

LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

MAURICIO ALICE*

* Funcionario Diplomático de Carrera del Servicio Exterior de la República Argentina. Fue Representante Alternativo de la República Argentina ante la Organización de los Estados Americanos. Actualmente se desempeña en la Dirección General de Consejería Legal de la Cancillería Argentina y es Profesor Titular en la Universidad Torcuato Di Tella. Las opiniones vertidas en el presente trabajo son de responsabilidad exclusiva del autor y no representan necesariamente la opinión de la Cancillería Argentina.

Introducción: La democracia en América

Como Alexis de Tocqueville, que emprendió en el siglo XVIII un viaje hacia América para estudiar el sistema democrático que se había desarrollado en los Estados Unidos a partir de su independencia, en 1776, nosotros vamos a emprender un viaje similar para estudiar la democracia en este continente; o más precisamente, para analizar la promoción y defensa de la democracia en el Sistema Interamericano.

Con ese propósito, revisaremos como se ha pronunciado el Sistema Interamericano desde su establecimiento con la Conferencia Internacional Americana, el 14 de abril de 1890, a través de sus Declaraciones, Resoluciones y Compromisos; en particular, los instrumentos de que dispone el S.I.: la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana.

Para seguir delimitando el marco teórico y funcional revisaremos los conceptos fundamentales en materia de reconocimiento de gobiernos y su práctica en el S.I.. Brevemente, a partir de ese tema, pasaremos revista a la respuesta dada en el ámbito interamericano y dentro del aludido sistema a las crisis democráticas que se sucedieron en el hemisferio.

Frente a la afirmación de la existencia de una obligación por parte de los gobiernos de ejercer efectivamente la democracia representativa surge la pregunta -que recoge una tendencia emergente en el derecho internacional- acerca de si la democracia se ha convertido en un derecho susceptible de ser reclamado y reivindicado en caso de violación de la citada obligación. También consideraremos como juega esto en el replanteo del concepto tradicional de soberanía e igualdad de los Estados, pilares del sistema de Westfalia.

El planteamiento de la referida cuestión nos lleva a considerar el caso de los denominados “Estados fallidos”, su caracterización y su existencia en este hemisferio, así como los remedios frente a las situaciones y riesgos que plantean.

Si los conflictos internos son hoy la mayor amenaza que enfrentan la paz y la seguridad internacionales, como lo afirma el Informe del grupo de alto nivel sobre “las amenazas, los desafíos y el cambio” de 2004, y el Informe del Secretario General de la ONU “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” de 2005, ¿puede esto traducirse en mayor *accountability* de los gobernantes frente a la comunidad internacional? Y, por otro lado, ¿significa también esto un monitoreo o control de parte de aquella sobre cómo se aplica la democracia en cada país? Junto a estas cuestiones, analizaremos el tratamiento que ha tenido recientemente la propuesta de establecer un mecanismo de seguimiento de la democracia en este hemisferio.

En suma, en atención a los temas en torno de los cuales girarán las tres clases que habremos de dedicar a la democracia en el Sistema Interamericano, es posible dejar planteadas una serie de cuestiones cuya respuesta buscaremos de manera conjunta a medida que avancemos en estos tres días, a saber:

M. ALICE

1) La democracia y su papel en la agenda del Sistema Interamericano. ¿Ha sido relevante? ¿Desde cuándo?

2) Los instrumentos de que dispone el S.I. para la promoción y defensa de la democracia. Para algunos carecen de efectividad, mientras que para otros son insuficientes. ¿Son jurídicamente vinculantes? ¿Son útiles y efectivos? ¿Son suficientes?

3) El reconocimiento de gobiernos. ¿Existen normas al respecto? ¿Cuál es la práctica en el S.I.? ¿Es todavía relevante?

4) La democracia como un derecho. ¿Existe realmente como tal? ¿Es un derecho humano? ¿Qué posición predomina en el S.I.? ¿Existe incompatibilidad entre el inciso d) y el inciso e) del Artículo 3 de la Carta de la OEA?

5) Los conceptos de soberanía estatal y de igualdad soberana de los Estados han sido redefinidos. ¿Sobre qué bases y en qué medida las instituciones internacionales están sucediendo a aquel en sus funciones?

6) Los Estados fallidos, los conflictos internos y su amenaza a la paz y seguridad regional y global. ¿Qué es un Estado fallido? ¿Quién resuelve el problema que plantea su existencia? ¿Existen en América Estados fallidos? ¿Debe la OEA intervenir?, sino ¿Quién?

7) Un mecanismo de seguimiento de la democracia. ¿Es posible? ¿Sobre qué base? ¿Quién decide, cómo, cuándo y dónde?

Anticipados los temas y planteadas las cuestiones, es hora de adentrarnos en la historia, el presente y, quizás, un esbozo del futuro de la democracia en el Sistema Interamericano.

I. La OEA y los instrumentos de defensa de la democracia

La democracia constituye hoy uno de los temas centrales de la agenda hemisférica y una de las preocupaciones mayores de la Organización de los Estados Americanos, que ha dedicado no poco esfuerzo y recursos a atender las necesidades derivadas de situaciones que alteraron o pusieron en peligro la institucionalidad democrática en alguno de sus países miembros. Una mirada retrospectiva nos llevará, aunque brevemente, a repasar los instrumentos desarrollados para la promoción y defensa de la democracia en el hemisferio¹.

Conviene comenzar precisando conceptos. Como sabemos, democracia es el gobierno del pueblo; vale decir, el sistema político fundamentado en el principio

¹ Para un estudio detallado sobre la materia, ver Mauricio Alice, *“La Evaluación de la Eficacia de la OEA en Crisis Democráticas en el Continente. Las Posiciones Argentinas”* (Buenos Aires: Ed. Nuevo Hacer/Grupo Editor Latinoamericano, 2002).

de que toda autoridad emana del pueblo y se materializa en la participación de éste en la gestión administrativa estatal, ya se directamente -democracia directa- o por delegación -democracia representativa-. También podría decirse, como lo señalan numerosas Constituciones de los Estados Miembros de la OEA². Junto con la palabra democracia corresponde que repasemos brevemente tres conceptos que se han venido utilizando en relación con ella: gobierno, gobernabilidad y gobernanza.

En una nota publicada recientemente³, el cientista político Joan Subirats definió los tres conceptos aludidos del siguiente modo: gobierno es el concepto más clásico y corresponde a la labor más institucionalizada, jerárquica, regulativa, que un Ejecutivo hace en términos políticos. Gobernabilidad hace referencia a las capacidades de ejercer gobierno en una situación determinada en una sociedad determinada, de atender a una sobrecarga de demandas que existen en el seno de esa sociedad y la capacidad de dar respuesta a ella. El concepto de gobernanza apunta a ver como generamos dinámicas de responsabilidad colectiva sobre problemas colectivos y cómo el gobierno es más habilitador y generador de hábitos de respuesta colectiva; vale decir, generar dinámicas de gobierno conjuntas de los actores públicos y de los actores sociales ante problemas que no son de carácter solamente públicos sino que son de carácter colectivo. Establecidos los conceptos y el punto de partida, corresponde ahora entrar en tema.

