ecuatoriano

Andrés Montalvo S.*

La concepción de democracia ha sido confundida con sus resultados y el abierto cuestionamiento a sus instituciones ha generado una crisis profunda en muchos países. Se reprocha al sistema su ineptitud para resolver los problemas sociales y económicos de los gobernados. Se acusa a la llamada clase política de gobernar en su exclusivo provecho, sin atender las necesidades del hombre común. La rutina y mediocridad de los cuadros dirigentes y de la burocracia -y por qué no decirlo de la población en general- provocan la parálisis de la tarea de gobierno. Los electores votan por quienes habrán de gobernarlos, muchas veces obligados, pero no creen en ellos y, peor aún, en ocasiones ni siquiera

votan. Como si esto fuera poco, se produce una creciente proliferación de actores que, sin roles definidos, buscan actuar en la cosa pública sin reconocer límites y contribuyen a una anarquía galopante, en que la estabilidad y gobernabilidad políticas parecen una quimera. El resultado visible es una democracia acosada y convertida en caldo de cultivo para la "justificación", y hasta el clamor, de soluciones autoritarias.

Con todo y aquello la premisa fundamental de este ensayo es que la democracia constituye el único sistema político capaz de dar existencia real a un Estado de Derecho. Pero esta afirmación no puede ser el justificativo para soluciones paternalistas que ven en la intervención externa la panacea para la

* Primer Secretario del Servicio Exterior ecuatoriano. Funcionario de la Dirección General de Integración

consolidación de las libertades políticas y la protección de los derechos humanos. Las circunstancias y realidades de cada país son diferentes y, por tanto, no es admisible la emergencia de nuevas formas de colonialismo que pretendan imponer normas de conducta sin aceptar, además, su corresponsabilidad en el proceso de desarrollo y en la eliminación de la pobreza como elementos fundamentales para la consolidación democrática: su invocación como *conditio sine qua non* para la legitimidad de las naciones en su quehacer internacional debe estar enmarcada en el derecho internacional.

Las reflexiones de este ensayo buscan, precisamente, evaluar el alcance del derecho a la democracia, a la luz de la normativa interamericana y analizar, en ese marco jurídico, la crisis política que llevó a la sustitución del ex-Presidente de la República del Ecuador, Jamil Mahuad. Será necesaria, en ese marco, una referencia a la protección internacional de los derechos humanos.

Primeras aproximaciones

La búsqueda del equilibrio entre el respeto al principio de no in-

tervención y la legítima aspiración de la comunidad interamericana a consolidar sus democracias y perfeccionar la protección de los derechos humanos en la región, ha tenido un desarrollo muy importante en los últimos años, lo que nos enfrenta a una casi segura reforma del régimen internacional en esta materia. De hecho, la Carta Democrática Interamericana aprobada por los Cancilleres Americanos el 11 de septiembre de 2001 fue un esfuerzo en ese sentido.¹

Ya en 1945, el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Eduardo Rodríguez Larreta, afirmaba que el principio de la no-intervención no puede ser invocado para atentar contra todos los demás principios. Más recientemente, el ex-Presidente argentino, Fernando de la Rúa, exclamaba "no-intervención, pero no-indiferencia". El Comité Jurídico Interamericano (CJI), órgano consultivo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en temas de derecho internacional, ha afirmado que el principio de la no-intervención y el derecho de los Estados del Sistema Interamericano a elegir sin injerencia externa su sistema político, económico y social, "no pueden amparar la violación de la obligación de

1. Carta Democrática Interamericana, Unidad para la Promoción de la Democracia, OEA, Washington, 2002. Suscrita en Lima, el 11 de septiembre de 2001. Cfr. versión electrónica en portal www.oas.org

ejercer efectivamente la democracia representativa..."²

Es por ello quizás que ha sido cada vez más frecuente la invocación a las llamadas "cláusulas democráticas", que supeditan la participación de los países en organismos internacionales, esquemas de integración o mecanismos de cooperación, a su calificación de democráticos. Si bien la intención es plausible, no se deben soslayar los problemas que dichas cláusulas acarrearán, sobre todo cuando se las pretende interpretar con base a circunstancias coyunturales o intereses particulares. Para evitar efectos negativos, su definición debería estar sustentada en elementos capaces de conciliar ese legítimo interés de la comunidad internacional por defender el sistema democrático de gobierno y principios y normas fundamentales de la convivencia civilizada entre los pueblos.

No es arcaica, por tanto, ni mucho menos inocua la invocación -necesaria especialmente para los países en vías de desarrollo- del "derecho internacional [como] norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas".³ Este inmutable enunciado garantiza y establece el marco constitutivo de un estado de derecho internacional

("international rule of law") que inhiba, o al menos, minimice, la imposición de preceptos y acciones basados exclusivamente en el uso del "poder". No existe más el pretexto de la guerra fría y la amenaza comunista para tratar de frustrar la legítima aspiración de que en las relaciones internacionales haya un mínimo de certeza jurídica.

Este precepto es útil recordarlo en el marco del sistema interamericano pues, con ocasión de acontecimientos acaecidos en el pasado reciente en la región -siendo el Ecuador protagonista de algunos de ellos- y justamente tomando como punto de partida el inevitable proceso de democratización, se han reeditado debates en torno a este tema, en que la interpretación sobre el concepto mismo de democracia y las normas que se refieren a ella suele ser bastante diversa y, en algunos casos, peligrosamente antojadiza.

Perspectiva interamericana del derecho a la democracia

A inicios de la década de los 90, adquiere fuerza el análisis del desarrollo normativo y consuetudinario del derecho a la legitimidad democrática desde el punto de vis-

2. Cfr. Resolución del Comité Jurídico Interamericano número CJI/RES.1-3/95, 23 de marzo de 1995.

3. Carta de la OEA, art. 3

ta del derecho internacional, con un artículo de Thomas Franck ya clásico en la materia.⁴ Se afirma ahí que la existencia de un sistema de normas internacionales, requiere al menos de cuatro indicadores, a saber raigambre (“pedigree”), precisión (“determinacy”), coherencia (“coherence”) y adhesión (“adherence”). Con ello se alude a la solidez de los antecedentes históricos de la norma, a su capacidad de transmitir su contenido, a la consistencia interna de la norma y a sus conexiones con principios que sustentan normas relacionadas, así como a la integración de una jerarquía normativa que determina el reconocimiento de la validez de la totalidad del sistema en cuestión.

Ese análisis también se ha extrapolado al sistema interamericano para subrayar que la región ha logrado avances de gran importancia en lo relativo “al establecimiento de un sistema de normas y de implementación de mecanismos operativos que hoy goza de un alto grado de legitimidad”. Esto parte de la “aceptación voluntaria por parte de los Estados Miembros (de la OEA), de las normas elaboradas y de los procedimientos acordados para su

aplicación”. Ello se debe a la “precisión paulatina de las normas formuladas en materia de democracia y de derechos humanos”, [...] a “haber dotado a las normas convenidas de la necesaria coherencia con otras normas y con los principios que les sirven de sustento, especialmente el principio de no intervención, los cuales se encuentran respaldados por antiguos antecedentes históricos” [...] lo que, en ese marco, “garantiza y determina su raigambre jurídico-institucional”. Por ello, se ha concluido, que en el sistema interamericano existe “un sistema de normas que, como tal, constituye un conjunto jerárquico de reglas en cuya cúspide se encuentra la Carta de la Organización que sintetiza e integra la totalidad del ordenamiento de normas y principios fundamentales”.⁵ Es decir, se ratifica la existencia de un verdadero *corpus juris* interamericano que permitiría afirmar la existencia de un derecho a la democracia.

Queda claro, entonces, que el punto de partida en el sistema interamericano, es precisamente la Carta de la OEA y a ella hay que referirse al intentar delimitar el alcance de ese *corpus juris*,⁶ pues si

4. Cfr. Thomas Franck “The Emerging Right to Democratic Governance”, *American Journal of International Law*, enero, 1992.

5. Enrique Lagos, “La OEA y la Defensa y Promoción de la Democracia: Aspectos Jurídicos”, 1998, págs. 45-46

6. Normativa jurídica que se complementa con los instrumentos de derechos humanos, y los pronunciamientos de la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos, como se verá infra.

bien la mención de la democracia representativa ha sido una constante del sistema interamericano, es altamente controvertible la interpretación sobre los límites para la actuación de la comunidad interamericana para su efectiva defensa.

La OEA está llamada a "promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención".⁷ Como señala un distinguido miembro del Comité Jurídico Interamericano, a la "Organización (...) no le corresponde crear la democracia representativa" pues el propósito citado es el de promover y consolidar un sistema previamente existente.⁸ Esta afirmación es explícita en la Carta y también se infiere, entre otros, de su Preámbulo cuando señala que "la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región" y del artículo 3.d cuando estipula que la "solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa".

Por otro lado, es importante considerar que en derecho público sola-

mente se puede obrar de acuerdo a lo expresamente permitido, lo que, aplicado al derecho interamericano, equivaldría a decir que aquello que no esté regulado en la Carta de la OEA, o en otro instrumento vinculante, sería de competencia exclusiva del derecho interno. Ergo, la creación, ejercicio, mantenimiento o perfeccionamiento de los sistemas democráticos, en estricto derecho, sería asunto exclusivo de los Estados. En ese sentido, la reforma de la Carta de la OEA de 1985, a través del llamado Protocolo de Cartagena, señala que "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".⁹

Cabe, entonces, analizar qué es lo expresamente regulado en la Carta de la OEA y sus normas derivadas en materia de democracia.

En el campo operativo, se han dado pasos significativos con el propósito de promover y consolidar la democracia representativa. Primero con la adopción por la Asamblea General de la resolución número 1080 pero fundamentalmente con

7. Carta de la OEA, artículo 2, literal b.

8. Vio Grossi, "La Democracia Representativa: Obligación Jurídica Interamericana". 1998.

9. Carta de la OEA, art. 1

las reformas adoptadas por el Protocolo de Washington en 1992.