La promoción, la defensa y el fortalecimiento de la democracia se han convertido en temas prioritarios de la agenda hemisférica. El primer antecedente en la materia lo constituye la “Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas”, de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires en 1936, definida como la primera referencia formal sobre la democracia, en el continente. En aquella ocasión, los Gobiernos representados en la Conferencia afirmaron que “la identidad de sus formas democráticas de gobierno y los ideales comunes de paz y justicia, han sido exteriorizados en los diferentes Tratados y Convenciones que han suscripto, hasta llegar a constituir un sistema puramente americano...” y declararon “Que las Naciones de América, fieles a sus instituciones republicanas, proclaman su absoluta libertad jurídica, el respeto irrestricto a su soberanía y la existencia de una democracia solidaria en América”.

Resulta relevante, a los fines del presente trabajo, pasar revista al desarrollo histórico que ha tenido la promoción y defensa de la democracia en este hemisferio⁴. La defensa de la democracia fue afirmada enfáticamente tanto en la Declaración XVII de la ya citada Conferencia de Buenos Aires de 1936, cuanto en la Recomendación LXXII de la Conferencia de Lima de 1938; así como en la Resolución de La Habana de 1940 y en la Declaración de México de 1945. En

² Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Honduras, México, Paraguay, entre otras.

³ “Nuevas sociedades donde crecen los conflictos”, entrevista a Joan Subirats, en *Página 12* (18 de abril de 2005).

⁴ El desarrollo de esta sección ha sido extraído de la versión preliminar del libro “El Sistema Jurídico Interamericano”, del autor, de próxima aparición.

M. ALICE

todas ellas, la defensa de la democracia estaba íntimamente ligada al principio de no-intervención.

En la Conferencia para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, también conocida como la Cuarta Conferencia Extraordinaria, llevada a cabo en Río de Janeiro, en 1947, se suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Uno de sus párrafos considerativos sostiene que “la comunidad regional americana afirma como verdad manifiesta que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz, y que la paz se funda en la justicia y en el orden moral y, por tanto, en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia para la realización internacional de la justicia y de la seguridad”.

La Carta de la OEA, adoptada en la Novena Conferencia Internacional Americana (1948), marcó la culminación de un proceso de formación de un sistema político regional. En dicho instrumento jurídico se hace referencia, por primera vez, al concepto de “democracia representativa” entre los principios que reafirman los Estados miembros cuando dice que “La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requiere la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa” (artículo 3.d).

La Carta de la OEA dice en el Preámbulo “Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar, 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”. Más adelante, la Carta de la Organización recepta un principio fundamental de la tradición jurídica americana: el de *no-intervención*, contenido en el artículo 19 en los siguientes términos: “Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen”.

Como hemos visto más arriba, la Carta por primera vez adjetiva la expresión democracia adicionándole el término “representativa”, aunque sin definir qué significa. La *democracia representativa* es consagrada en la Carta como una condición evidente *per se*, y por tanto representa la constatación de un hecho, situación o estado. Paralelamente, la democracia representativa se erige en propósito, uno de los más importantes, de la Carta. Esta aparece como una disposición, para algunos, clave.

En numerosas ocasiones la Asamblea General y las Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores se han referido al tema de la democracia. Uno de esos casos es el de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, que creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1959,

adoptó también la “Declaración de Santiago”, en la cual se enuncian “algunos principios y atributos del sistema democrático”. Esta Declaración, que reafirma el ejercicio efectivo de la democracia representativa, expresa lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

Es importante destacar que, conforme a esta Declaración, el no-ejercicio efectivo de la democracia puede entenderse como una amenaza a la paz y la seguridad de la región, antecedente esencial para poner en marcha cualquier acción colectiva. Esto tiene incidencia, como veremos más adelante en la tesis que consagra a la democracia como una obligación exigible, lo que podría suponer como su correlato un derecho de alcance colectivo.

Siguiendo el mismo orden cronológico de identificación de instrumentos interamericanos vinculados con la promoción y defensa de la democracia, cabe hacer ahora referencia al Protocolo de Buenos Aires (1967), el cual reformó la Carta de la OEA para incluir, entre otras disposiciones, el *principio de autodeterminación*, el cual también se proyectó como uno de los pilares del Sistema Interamericano y como un nexo de significativa trascendencia con el fortalecimiento de la democracia. Así, su artículo 17 reconoce que “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”.

La segunda reforma a la Carta fue a través del Protocolo de Cartagena, de 1985, que refuerza de manera significativa la democracia como elemento común de las repúblicas americanas. Así, el tercer párrafo del Preámbulo expresa

M. ALICE

“Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”. También incorpora la democracia representativa como uno de los propósitos de la Organización en su artículo 2 b), asociándolo con el principio de *no-intervención*. Los verbos empleados: *promover* y *consolidar*, sientan las bases para el desarrollo posterior que llevará a la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia, en el seno de la Secretaría General de la OEA.

Con esta reforma, la Organización inicia un proceso que conduce, por una parte, a autorizar al Secretario General a enviar misiones de observación electorales solicitadas por Estados miembros y, por otra parte, a iniciar la elaboración de mecanismos para que los órganos políticos puedan adoptar decisiones relativas a la preservación de los sistemas democráticos, tal como ellos son estructurados en los regímenes constitucionales vigentes en los Estados miembros.

Una nueva reafirmación del principio de autodeterminación y del de no intervención es plasmada por el citado Protocolo en el literal e) del artículo 3 (principios), en los siguientes términos: Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social y a organizarse de la forma en que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados Americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales”. Ello se vincula con otro agregado que el mencionado Protocolo hace al artículo 1, según el cual “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”. En otras palabras, la OEA no debe ni puede en modo alguno, salvo dentro de los límites y de las atribuciones que le confiere la Carta, inmiscuirse en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados miembros de la Organización.

En 1989, la Asamblea General adoptó la resolución AG/RES. 991 (XIX-0/89) en la cual, luego de reiterar la vigencia de los principios de no-intervención y libre determinación de los pueblos, tal como ellos están receptados en la Carta de la Organización (artículos 18 y 3.e) y recordar que uno de los propósitos esenciales de la OEA es el de “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no-intervención”, destacó: “la decisión de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos de afianzar y fortalecer los sistemas auténticamente democráticos y participativos mediante el pleno respeto de todos los derechos humanos y, en particular, la celebración de procesos electorales honestos y periódicos en donde se exprese libremente y se respete la voluntad popular en la elección de los gobernantes, sin injerencias externas”. Ese fue el origen de las misiones de observación electoral que, comandadas por la Unidad para la Promoción de la Democracia -dependiente de la Secretaría General-, han servido para el fortalecimiento de la democracia en la región y se han erigido en un medio para legitimar aquellos procesos electorales en los que han participado y acreditado su realización con libertad y transparencia.