De acuerdo con la Resolución 1080, si la decisión del Secretario General es convocar al Consejo Permanente y éste, a su vez, decide convocar a la Asamblea General o la Reunión ad-hoc mencionadas en el numeral 1, es lógico esperar la adopción de algún tipo de resolución que dé continuidad al tratamiento del tema, siempre dentro de los límites de la Carta de la OEA, lo que excluye cualquier posibilidad del uso de la fuerza.

Además, las resoluciones adoptadas, incluso en el grave supuesto de quebrantamiento democrático, y a pesar de su importante contenido político, no son vinculantes per se y, por tanto, su eficacia está condicionada a la adopción de acciones concretas por parte de los Estados.¹⁰ Posteriormente se explicará cómo el Protocolo de Washington viene a modificar sustancialmente este escenario.

¿Cuál es, entonces, el efecto jurídico de "una interrupción abrupta o irregular del proceso político ins-

titucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo"? La teoría de la responsabilidad internacional¹¹ señala que una obligación violada trae consigo la obligación jurídica de reparar.¹² En tratándose de la democracia representativa esta obligación sería de comportamiento: restituir el ejercicio legítimo del poder constituido. Pero el supuesto ideal de la restitutio in integrum operaría totalmente, en el derecho interamericano, al reinstaurarse la democracia representativa y no necesariamente con la restitución de los anteriores gobernantes.

Por el momento sobra con registrar que la resolución 1080 es un mecanismo político que privilegia lo declarativo, ya que su eficacia está supeditada a la adopción de decisiones por los órganos competentes y, especialmente, a la decisión política de instrumentar lo adoptado. En otras palabras, en el marco de la resolución 1080, la idoneidad del medio para la restitución del derecho violado, no deviene de una obligación internacional jurídica-

10. Para un estudio completo sobre el efecto jurídico de las resoluciones, cfr. *International Organizations in Their Legal Setting*, Second Edition, American Casebook Series, West Publishing, 1993, pp. 334-345.

11. Cfr. Santiago Benadava, *Derecho Internacional Público*, 4ª Edición, Editorial Universitaria, Chile, 1993, págs. 181-193.

12. "La Corte comprueba que es un principio de derecho internacional, incluso una concepción general de derecho, que toda violación de una obligación internacional trae consigo la obligación de reparar", cfr. Corte Permanente de Justicia Internacional, caso Usina de Chorzow. Series A, No. 17, p. 29, citado en *idem*, pág. 181.

mente vinculante, sino del ordenamiento constitucional interno de los Estados que consideran a la democracia como su sistema de gobierno y de la propia Carta de la OEA.

El compromiso político que conlleva la invocación y utilización de la resolución 1080 es de extrema importancia, pero las limitaciones prácticas que enfrenta son de difícil definición, como lo ha demostrado la historia de su utilización, salvo quizás el caso de Haití en que fue posible la toma de medidas concretas, pero como resultado de una decisión del Consejo de Seguridad de la ONU y no propiamente de la acción institucional de la OEA.¹³ Incluso en este último caso cabría cuestionarse sobre la verdadera efectividad de las medidas adoptadas cuando aún ahora es imposible afirmar que Haití vive en democracia.

El ámbito de acción de la OEA cambia sustancialmente al entrar en vigencia, en septiembre de 1997, el llamado Protocolo de Washington que, en su artículo 9, establece la posibilidad de suspensión "del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión

de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado", del Estado miembro cuyo gobierno hubiese sido derrocado.

A diferencia del mecanismo de análisis político establecido en la resolución 1080, el artículo citado establece un claro régimen jurídico, que puede ser activado cuando un "gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza". Este mecanismo no ha sido instrumentado hasta el momento, pero la facultad de ejercer el derecho de suspender a un Estado Miembro constituye un avance significativo en el desarrollo del derecho interamericano, al consagrar jurídicamente esta sanción.

Dicho esto cabe una breve referencia a la Carta Democrática Interamericana (CDI) y a su "jerarquía jurídica" en el sistema. El criterio del autor es que la misma, al ser adoptada mediante Resolución de la Asamblea General,¹⁴ no por Protocolo Modificadorio de la Carta, perdió mucho de su valor jurídico y se convirtió, incluso, en fuente de potenciales acciones, no precisa-

13. CFR. Christina Cerna. *Universal Democracy: An international legal right or the pipe dream of the West?* 27 N.Y.U. J.Int'l L&Pol. 289 (Winter 1995).

14. Cabe recordar que la CDI fue adoptada por los Cancilleres de los Estados Miembros de la OEA, durante el XXVIII Período Extraordinario de Sesiones, celebrado en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001.

mente situadas en el marco de la Carta. Lo dicho no pretende soslayar el valor político de la CDI, más aún en momentos en que las crisis democráticas no se producen exclusivamente por “derrocamiento”, sino por abuso de poder y hasta de la oposición.¹⁵ No obstante, este estudio privilegia el análisis jurídico y, en esa perspectiva, hay una serie de potenciales contradicciones de la CDI con la Carta de la OEA que no pueden quedar sin mención.

Como se señaló en el capítulo anterior, el artículo 9 del Protocolo de Washington, establece la posibilidad de suspensión en las actividades de la OEA, de un Estado cuyo gobierno hubiese sido “derrocado por la fuerza”.¹⁶ El artículo 19 de la CDI, por su parte, establece la posibilidad de suspensión en caso de “ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro...” Dicho artículo, ciertamente señala que las acciones serán basadas “en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas”, lo cual no es más que un enunciado que buscaría dar legi-

timidad a una eventual suspensión arbitraria.

En este contexto, hay que recordar que el segundo párrafo del artículo 1 de la Carta señala que la OEA “no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere” este instrumento, por lo que habría que realizar una verdadera gimnasia jurídico-intelectual para explicar una suspensión basada en el artículo 19 de la CDI que no sea un derrocamiento por la fuerza. De ahí que queda pendiente la tarea de ir adelante en el proceso de perfeccionamiento de la defensa de la democracia, ya que, en caso de duda, la CDI no es oponible a la Carta, por la naturaleza jurídica diversa en que evidentemente prima la jerarquía que sólo puede conferir un tratado, suscrito y ratificado con todas las formalidades requeridas por el derecho internacional.

Democracia y Derechos Humanos

Tampoco es la intención de este ensayo abundar en el tema de la protección internacional de los de-

15. Ver la posición mantenida al respecto por la Misión Permanente del Ecuador ante la OEA durante el proceso de negociación, la que se encuentra resumida en mensaje electrónico número ce 222/02 de 22 de agosto de 2002, transmitido por dicha representación diplomática.

16. Op. Cit.

rechos humanos en el sistema interamericano.¹⁷ Sin embargo, para efectos de un análisis posterior respecto a la situación política de Ecuador, es necesario resumir algunos aspectos esenciales del mismo. Ello porque la vinculación entre democracia y derechos humanos se ve claramente reflejada, entre otros, tanto en la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, origen normativo del sistema de promoción y protección en este campo, como en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

Desde 1948 el sistema ha evolucionado notablemente. Cabe subrayar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), adquiere mayor relevancia cuando el Protocolo de Buenos Aires, modificatorio de la Carta de Bogotá, lo incorpora como uno de los órganos principales de la OEA. En la reforma citada se señala que “la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como la de los otros órganos encargados de esa materia” serían determinados por una Convención Americana de Derechos Humanos, la que sólo se suscribe en 1969. Además del innegable avance que en materia de obligaciones internacionales constituye la

Convención, es plausible el hecho de que su adopción completó la institucionalidad básica del Sistema Interamericano al crear la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Es claro, entonces, que el sistema interamericano de derechos humanos cuenta con un *corpus juris* propio e instituciones destinados al propósito de promover y proteger los derechos de las personas de las Américas. Es decir, tiene una base normativa compuesta por los instrumentos jurídicos suscritos en el ámbito interamericano y unas entidades encargadas de velar por su cumplimiento, a saber la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En materia propiamente de democracia, conviene recordar que la Declaración Americana estipula en su artículo XXVIII, que “[l]os derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático”. Se establece, de tal forma, el vínculo derechos humanos-democracia. Adicionalmente, se reconocen una serie de derechos políticos que constituyen la piedra angular de los regímenes democráticos,

17. Cfr. Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser./L/I.4 RLev. 7, 2 de febrero de 2000, en que consta la normativa interamericana sobre la materia. También puede consultarse electrónicamente en el portal www.oas.org

a saber, "el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres". Lo cierto es que ese instrumento consigna una serie de derechos civiles y políticos propios y exclusivos de los sistemas democráticos como el referido a la libertad de expresión. En igual forma, la Convención Americana, en su artículo 23, reconoce el derecho de "participar en los asuntos públicos [...] de votar y ser elegidos 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, y de tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

Los órganos de supervisión interamericana han reconocido en varios pronunciamientos este nexo democracia-derechos humanos. Sin desconocer lo dicho por la Comisión, especialmente en varios de sus informes anuales, el valor jurídico de los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cobra especial significación al provenir de un órgano judi-

cial con competencia para decidir de manera definitiva sobre los derechos consignados en la Convención Americana. La Corte, en el ejercicio de su jurisdicción contenciosa y consultiva, ha establecido claramente el vínculo entre protección de derechos humanos y vigencia del Estado de Derecho e instituciones democráticas, al señalar que "el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables".¹⁸ Más importante todavía, ha dicho que "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" añadiendo luego 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".¹⁹

El marco teórico, brevemente esbozado en este apartado, nos brinda elementos importantes para el análisis sobre la crisis política del Ecuador que produjo el abandono del cargo por parte del entonces Presidente Mahuad.