En 1991, la OEA dio un paso trascendental en defensa de la democracia: la adopción de la resolución AG/RES. 1080 (XXI-0/91), que prevé un mecanismo específico en “casos de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización”. Esta resolución otorga nuevas atribuciones al Secretario General, específicamente solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan los hechos mencionados precedentemente. Los tres casos en los cuales se aplicó la Resolución 1080, por las causas que ella misma establece, fueron: Haití (1991), Perú (1992) y Guatemala (1993).

La resolución 1080 reitera el compromiso de los Estados miembros de actuar colectiva e inmediatamente para defender la democracia cuando esta se encuentre amenazada. Otro aspecto que vale la pena destacar es que la resolución 1080 vino, en cierto modo, a brindar una respuesta a la aparente contradicción entre la obligación de promover y consolidar la democracia representativa y no intervenir en los asuntos internos de un Estado. Al crear un mecanismo concreto para que la Organización actúe, la referida resolución hace una primera calificación de los casos o situaciones que ameritarán la convocatoria inmediata del Consejo Permanente, instancia en la cual se decidirá el procedimiento a seguir, esto es, convocar a una Reunión Ad Hoc de los Ministros de Relaciones Exteriores o a una Asamblea General Extraordinaria, a los efectos de adoptar las medidas que procedan; o, simplemente, dejar las cosas como están, pues ir más allá implicaría violar el principio de no-intervención, cuando el gobierno del país involucrado entiende que no se ha dado el supuesto de la resolución 1080 y porque la situación está controlada. Este último supuesto, no previsto expresamente en la citada resolución, se produjo en casos tales como Paraguay, en 1996, o Ecuador, en 2000. El mecanismo creado por la 1080 era, sin duda, un paso muy importante, pero aún faltaba consagrar una vía a seguir para los casos extremos. Ello vendrá un año después con el “Protocolo de Washington”.

Por otra parte, la resolución 1080 se relaciona de manera directa con el llamado “Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano”, de hecho fueron adoptados simultáneamente, en el cual los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros de la Organización manifestaron “su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa, de conformidad con la Carta de la OEA”.

El proceso iniciado continúa cuando, en 1992, la Asamblea General adopta la resolución AG/RES. 1182 (XXII-0/92) en la cual encomienda al Secretario General que solicite una sesión al Consejo Permanente a fin de que decida sobre la convocatoria a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, para considerar la posible incorporación a la Carta de la Organización de nuevos textos referidos a la posibilidad de suspender a los gobiernos de los Estados miembros donde se produzcan los hechos previstos en la resolución 1080, y a la necesidad de enfrentar la pobreza crítica en la región, que constituye una de las

M. ALICE

más graves amenazas a la democracia. Para ello, se llevó a cabo el XVI período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, reunido en su sede de Washington DC, en diciembre de 1992. Las negociaciones concluyeron en la adopción del Protocolo de Washington, el 14 de diciembre de 1992, que incorpora el siguiente artículo 9 en la Carta:

“Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado.

a) 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.

b) La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros.

c) La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General.

d) La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado.

e) El miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización.

f) La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados miembros.

g) Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta”.

Otros artículos de la Carta fueron modificados introduciendo elementos vinculados con la democracia. Uno de ellos es el combate contra la pobreza crítica, que condujo a que se incluyera, en el artículo 2, como uno de sus propósitos esenciales de la Organización, “Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio” (literal g). El artículo 3 de la Carta relativo a los principios, incluye un nuevo literal f), que establece que “La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos”.

DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO...

En la “Declaración de Nassau”, adoptada con motivo del vigésimo segundo período ordinario de sesiones de la AGOEA, los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación reafirmaron “su compromiso renovado e indeclinable con el fortalecimiento, la defensa y la promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en el Hemisferio, y el imperio de la ley, dentro del marco de los principios de autodeterminación, no-intervención y solidaridad, consagrados en la Carta de la OEA”.

Al año siguiente, los Cancilleres y Jefes de Delegación reunidos con ocasión del vigésimo tercer período ordinario de sesiones de la AGOEA, adoptaron la “Declaración de Managua” (1993), la cual se refiere a la actuación preventiva. En efecto, en el citado documento los gobiernos -luego de expresar la necesidad de consolidar estructuras y sistemas democráticos que alienten la libertad y la justicia social, salvaguarden los derechos humanos y favorezcan el progreso, y su convencimiento de que la democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión renovada e integral de la solidaridad americana- declaran “Su convicción de que la misión de la Organización no se agota en la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales sino que requiere, además, una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como de un esfuerzo permanente para **prevenir** y **anticipar** las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno” (resolutivo 3).

El resolutivo 4 de dicha Declaración pone énfasis en que “la consolidación de la democracia requiere iniciativas y programas tanto de **prevención** como de estímulo...”. Este es el primer instrumento en el que se hace referencia específica a la prevención de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno. Hoy en día los mecanismos de defensa de la democracia en el marco de la OEA, ya mencionados precedentemente, se ponen en marcha una vez ocurrida la situación que afecta o amenaza la estabilidad democrática en un país miembro. Si bien hoy en día no está previsto en ningún instrumento jurídico de la OEA un mecanismo de actuación preventiva, cuando se den circunstancias que permitan presumir o anticipar las amenazas a la democracia, podría decirse que la Carta Democrática Interamericana -instrumento político de suprema jerarquía en el hemisferio- da pasos concretos en aquella dirección.

En 1995, los Ministros de Relaciones Exteriores reunidos en Haití, con ocasión del vigésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General, adoptaron la llamada “Declaración de Montrouis: Una Nueva Visión de la OEA”, en la que reafirmaron “que el ejercicio pleno de todos los derechos humanos es condición necesaria para una sociedad pluralista y participativa, así como para la vigencia de la democracia representativa...”.

Llegamos al año 2001, en cuyo mes de abril tiene lugar la III Cumbre las Américas, en la ciudad de Quebec, Canadá. La Declaración adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en esa ocasión contiene dos párrafos sumamente relevantes para la democracia: El primero establece un mandato dirigido a la OEA para que “preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los

M. ALICE

instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa”⁵. El otro párrafo relevante es el que contiene la denominada “cláusula democrática” y cuya parte sustantiva dispone:

“...El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en futuras Cumbres. En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas...”⁶.

La “Carta Democrática Interamericana”, no pudo ser adoptada en la Asamblea General de junio de ese año, como lo mandaba la Cumbre, y finalmente se aprobó el 11 de septiembre de 2001, durante un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, reunida en Lima, Perú. La CDI, si bien no tiene el carácter vinculante que ostenta la Carta de la OEA desde el punto de vista jurídico, es un instrumento político de suprema relevancia al que los Estados le otorgan el sentido de ser uno de los principales vehículos para la defensa de la democracia en el hemisferio, al desarrollar y profundizar el camino trazado por la Resolución 1080.

La CDI consta de un extenso preámbulo y de seis capítulos que vinculan la democracia con: el sistema interamericano (I), los derechos humanos (II), el desarrollo integral y el combate a la pobreza (III), el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática (IV), las misiones de observación electoral (V), y la promoción de la cultura democrática (VI); en un total de 28 artículos. Sin duda que la columna vertebral de la Carta Democrática Interamericana está constituida por el capítulo IV, “Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”. Los artículos 17 y 18 proporcionan el marco general, al decir:

Art. 17: “Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.”