18. Cfr. Opinión Consultiva número OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6, párr. 32

19. Cfr. Opinión Consultiva número OC-8/87, de 30 de enero de 1987, Serie A No 8, párr. 26.

La crisis política
ecuatoriana: respuestas
del sistema

La crisis política, acaecida en Ecuador en enero de 2000, produjo reacciones de la comunidad interamericana, lo cual tuvo una manifestación en las resoluciones adoptadas por el Consejo Permanente de la Organización y en la inclusión del país, junto con Cuba, en un capítulo del informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, destinado a analizar el "Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región".

a. Consejo permanente

Al producirse el golpe de Estado del 21 de enero de 2000 y la sucesión presidencial el 22 del mismo mes, el Consejo Permanente de la OEA adoptó dos resoluciones que pueden interpretarse como respaldo de la comunidad hemisférica a la consolidación del proceso democrático en el país y, al mismo tiempo, un categórico rechazo a cualquier atentado contra el Estado de Derecho.

La primera Resolución toma en cuenta "los propósitos y principios

de la Carta de la Organización de los Estados Americanos de promover y consolidar la democracia representativa, así como la Resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91)," para expresar su "respaldo al gobierno constitucional del Presidente del Ecuador [...] y a las instituciones del Estado de Derecho". Además de ello, en lo principal, condena el atentado, manifiesta su preocupación por la grave situación política y por las "serias consecuencias derivadas de cualquier intento de desestabilización del sistema democrático", y decide continuar examinando el asunto.²⁰

Una segunda resolución fue adoptada por el Consejo Permanente al producirse el traspaso de mando al doctor Gustavo Noboa, la cual, en lo fundamental, respalda la sucesión constitucional, reitera su rechazo a cualquier intento de quebrantamiento del Estado de Derecho y reafirma el compromiso de la OEA con la promoción y defensa de los valores y las instituciones democráticas.²¹

Es necesario hacer una lectura conjunta de las dos resoluciones citadas, pues el desarrollo de los acontecimientos determinó su adopción y condicionó la instrumentación de la normativa aplica-

20. Cfr. Resolución número CP/RES. 763 (1220/00), de 21 de enero de 2000.

21. Cfr. Resolución número CP/RES. 764 (1221/00), de 26 de enero de 2000.

ble al caso. Desde el punto de vista formal, puede notarse que el Consejo Permanente cita la resolución 1080. Hay que recordar, sin embargo, que para que ésta opere se requiere una "convocación inmediata del Consejo Permanente" por parte del Secretario General. El Consejo Permanente se reunió el 21 de enero a pedido de varias Misiones Permanentes acreditadas ante el organismo regional y el 26 de enero a pedido del Representante Permanente del Ecuador.²² Ese solo hecho hizo que la resolución 1080, por lo menos formalmente, haya sido mencionada con el único propósito de fundamentar que "la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región" y, en mi criterio, para alertar sobre la existencia de mecanismos de defensa de la democracia que pueden ser utilizados en situaciones de atentados contra esta.

En ese contexto, cabe preguntarse si, en el uso de sus atribuciones, el Consejo Permanente pudo haber decidido la convocatoria a una Asamblea General Extraordinaria o a una Reunión ad-hoc de Ministros de Relaciones Exteriores para conocer el asunto. El tema no

está expresamente regulado en la normativa interamericana, pero mi parecer es que el máximo órgano permanente de decisión política dentro de la OEA, tiene la facultad de tomar decisiones vinculadas con sus atribuciones expresas o derivadas de los mandatos de las Asambleas Generales, una de las cuales —quizás la más importante— es precisamente la promoción y consolidación de la democracia. Argumentar lo contrario sería un contrasentido, pues implicaría que la decisión de convocar o no a las instancias políticas superiores al Consejo Permanente, quedaría supeditada, en última instancia, a la voluntad del Secretario General (ello sin desconocer el artículo 1 de la Carta que estipula la obligatoriedad de sujetarse a lo expresamente establecido en ella).

Pero más allá de estas consideraciones, si se quiere formales, cabría también preguntarse si los acontecimientos del 21 de enero constituyeron "una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo", conforme a la letra de la tantas veces citada resolución 1080 y si, consi-

22. El Acta de la Sesión del Consejo Permanente de 21 de enero de 2001, OEA/CP ACTA 1220, 21 enero de 2000, señala que la reunión fue convocada a pedido del Representante Permanente de Ecuador "with the support of the permanent missions of United States, Canada, México, Colombia, Chile, Costa Rica and Argentina".

guientemente, pudieron haberse derivado consecuencias mayores para el país, en su relación con la comunidad interamericana. No queda la menor duda de que, de no haberse dado la sucesión presidencial de manera inmediata, el Consejo Permanente habría convocado a una reunión ad-hoc de Cancilleres o a una Asamblea General Extraordinaria. Ello se evidencia en los pronunciamientos de la sesión del Consejo Permanente del 21 de enero, en que se llegó a expresar, entre otras cosas, que la resolución 1080 "franquea los mecanismos adecuados para enfrentar la evolución de los infaustos hechos" acaecidos en Ecuador.²³

Habiendo identificado esta aparente disposición de la comunidad interamericana en avanzar con los procedimientos de defensa de la democracia, me parece importante tratar de ver la aplicabilidad del artículo 9 de la Carta a la situación de Ecuador. La hipotética situación planteada de una convocatoria a los Ministros de Relaciones Exteriores para que, en Asamblea General Extraordinaria, conozcan sobre el "derrocamiento por la fuerza" de un "gobierno democráticamente

constituido" pondría al país analizado, en este caso al Ecuador, *ad portas* de la suspensión contemplada en el citado artículo. La condición para ello, ciertamente, es el agotamiento de gestiones diplomáticas emprendidas con "el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado". Es decir, coincidente con lo que se había dicho en un apartado anterior, el propósito fundamental de las acciones de la OEA procura la *restitutio in integrum*, acorde con el principio de la responsabilidad internacional, pero limitada a la restauración de la democracia representativa.

En la hipótesis para el caso ecuatoriano, es decir de no haberse resuelto la crisis de la manera conocida, entiendo que las gestiones diplomáticas podrían haberse considerado infructuosas, al hacerse caso omiso de la primera resolución del Consejo Permanente y de las gestiones encomendadas al Secretario General de la Organización.²⁴ Pero al considerarse solucionada la crisis de conformidad con el ordenamiento constitucional, se cumple con la obligación internacionalmente exigible de restituir la democracia representativa —no a los

23. Representante Permanente de Chile, OEA/CP ACTA 1220, 21 enero de 2000.

24. La Carta de la OEA en su artículo 9, literal a señala: "La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado".

gobernantes- lo que inhibe a la Organización de continuar con el procedimiento contemplado en el artículo 9 de la Carta. Esto lo reconoce expresamente el Consejo Permanente al adoptar la segunda resolución sobre el caso ecuatoriano en la que condena "firmemente los hechos que pusieron en peligro el orden democrático legítimamente constituido en el Ecuador y que condujeron al alejamiento del cargo del Presidente constitucionalmente elegido", pero especialmente al "respaldar al gobierno del Presidente Gustavo Noboa Bejarano y sus esfuerzos por restablecer la estabilidad institucional, recuperar la gobernabilidad de la Nación, y preservar el Estado de Derecho". La responsabilidad internacional del Ecuador y su deber de comportamiento, es decir de restituir la democracia representativa, vulnerada temporalmente, se cumplen desde el punto de vista del derecho interamericano, sin necesidad de reinstalar en el poder a persona determinada. Los órganos políticos de la OEA se pronuncian y, en definitiva, emiten su veredicto sobre la crisis política del Ecuador y consideran, en palabras del Secretario General de la OEA, que lo "que parecía ser una evolución

que nos conduciría al total quebrantamiento constitucional, se reencauzó hacia una solución en la que, por lo menos, se ha podido conservar el hilo conductor del régimen democrático".²⁵

b. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó en su informe anual que "los hechos de 21 de enero de 2000 violaron obligaciones internacionales del Estado, aunque ello no debe entenderse como una exigencia de la Comisión en la restitución del *status quo ante*".²⁶ Debe tenerse presente que la CIDH, a partir de 1997, había desarrollado ciertos criterios para evaluar situaciones que pondrían en peligro la vigencia de los derechos humanos en la región. Entre estos se incluyen crisis institucionales que "afectan seria y gravemente el goce y disfrute de los derechos fundamentales, consagrados en la Convención Americana o en la Declaración Americana" y también la recurrente declaratoria de estados de emergencia.²⁷

25. Cfr. OEA/CP/ACTA 1221, de 26 de enero de 2000.

26. Cfr. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos correspondiente a 1999, Capítulo IV. También se encuentra en versión electrónica en la dirección www.oas.org

27. Cfr. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos correspondiente a 1997, versión electrónica en www.oas.org

Ahora bien, de acuerdo a lo que la Comisión llama "cláusula democrática" —derivada en el caso de la OEA de las obligaciones contempladas en su Carta y en el Pacto de San José— el informe afirma que en el Ecuador se produjo un golpe de estado, que mereció una respuesta simplemente "entendible dentro del contexto político complicado" que vivía el país. Ello puede interpretarse como una salida política, pero jurídicamente incompleta en cuanto a la necesidad de reparar el daño causado por el "golpe de estado": parecería ser que, a criterio de la CIDH, la única forma de ajustarse a la "cláusula democrática" habría sido la restitución al poder del ex-Presidente Mahuad.

Pero el tema es que la Comisión califica exclusivamente los acontecimientos del 21 de enero, sin considerar el desenlace de los mismos. No queda claro, en ese contexto, cuál sería la solución a la violación citada si la sucesión constitucional fue tan sólo un "paliativo" y si también afirma que la violación incurrida "no debe entenderse como una exigencia (...) en la

restitución del *status quo ante*". En materia de derecho internacional, y más concretamente bajo la teoría de la responsabilidad, es evidente que la violación del derecho a la democracia debe ser reparada, por lo que el análisis de la Comisión se descalifica por inconsistencia lógica devenida de un análisis incompleto de la situación.