Art. 18: “Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrán, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar

⁵ *Declaración de la Ciudad de Quebec*, Tercera Cumbre de las Américas (Canadá, 20 al 22 de abril de 2001) párrafo 7.

⁶ *Id.*, párrafo 6.

decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”.

Los citados artículos recogen, básicamente, el desarrollo y la base de la resolución 1080. La gran novedad se presenta con los artículos siguientes, pues adaptan y explicitan la terminología y el sentido de la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Québec. De igual modo, procuran cubrir las situaciones de amenazas posibles a un régimen democrático, tanto en su forma tradicional cuanto en las novedosas y recientes manifestaciones de alteración inconstitucional o ruptura del orden democrático:

Art. 19: Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Québec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.

Los artículos 20 y 21 desarrollan cada uno de los dos supuestos contemplados en el 19, adicionándole elementos del artículo 9 de la Carta (Protocolo de Washington), como por ejemplo la realización de gestiones tendientes a la restitución de la situación al *status quo ante*. El artículo 21 prevé expresamente que, en caso de constatarse que se ha producido una ruptura del orden democrático en un Estado Miembro la Asamblea General de la OEA podrá suspenderlo en su derecho de participar en la Organización. Es importante destacar que, si bien el artículo 20 no lo contempla expresamente, la Asamblea General podría acordar la misma medida -suspensión- en caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático.

Art. 20: En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme con la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la

M. ALICE

presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Art. 21: Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme con la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.

El Estado Miembro que hubiese sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.

Está claro que, una vez superada la situación que motivó la suspensión, la Asamblea General de la OEA podrá disponer su levantamiento, conforme lo prevé el artículo 22 de la Carta Democrática Interamericana.

La aprobación de la “Carta Democrática Interamericana”, cuya eficacia y efectiva aplicabilidad determinarán el tiempo y la propia OEA, es un instrumento de significativa importancia y actualidad, que refuerza los mecanismos y procedimientos para la defensa y promoción de la democracia en el sistema interamericano. La Carta Democrática Interamericana tuvo su bautismo de fuego con la crisis democrática desencadenada en Venezuela, en abril de 2002, cuya aplicación oportuna fue determinante en lograr la restitución al poder del Presidente Hugo Chávez.

Resulta conveniente recordar que, al tiempo de negociarse la CDI, no faltaron los debates en torno de que la misma fuera un Tratado, o un Protocolo adicional a la Carta de la OEA, en éste último caso planteando el problema que si modificaba el Artículo 9 sólo podían intervenir en su negociación los Estados miembros que fueran Parte del Protocolo de Washington (23, entonces)⁷. Al ser consultado el Comité Jurídico Interamericano, que no definió la cuestión, formuló una serie de observaciones y recomendaciones respecto del texto sujeto a negociación⁸. Una interesante observación del CJI tenía que ver con la aparente contradicción entre el Artículo 9 de la Carta de la OEA, que establece que la suspensión de un Estado

⁷ Al día de hoy 24 Estados miembros han ratificado el Protocolo de Washington.

⁸ Ver “*Observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de Carta Democrática Interamericana*” en *Informe Anual del CJI a la Asamblea General de la OEA 2001* (CJI/doc. 79/01, 24 de agosto 2001).

miembro procede en caso de derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido, en tanto que el proyecto de CDI se refería a una “ruptura inconstitucional”⁹. Si bien la redacción final de la CDI cambió, al disponer su aplicación cuando se produzca una “alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático” (Art. 20), para algunos no quedó claro si éste supuesto torna procedente la sanción que prevé el Artículo 9 de la Carta de la OEA, que tiene su correlato en el Artículo 21 de la CDI. Los supuestos que prevé el Capítulo IV de la CDI amplían el marco previsto en el citado Artículo 9, que prevé una sanción para el golpe de estado tradicional. Siendo así, estaríamos ante un supuesto en el que este último dispositivo sería de dudosa aplicación en el caso de una situación que exceda la figura del derrocamiento por la fuerza, aunque esté previsto en los casos del Capítulo IV de la CDI y sea aplicable la medida que prevé el Artículo 21. La diferencia entre uno y otro instrumento reside, como se dijo antes, en la obligatoriedad que emana del Art. 9 de la Carta de la OEA, para quienes ratificaron el Protocolo de Washington, y la discrecionalidad de la Resolución por la que se adoptó la CDI, sin perjuicio de que con el tiempo, la práctica constante de los Estados del S.I. sumado a una *opinio iuris*, pudiera terminar siendo generadora de una norma consuetudinaria.

La producción de instrumentos del S.I. relevantes para la democracia continuó con la adopción de la “Declaración sobre Seguridad en las Américas” en la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en la Ciudad de México, el 28 de octubre de 2003. Esta Declaración, sobre la base de la Declaración de Bridgetown, reconoce que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales...”¹⁰. La citada Declaración recoge la relación paz-democracia, que ya habían puesto en evidencia el TIAR, la Carta de la OEA y la Declaración de Santiago de 1959¹¹, al tiempo que reafirma que la “democracia constituye un derecho y un valor compartido que contribuye a la estabilidad, la paz y el desarrollo de los Estados del Hemisferio...”¹². También contiene importantes referencias a la solución de situaciones de conflicto interno y la necesidad de alcanzar la reconciliación y una paz justa y duradera¹³.

Otro instrumento que cabe también recordar aquí es la “Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un Nuevo Compromiso de Gobernabilidad para las Américas”, adoptada en el XXXIII período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrado en junio de 2003 en Santiago de Chile. La citada Declaración, que repite principios y enunciados reiteradamente reafirmados en el S.I., contiene dos definiciones sumamente importantes en un mismo párrafo de su parte preambular: “La Carta Democrática Interamericana constituye el principal referente hemisférico para la promoción y defensa de principios y valores democráticos compartidos en las Américas al

⁹ Id (Artículos 12 a 16), p. 32.

¹⁰ Declaración sobre Seguridad en las Américas, p. 6.

¹¹ Id, II.3 y 4 b).

¹² Id, II.5.

¹³ Id, II.4 g).

M. ALICE

inicio del Siglo XXI. Su aplicación efectiva plantea un desafío permanente para sus pueblos y gobiernos”¹⁴.

Las últimas novedades registradas en el año 2005 se relacionan con la adopción en el XXXV período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA de: (1) la Declaración de Florida, a la que nos vamos a referir más adelante, y (2) del Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas, mediante la Resolución AG/RES. 2122. Este último, que abarca un período inicial de dos años (julio 2005-julio 2007) afirma que la gobernabilidad es un fenómeno de carácter pluridimensional, identificando tres niveles de acción en relación con la misma: (1) los políticos institucionales; (2) los económico-sociales; y (3) los de seguridad¹⁵. Habrá que estar atentos a los eventuales resultados que este programa pueda producir en los tiempos por venir.

Como vemos, el Sistema Interamericano ha sido prolífico en la producción tanto de principios, como de doctrina, normas e instrumentos dedicados a resaltar el valor de la democracia y a promover y defender su ejercicio, como una divisa suprema para el concierto de las naciones de este hemisferio. Si bien no corresponde hacer aquí un análisis de la eficacia de la OEA, y del Sistema Interamericano, en la defensa de la democracia en esta región, cabe afirmar brevemente que ese juicio depende del contexto histórico que se analice y de las situaciones de crisis, que generaron un quiebre de la institucionalidad democrática en un Estado miembro de la Organización, o de amenaza a la estabilidad del sistema democrático, sin que se llegara al extremo que ameritaba y exigía una intervención de aquella. Puede decirse que, en general, los casos de violaciones más flagrantes a la institucionalidad democrática –como fueron Haití en 1991, Perú en 1992, y Guatemala en 1993- vieron a una OEA dispuesta a defender la vigencia plena de la democracia, apelando a un instrumento, la Resolución 1080, que probó su fortaleza en todos los casos en que fue invocado. El instrumento que estuvo llamado a profundizar y extender el marco de defensa y promoción de la democracia, la Carta Democrática Interamericana, se invocó y aplicó de manera diferente, según el caso del que se trate. No puede negarse que sirvió a los propósitos perseguidos por los Estados del S.I. cuando se aplicó a los casos de Venezuela, en 2002, y de Ecuador, en 2004/2005.

II. La teoría y práctica en materia de reconocimiento de gobiernos

El reconocimiento es uno de los temas más complejos en derecho internacional¹⁶, que involucra a la política como al derecho internacional, en cuanto a las motivaciones que lo condicionan. La complejidad del tema también

¹⁴ *Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un Nuevo Compromiso de Gobernabilidad para las Américas* (AG/DEC. (XXXIII-0/03).

¹⁵ Ver *Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas* (OEA/Ser.G – CP/CISC-152/05 rev, 4)(27 de mayo de 2005).

¹⁶ Ver *Akehurst's Modern Introduction to International Law* (Peter Malanczuk) 7ª ed., London, 1997, pp.82-90; Malcolm N. Shaw, *International Law*, 4ª de., Cambridge, 1997, pp.295-330; Eduardo Jiménez de Aréchaga, *Derecho Internacional Público*, T.II, Montevideo, 1995, pp.45-83; *Oppenheim's International Law* (eds. R.Y. Jennings y A.D. Watts, 9ª ed., London, 1992; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 4ª edición, London, 1990, pp. 87-106; H. Lauterpacht, *Recognition in International Law*, Cambridge, 1947.

deriva de las situaciones con las que tiene que ver, tales como el reconocimiento de cambios territoriales, de la beligerancia, de la insurgencia, etc.... A su vez, en relación con la entidad objeto del reconocimiento, ésta puede ser reconocida como un Estado soberano, o como la autoridad efectiva dentro de un área específica o como una autoridad subordinada a otro Estado.

El reconocimiento es una declaración efectuada por un sujeto de derecho internacional en relación con otro sujeto, real o presunto, de derecho internacional. Cabe tener presente que el reconocimiento es esencialmente un acto declarativo y no constitutivo de la personalidad jurídica internacional¹⁷, lo que deja en claro el Artículo 13 de la Carta de la OEA: “La existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados. Aún antes de ser reconocido, el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia...”. El acto de reconocimiento significa la constatación por parte de la comunidad internacional que el Estado objeto del reconocimiento reúne los elementos que el derecho internacional establece para ser tal¹⁸. Como ya observó tiempo atrás Verdross, el reconocimiento tiene un valor fundamentalmente probatorio: pone fuera de discusión la existencia del nuevo Estado como tal, lo que fue receptado en la Convención de Montevideo de 1933 sobre Derechos y Deberes de los Estados. En términos de la *Encyclopedia of Public International Law*, el reconocimiento se refiere al “acto por el cual un Estado confirma que una situación legal específica o una consecuencia, que puede haber sido objeto de discusión, no va a ser cuestionada”¹⁹.

Está claro que luego del reconocimiento todas las normas de derecho internacional que regulan las relaciones entre Estados soberanos le son aplicables *ipso iure* al Estado objeto de aquel. Las razones que la práctica de los Estados han puesto de manifiesto para demorar un reconocimiento han estado referidas a la viabilidad del Estado, a su independencia real de otro Estado que contribuyó a su creación, así como al caso de haber sido establecido o haber surgido en violación del Artículo 2(4) de la Carta de la ONU, que prohíbe el uso de la fuerza.

La cuestión que más nos interesa a los efectos de estas clases tiene que ver con el reconocimiento de gobiernos. Es posible distinguir entre autores para quienes el reconocimiento de un nuevo gobierno es muy diferente del reconocimiento de un nuevo Estado²⁰, y aquellos para quienes las normas internacionales que regulan el reconocimiento de nuevos gobiernos y el de nuevos Estados son muy similares²¹; mientras que para otros, la existencia de un gobierno efectivo e independiente hace a la esencia del Estado, por lo que el reconocimiento de Estados puede tomar la forma de reconocimiento de un

¹⁷ En el pasado existía una disputa entre quienes sostenían la tesis constitutiva (Anzilotti y Kelsen) y quienes defendían los efectos declarativos del reconocimiento (Lauterpacht y Verdross), prevaleciendo finalmente ésta última.

¹⁸ En general, se señalan: poseer territorio propio, una población y gobierno efectivos y capacidad para relacionarse con otros Estados. Ver, entre otros, Manuel Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid: Tecnos, 1996, p. 250.

¹⁹ *Encyclopedia of Public International Law* (10), New York: Elsevier Science Publishers, 1987, p. 341.

²⁰ Malcolm N. Shaw, *op.cit.*, p.303.

²¹ Eduardo Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 49.

M. ALICE

gobierno²². Puede decirse que, al igual que en materia de reconocimiento de Estados, el acto del reconocimiento de un nuevo gobierno puede estar guiado para el que lo otorga por consideraciones jurídicas como políticas.

La primera pregunta que surge es ¿cuándo tiene lugar el reconocimiento de nuevos gobiernos? Normalmente ello ocurre cuando se ha producido un cambio de régimen o un cambio de gobierno en un Estado, de manera irregular o con alteración de sus normas constitucionales. Es preciso, entonces, la existencia de 2 elementos: (1) que haya un nuevo gobierno y (2) que ese nuevo gobierno haya surgido de un modo no previsto en la Constitución del país. Luego del reconocimiento, un gobierno será tratado como plenamente capaz de representar al Estado respectivo, para lo cual se mantendrán o se restablecerán las relaciones diplomáticas, según el caso. El reconocimiento le otorga al gobierno que lo recibe el derecho de representar a su Estado ante las organizaciones internacionales de las que aquel es Parte, sin que pueda recibir cuestionamiento alguno al respecto. Cabe aclarar, sin embargo, que la aceptación por los otros Estados Parte en un organismo internacional no necesariamente implica un reconocimiento pleno. En general, se acepta que el reconocimiento tiene efectos retroactivos, aunque ninguna norma del derecho internacional requiere que ello sea así. Al respecto, cabe tener presente que una norma de derecho internacional colisiona con este principio de retroactividad, al atribuir a los Estados responsabilidad por actos de gobiernos revolucionarios desde sus comienzos.