La resolución del 26 de enero de 2000 adoptada por el Consejo Permanente constituyó la aceptación de que el Ecuador cumplió su obligación de restituir el derecho a la democracia representativa, sin necesidad de llegar a la "restitución del *status quo ante*". La gran diferencia del criterio del Consejo con el de la CIDH radica en que ésta, sin tener competencia y, a pesar de que señala que tampoco sugiere la "restitución del *status quo ante*", afirma que la violación de la "cláusula democrática" no fue remediada por la sucesión constitucional establecida en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.²⁸ No toma en cuenta que, producida la violación, es correlativa la obligación de comportamiento de restituir la democracia

28. Lo que mereció que el autor, en su calidad de Representante Alterno del Ecuador ante la OEA, al considerarse el informe de la CIDH, expresara: "No admitimos cuestionamiento alguno respecto a la legitimidad de las acciones del Honorable Congreso Nacional que llevaron a una sucesión constitucional y que salvaguardaron, en este caso, la vigencia democrática y el Estado de Derecho en el Ecuador[...] Resulta sorprendente que la CIDH emita criterios, por cierto errados, sobre la aplicación e interpretación del derecho interno -facultad privativa de los órganos competentes del Estado- lo que evidentemente viola las atribuciones que le son conferidas por la Convención Americana". Cfr. Acta de la Sesión de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos celebrada el 11 de mayo de 2000.

representativa, lo que sucedió, en opinión del órgano competente, con la sucesión constitucional.

No se puede negar el mérito de muchos de los elementos que se consignan en el informe de la CIDH, pero ésta no es la llamada a promover el desarrollo progresivo del derecho interamericano en materia de democracia. Sus afirmaciones constituyen pronunciamientos políticos que pretenden ampliar el marco normativo interamericano. Una lectura detallada de su informe sobre Ecuador da la impresión de que ni el Consejo Permanente ni el Secretario General de la OEA, cumplieron con su obligación de activar los mecanismos contemplados en la normativa interamericana para considerar los sucesos de enero de 2000. En esta lógica fundamentalista —en que la CIDH se convierte no sólo en juez de los acontecimientos sino en fiscalizadora de los otros órganos de la OEA— la única solución posible habría sido la suspensión contemplada en el artículo 9 de la Carta.

Lo cierto es que este tema en particular es de competencia del Consejo Permanente, el que resolvió la cuestión considerando el es-

tado de evolución del derecho interamericano. La CIDH no debió considerar el tema en los términos que lo hizo pues, por lo señalado, no podía encontrar asidero ni en la normativa existente ni en la práctica de los Estados para fundamentar su informe. La teoría de los poderes implícitos²⁹ que la Comisión suele utilizar para justificar actuaciones controvertibles no tiene sustento en este análisis, pues no es un ente con personalidad jurídica propia, sino que forma parte de un sistema y más concretamente es uno de los órganos principales de la OEA.³⁰

Reflexiones finales

Está en el interés de todos el mantenimiento y consolidación de la democracia y por ello se debería intentar la sistematización de la acción colectiva para su defensa. La idea central que lleva implícito el análisis realizado, es que la defensa de la democracia debe tener un vigoroso apoyo normativo, porque sólo de esa forma se puede garantizar un verdadero Estado de Derecho en el ámbito internacional y,

29. "Under international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon by the necessary implication as being essential to the performance of its duties". International Court of Justice, Advisory Opinion, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, 1949, I.C.J.: 174.

30. Carta de la OEA, artículo 53.

por tanto, evitar la violación de normas y principios del derecho interamericano.

En la lógica jurídica del sistema interamericano, en que no existen más facultades que las expresamente conferidas por la Carta, es todavía difícil para los órganos políticos conciliar el principio de no-intervención y la defensa de la democracia representativa. No existe excepción respecto al principio de la no-intervención en materia de democracia, como sí ocurre en el caso del mantenimiento de la paz y la seguridad.³¹ Ello, ciertamente, no soslaya la obligación internacional de mantener, promover y consolidar la democracia representativa que tienen los Estados miembros de la OEA, lo que permite una acción internacional colectiva sujeta, ahí el principal problema, a una decisión fundamentalmente política.

La resolución 1080 es un mecanismo operativo que ha servido con relativa eficacia, como lo señalan, principalmente, las experiencias haitiana y peruana. Con el Protocolo de Washington, la garantía colectiva de defensa de la democracia se fortalece ya que puede llevar a la suspensión de un Estado cuyo "gobierno democráticamente consti-

tuido sea derrocado por la fuerza", facultad que no ha sido utilizada hasta el momento, pero que abre la posibilidad de una acción multilateral directa y enérgica.

Es incontestable, entonces, que el sistema interamericano reconoce a la democracia como un derecho y una obligación jurídicamente vinculantes. Sin embargo, tanto su alcance y contenido, como las competencias institucionales para defenderlo, son difusos, tal cual quedó evidenciado al analizar, por ejemplo, las conclusiones a las que arribaron en el caso ecuatoriano, el Consejo Permanente de la Organización y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, o, más aún, las eventuales contradicciones entre la Carta Democrática Interamericana y la Carta de la OEA.

Al no existir claridad jurídica podría abrirse el espacio para la interpretación e intervención arbitrarias, incluyendo la superposición de competencias de los órganos de la OEA. Más peligrosa todavía puede ser la justificación para que Estados poderosos y con históricos antecedentes intervencionistas impongan su criterio, en atentado directo contra normas y principios que deben guiar la convivencia internacional.