Ahora bien, demoran el reconocimiento o se abstienen de reconocer al nuevo gobierno, la situación de éste queda en duda, independientemente de que pueda gozar de una cierta posición conforme al derecho internacional²³. Ello es así, porque el reconocimiento sirve para clarificar la situación luego de un cambio revolucionario de gobierno o donde hay gobiernos que compiten entre sí²⁴. A su vez, el no reconocimiento puede ser una sanción, sea porque carece de las condiciones o elementos indispensables para ser tal o porque el mismo ha surgido de manera contraria al derecho internacional, como es la violación al Art. 2(4) de la Carta de la ONU²⁵, o en violación de las normas constitucionales del Estado concernido. Es importante tener en cuenta que, conforme al principio de la continuidad de las obligaciones internacionales del Estado, cualquiera sea la forma o el régimen de gobierno que se haya adoptado, aquel mantiene sus obligaciones como sujeto de derecho internacional frente a los restantes Estados de la comunidad internacional. Existen precedentes según los cuales la práctica se inclina por la identidad estatal como lo atestigua el caso Tinoco, resuelto por el arbitraje de William Howard Taft en 1923, en el que se decidió que las obligaciones internacionales de un Estado no se ven afectadas por un cambio de gobierno, aún proveniente de un golpe de Estado²⁶.

²² Ian Brownlie, *op.cit.*, p. 93.

²³ Como puede ocurrir con un régimen de facto.

²⁴ Ver *Encyclopedia of Public International Law* (10), p.314.

²⁵ Es el caso de la Doctrina Stimson (1932): invocada en el caso de la agresión del Japón contra la Manchuria y, en este continente, en el caso de la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay.

²⁶ Gran Bretaña vs. Costa Rica, 1923-24, Ann. Dig. Pub. Intl. L. Cas, 34, 37 (1923).

Es válido a esta altura preguntarse si se puede prescindir de este instituto del reconocimiento, a lo que cabría responder que el mismo es necesario para determinar la autoridad efectiva en un Estado, a la vez que es útil para asegurar el cumplimiento de las citadas obligaciones internacionales. En el ámbito doméstico, el reconocimiento tiene como efecto la legitimación procesal ante los tribunales del Estado que reconoce.

Ahora bien, ¿cuál es la naturaleza jurídica del reconocimiento? No hay duda que se trata del ejercicio de una facultad discrecional del Estado respecto de situaciones producidas en otros Estados. Para algunos, el reconocimiento es igual a la reanudación o ruptura de relaciones diplomáticas, lo cual no es acertado pues es posible admitir la existencia de un gobierno y no mantener relaciones diplomáticas con el Estado al que pertenece. Esto es lo que se conoce como “reconocimiento de facto”, esto es, el que se lleva a cabo sin reanudación de relaciones diplomáticas²⁷.

También se habla de ciertos actos de reconocimiento como contrarios al derecho internacional por violar el principio de no intervención, como es el caso del reconocimiento prematuro, o sea, aquél por el que se concede a una agrupación un status que no ha adquirido aún en los hechos²⁸. Otro caso es el del *legitimismo monárquico* de la Santa Alianza, que proclamó que no reconocería a los nuevos gobiernos revolucionarios constituídos por vías de hecho, y *el legitimismo constitucional* de la Doctrina Tobar, que proclamó que no reconocería a los nuevos gobiernos revolucionarios contra los gobiernos legítimamente establecidos²⁹. En el mismo sentido se contarían la Doctrina Betancourt y la Doctrina Wilson³⁰. Donde también está dividida la doctrina es en la afirmación que el reconocimiento entraña de por sí una ingerencia en los asuntos internos de otro Estado por lo que producido un cambio de régimen no hay que reconocer, como postula la Doctrina Estrada, y la de los que afirman la llamada *legitimación subsiguiente*, receptada en los Tratados centroamericanos de 1907 y de 1923. Este último caso se refiere al supuesto en el que se supedita el reconocimiento del nuevo régimen a la reorganización constitucional del Estado.

Si bien se distingue entre el reconocimiento expreso y el reconocimiento tácito, mientras que el primero resulta más apropiado en relación con los Estados, el reconocimiento de gobiernos suele ser tácito, al ser la continuación de relaciones diplomáticas la forma normal de ejercitarlo luego de un cambio de régimen³¹; a no ser que se decida no reconocer al nuevo gobierno, en cuyo caso se manifiesta mediante el retiro de los agentes diplomáticos del país que así lo

²⁷ Inglaterra respecto de la Unión Soviética al mantener con ella relaciones comerciales, económicas y financieras, pero no diplomáticas.

²⁸ El reconocimiento de Panamá hecho por los Estados Unidos en 1903, cuando la ex provincia de Colombia aun no había consolidado su independencia, lo que provocó luego el pago de una indemnización al asumir aquel país su responsabilidad por ese reconocimiento prematuro.

²⁹ Eduardo Jiménez de Aréchaga, *op.cit.*, p.55.

³⁰ Ver Mauricio Alice, *La Evaluación de la Eficacia de la OEA en Crisis Democráticas en el Continente. Las Posiciones Argentinas*, Buenos Aires: Ed. Nuevohacer/ISEN, 2002.

³¹ Es también posible hablar de un reconocimiento tácito cuando se firma un tratado bilateral con el nuevo gobierno.

M. ALICE

decide³². Algunos sostienen que como el Derecho Internacional es eminentemente no formalista y lo único que se exige al respecto, por razones de seguridad jurídica, es que se exteriorice mínimamente la manifestación de voluntad en que consiste el reconocimiento³³.

La doctrina reconoce la existencia de normas o criterios fijados por el derecho internacional consuetudinario que indican cuando se debe reconocer a un nuevo gobierno, entre los que se cita: (1) la efectividad: que el gobierno esté en control del territorio y de la administración del Estado, (2) la responsabilidad: la aceptación por el nuevo gobierno de las obligaciones internacionales del Estado en el cual ha asumido el poder, (3) la acquiescencia o el consentimiento del pueblo a la conducción del nuevo gobierno; y (4) que no se trate de un régimen surgido como consecuencia de la violación de una norma del derecho internacional (Doctrina Stimson).

Al tratarse de un acto discrecional del Estado, el acto del reconocimiento es de naturaleza esencialmente individual, es decir que cada Estado, actuando por sí, reconoce o no al nuevo gobierno. Sin embargo, también se habla en la doctrina y en la práctica de un reconocimiento colectivo, vale decir, el que realiza un grupo de Estados en su conjunto, aunque se sostiene que éste se da por excepción o como una manifestación última de la voluntad del Estado que participa del acto del reconocimiento manifestado en común. La evolución del derecho internacional ha mostrado que, en la práctica, es posible un reconocimiento colectivo a través de los organismos internacionales de que son miembros los Estados que reconocen.

Es posible hablar de un reconocimiento condicional, en el cual el acto del reconocimiento lleva consigo ciertas condiciones a ser cumplidas por el nuevo régimen a cambio o como contraprestación del reconocimiento recibido. Fue el caso de Estados Unidos cuando, después de 16 años de no reconocimiento del gobierno soviético, extendió al fin su reconocimiento sujetándolo a ciertas condiciones, como por ejemplo, el compromiso de no intervenir en los asuntos internos de los Estados Unidos, o a no organizar asociaciones o movimientos subversivos contra el gobierno de éste último.

En el caso del reconocimiento individual se habla de tres etapas: la del acopio de información, la de la decisión, y la de comunicación de la decisión de que se va a reconocer o no. Aplicando ésto al reconocimiento colectivo es posible hablar, según la etapa, de: (1) reconocimiento consultado: los Estados se consultan, intercambian información y opiniones sobre los hechos ocurridos, pero se reservan cada uno su derecho a una decisión individual; (2) reconocimiento concertado: las consultas van más allá de la etapa precedente, al procurar llegar a una decisión sobre si se reconoce o no; y (3) reconocimiento conjunto o simultáneo: aquellos reconocimientos, individuales o consultados, que se

³² Cuando se produjo una revolución en 1943 en Bolivia, México resolvió, en aplicación de la Doctrina Estrada que retiraría sus agentes diplomáticos de aquel país.

³³ Ver José A. Pastor Ridruejo, Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Madrid: Tecnos, 2002, p. 302.

anuncian o se comunican el mismo día, en el mismo momento, por el mismo acto; simultáneo si es al mismo tiempo, y conjunto si es por el mismo acto³⁴.

La práctica en materia de reconocimiento en el Sistema Interamericano no ha sido uniforme. En efecto, basta con revisar los antecedentes en relación con aquellos casos en los que se produjo el advenimiento de un nuevo régimen³⁵ como en el de una alteración del orden constitucional por parte de un gobierno democráticamente electo³⁶. De igual manera, del mismo modo que ha habido reconocimientos tácitos se ha manifestado que no se reconocería al nuevo régimen³⁷. No cabe duda de la existencia del reconocimiento consultado durante casos de cambio del régimen democrático en el hemisferio. En cuanto al reconocimiento concertado, éste se aplicó en el caso de la Guerra del Chaco, cuando ya estaba por llegarse a una solución pacífica en el conflicto se produjo un cambio de gobierno en Bolivia, y se temió que ese cambio de gobierno pudiera comprometer las negociaciones para la solución pacífica del problema. En materia de reconocimiento colectivo, podría decirse que el mismo se puso de manifiesto en las respectivas resoluciones adoptadas por la OEA en casos tales como Perú (1992)³⁸, y Ecuador (2005)³⁹. En éste último caso, cabe señalar, algunos también han entendido ver un caso de legitimación subsiguiente, aunque ello todavía es materia de discusión⁴⁰.

III. La democracia ¿Es un derecho?

El trabajo que va a servirnos de guía en esta sección es el publicado por Thomas Franck, en la revista *American Journal of International Law*, bajo el título “the emerging right to democratic governance”, y que, básicamente, gira en torno de la pregunta ¿existe un derecho a tener un gobierno democrático? Este trabajo planteó un interrogante que todavía hoy permanece irresuelto y que se puso sobre la mesa de negociación de la Carta Democrática Interamericana, en 2001. Si bien, como veremos al final de esta sección, el hemisferio no ha respondido positivamente a ese interrogante, las tendencias a sostener la existencia de un derecho a la democracia no se han acallado sino que permanecen y llaman al debate.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales e investigadores en la materia, desarrollaron un conglomerado de normas, procesos e instituciones orientados a promover y proteger los derechos humanos, que, usando como base lo que se denominó “International Bill of Rights”, concluyeron en un “core” o “núcleo esencial” de

³⁴ Eduardo Jiménez de Aréchaga, *op.cit.* pp. 64-65.

³⁵ Guatemala (1954), República Dominicana (1965), Panamá (1989), Haití (1991), Ecuador (2000), Venezuela (2002).

³⁶ Perú (1992), Guatemala (1993), Perú (2000), Ecuador (2005).

³⁷ Haití (1991).

³⁸ “Apoyo al Restablecimiento Democrático en Perú”, MRE/RES. 1/92, 13 de abril de 1992.

³⁹ “Respaldo de la Organización de los Estados Americanos a la República del Ecuador”, CP/RES. 883 (1484/05), 20 de mayo de 2005.

⁴⁰ Ver “Primer Informe al Consejo Permanente sobre la Situación en el Ecuador”, Misión de la OEA a Ecuador del 26 al 30 de abril de 2005, OEA/Ser. G, CP/doc. 4028/05, 9 de mayo de 2005.

derechos humanos en los que ubicaron los derechos a la seguridad de las personas y que están en vinculación con el poder del Estado; vale decir, que los calificaban como derechos que los individuos disfrutaban *vis-a-vis* el Estado⁴¹. Es a partir de ese “core”, presentado en términos de derechos humanos, que se viene hablando del surgimiento de una norma emergente de gobernabilidad democrática en el derecho internacional⁴². Los diferentes autores que llegan a esta conclusión han seguido, sin embargo, diversos caminos, entre los cuales se alcanzan a identificar cuatro escuelas o tendencias: 1) los doctrinarios convencionales, 2) los constitucionalistas o conceptualizadores, 3) los agnósticos culturales o los pluriculturalistas y 4) los estrategias políticas o instrumentalizadas⁴³. Pese a que la mayoría de estas voces difieren, a veces radicalmente, acerca del contenido de los derechos humanos y de cómo deben ser ordenados, están de acuerdo en que constituyen derechos humanos básicos y que ellos deben ser promovidos y, donde sea posible, protegidos por el Estado, el garante básico del derecho de los derechos humanos.

Franck parte en su trabajo de dos premisas⁴⁴: la primera, que los gobiernos, instituidos para asegurar los “derechos inalienables” de sus ciudadanos, derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados, lo que el autor denomina como “democratic entitlement”. La segunda oscila en torno de lo que se ha comenzado a llamar “el poder legitimador de la comunidad de naciones”, y que se explica en el hecho que, de manera creciente, los gobiernos reconocen que su legitimidad depende de que alcancen o satisfagan una expectativa normativa de la comunidad de Estados, sintetizada en la expresión “expectativa comunitaria”. En función de ello, afirma Franck, la democracia está camino a convertirse en un “global entitlement”, esto es, en un “habilitador o legitimador global”, que será promovido y protegido por procesos colectivos internacionales⁴⁵.

La interrelación planteada en años recientes entre derechos humanos y democracia se ha visto tan pronunciada que, como ya dijimos anteriormente, hoy se habla como un principio emergente del derecho internacional de un derecho o capacidad jurídica para reclamar y exigir el ejercicio de la democracia, que tiene su correlato en una obligación de la comunidad internacional de actuar para proteger o promover la democracia⁴⁶.