31. El artículo 23 de la Carta de la OEA señala: "Las medidas que, de acuerdo con los tratados vigentes, se adopten para el mantenimiento de la paz y seguridad, no constituyen violación de los principios enunciados en los artículos 19 y 21".

Los ricos debates y discusiones sobre el desarrollo del derecho a la democracia no han llegado a definiciones concretas que permitan superar interpretaciones diversas y conciliar principios consagrados de la convivencia interamericana, tarea que sí ha sido posible en el otro pilar del sistema, que es la protección de los derechos humanos. Efectivamente, el sistema interamericano de promoción y protección de derechos humanos cuenta con una estructura legal e institucional que, sumada a la dinámica evolución ocurrida desde los juicios de Nuremberg, le permite actuar en áreas que estuvieron hasta hace poco en el fuero exclusivo interno de los Estados.

Habría que preguntarse si no ha llegado el momento en que a la democracia se le otorgue un tratamiento análogo. Hay quienes han afirmado, procurando un mayor nivel de protección para la democracia, que ésta es un derecho humano. Claro que los instrumentos internacionales de derechos humanos confieren una serie de garantías individuales que solamente pueden ser tuteladas adecuadamente en sistemas democráticos, pero no se puede desconocer que la gran virtud de la defensa de los derechos humanos en la actualidad es la tendencia a su protección judicial, lo

que es imposible en materia de democracia, para no abundar en la dificultad que entrañaría la definición del derecho como tal.

Tomando en cuenta la naturaleza dispersa de las relaciones internacionales no se podría pretender una analogía absoluta con el derecho interno, pero ciertamente deberían por lo menos existir ciertos lineamientos en materia tan importante como la democracia para evitar que declaraciones políticas pasen a convertirse en dogmas de acción basados en el poder. La enunciación "no intervención pero no indiferencia", por ejemplo, podría dar lugar a interpretaciones arbitrarias si no se la pone en un adecuado contexto. El principio de la no intervención constituye uno de los pilares de las relaciones interamericanas por lo que, si bien debe interpretarse de acuerdo con la evolución del concepto de soberanía y el reconocimiento de que la acción internacional se puede justificar bajo ciertas circunstancias, no puede ser dejado de lado como si se tratara de un enunciado menor.

En esa misma línea, el subdesarrollo y la pobreza mirados con indiferencia por la comunidad internacional, deslegitiman cualquier pretendido derecho a opinar y mucho menos imponer parámetros ajenos a la realidad de los pueblos, ni

siquiera a nombre de la defensa de la democracia. No se puede olvidar que dicho sistema político, si bien parte de principios universales, como la protección de los derechos y libertades fundamentales de la persona, puede adquirir diferentes matices dependiendo de las realidades propias de cada país. Se olvida también el legítimo derecho al desarrollo de los pueblos y la responsabilidad compartida de la comunidad internacional a este respecto. Cuando existe indiferencia frente a los acuciantes problemas de la pobreza, la acción de la comunidad internacional en defensa de la democracia formal puede ser no sólo intervención, sino interferencia en el desarrollo de los pueblos. En ese sentido se debe tener en cuenta que “desatender y no enfrentar la marginalidad, la miseria y las abismales diferencias en la distribución del ingreso que afectan a gran parte de nuestros países, en aras de una ideología individualista que sueña con incorporar a la globalidad a una ínfima minoría de privilegiados, es una receta para condenar la democracia al fracaso”.³²

En este escenario, se presentaba especialmente interesante la propuesta del Gobierno peruano de im-

pulsar una “Carta Democrática Interamericana”, pues cualquier iniciativa que favorezca el desarrollo jurídico del derecho a la democracia es plausible, ya que solamente con normas claras y definiciones precisas se puede evitar la inclinación a la arbitrariedad. Lastimosamente, el resultado superó las expectativas creadas pues la aplicación de dicho instrumento generaría demasiadas dudas desde el punto de vista jurídico, a la luz de lo señalado en la Carta, instrumento supremo de la OEA, pero podría constituirse el antecedente de un avance significativo en la materia, como lo fue la resolución 1080 respecto del Protocolo de Washington.

Este ensayo propugna, en definitiva, la necesaria búsqueda de un verdadero Estado de Derecho Internacional (“international rule of law”) que permita una adecuada defensa de la democracia, a la luz de las nuevas realidades sistémicas. Lo dicho no conlleva desconocimiento de las premisas de la escuela realista que fundamenta las relaciones internacionales en términos de poder, ni invocación a un idealismo jurídico inoperante. Por el contrario, nace del convencimiento de que la ley y la moral no son sim-

32 Palabras del ex-canciller chileno Juan Gabriel Garcés en un seminario sobre democracia realizado en la OEA, La Defensa y Apoyo a la Democracia como Responsabilidad Regional, Washington, 21 de febrero de 2001.

ples factores incidentales de las relaciones internacionales y del camino al desarrollo —como no lo son del ámbito interno— sino que cons-

tituyen el único medio permanente para la defensa de la paz, los derechos humanos y la consolidación de la democracia.