El autor a quien seguimos sostiene que en dos casos, el fallido golpe de estado en Rusia contra Boris Yeltsin en agosto de 1992 y el restablecimiento del

⁴¹ Bakau Wa Mutua, “*Politics and Human Rights: An Essential Symbiosis*”, en Michael Byers (Ed.), *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law* (New York: Oxford University Press, 2001), p. 150.

⁴² Ver, entre otros, Gregory H. Fox, “*The Right to Political Participation in International Law*”, en *Yale Journal of International Law* (Cambridge, 1992); Thomas M. Franck, “*The Emerging Right to Democratic Governance*”, en *American Journal of International Law* (1992); Gregory H. Fox y Brad R. Roth, *Democratic Governance and International Law* (Eds.) (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

⁴³ Michael Byers, *op.cit.* 151.

⁴⁴ Thomas M. Franck, “*The Emerging Right to Democratic Governance*”, en *AJIL* 86,1 (January 1992), p. 46.

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ Mauricio Alice, “*La Democracia como un Derecho en el Sistema Interamericano*”, en *Jornadas de Derecho Internacional*, Santiago de Chile, Secretaría General de la OEA (diciembre 2004) (inminente publicación).

gobierno democrático en Haití de 1991 a 1994, la comunidad internacional afirmó que sólo la democracia valida o da legitimidad a un gobierno, postulado éste que se basa a su vez en el “ejercicio efectivo de la democracia representativa”, expresión citada en la Resolución sobre “Apoyo al Gobierno Democrático en Haití”⁴⁷ y cuyo espíritu y sustancia se repiten en numerosos instrumentos, tales como el TIAR de 1947, el Artículo 3,d) de la Carta de la OEA, la Declaración de Santiago de 1959, el Artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana y en la Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un Nuevo Compromiso de Gobernabilidad para las Américas de 2003. Como ya veremos, también es citado en la Resolución del Comité Jurídico Interamericano I-3/95 “La democracia en el Sistema Interamericano”⁴⁸.

Afirma Franck que este “democratic entitlement”, u obligación de ejercicio efectivo de la democracia” dejó de ser un precepto moral para convertirse gradualmente en una “obligación jurídica internacional”, sustentada en parte en la costumbre y en parte en la interpretación colectiva de los Tratados. Ahora bien, es importante citar aquí a Austin, quién observa que para ser efectiva la norma ella debe generar adhesión voluntaria (voluntary compliance) o consentimiento. Frente a esta nueva realidad, Franck pregunta ¿está lista la sociedad global para una era en la que sólo la democracia y el estado de derecho sean los condicionantes para validar o calificar la gobernabilidad? ¿Estamos presenciando el surgimiento o la evolución de un sistema de reglas internacionales que define los requisitos mínimos para validar el ejercicio del poder? ¿De qué tipo de marco normativo estamos hablando? ¿Qué pasa ante el no cumplimiento de la obligación?

Lo anterior nos lleva al planteamiento de dos cuestiones vinculadas con la legitimidad: (1) la legitimidad de los gobiernos nacionales; y (2) el surgimiento de normas o procesos internacionales conforme a los cuales la gobernabilidad de las naciones es objeto de monitoreo y control. A los efectos de precisar conceptos, entendemos por legitimidad la calidad de una norma, de un sistema de normas o un proceso que lleva al consentimiento o adhesión de gobernantes y gobernados; en otras palabras, la legitimidad sirve de fuente al cumplimiento u observancia de las normas.

Ahora bien, Franck aclara que la legitimidad no puede medirse solo en función de la observancia de la norma, por lo que describe 4 indicadores de legitimidad, a saber:

1. *Pedigree*: la profundidad con la que está enraizada la norma en el proceso histórico. Provee la dimensión cultural y antropológica de la legitimidad.
2. *Determinacy*: la habilidad de la norma de comunicar su contenido, de manera que lleve a su cumplimiento voluntario, a lo que se suma la claridad en el texto.

⁴⁷ MRE/RES. 1/91 – “Apoyo al Gobierno Democrático en Haití” (OEA/Ser. F/V 1-3 octubre 1991) para. 5, 6.

⁴⁸ RES/CJI I-3/95 – “La Democracia en el Sistema Interamericano”, para. 1, 4, 5.

M. ALICE

3. *Coherence*: cualidad de una norma de ser vista holísticamente como conectada con un conjunto de normas o contexto normativo del que es parte.

4. *Adherence*: su anclaje jurídico con jerarquía normativa en un sistema de normas internacionales.

Estos indicadores proveen el mapa conceptual para evaluar si el sistema global está generando normas e instituciones legítimas para validar los gobiernos nacionales. En la búsqueda de evaluar si está surgiendo “orden democrático internacional”, sostiene Franck que este “entitlement to democracy” en el derecho internacional ha pasado por una evolución normativa y consuetudinaria que ha ocurrido en tres fases:

1. *Autodeterminación*: es el aspecto más antiguo del “democratic entitlement”. Postula el derecho de un pueblo, organizado en un territorio, de determinar su destino político colectivo de una manera democrática. Está consagrado en numerosos instrumentos en el marco de la ONU, Resolución 2625, y en la Carta de la OEA (Arts. 3,e), 17 y 13). Está también en el Artículo 1 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, según el cual todos los pueblos tienen derecho a la autodeterminación, esto es, determinan libremente su status político y persiguen su desarrollo económico social y cultural.

2. *Derecho a la libre expresión*: se origina en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que si bien no constituye un instrumento jurídicamente vinculante, su aplicación ha generado *opinio iuris*, y se distingue: libertad de opinión y expresión (Art. 19) y libertad de reunión y de asociación pacíficas (Art. 20). También está consagrada en el Protocolo sobre Derechos Civiles y Políticos (Arts. 18 y 22). En la Convención Americana de Derechos Humanos se distinguen libertad de pensamiento y expresión (Art. 13), derecho de reunión (Art. 15) y de asociación (Art. 16). En esta última, el monitoreo de su aplicación está a cargo de dos instancias: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 34 y 64,1) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Arts.33, 62 y 64).

3. *Participación en los procesos electorales*: es el más nuevo y se encuentra contenido en el Art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que se refiere al derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país y a elegir; algo similar a lo que dispone el Art. 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos -a participar en el gobierno y a votar y ser elegido-, y en el Art. 23 de la Convención Americana. A nivel global, se destacan la Resolución de la Asamblea General de la ONU 45/150 (21 febrero de 1991) “Efectividad del principio de elecciones periódicas y genuinas” y las correspondientes a misiones electorales en Nicaragua -ONUVEN- (1989) y en Haití -ONUVEH- (1990). También cabe citar como antecedente la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa -CSCE-, en la Declaración de Copenhague (1990): “elecciones periódicas y libres son la base de la legitimidad democrática”; y en la Carta de París (1990) que también alude a participar en elecciones libres y justas. Este último instrumento tiene el carácter de generador de *opinio iuris*.

En resumen, vemos que el “democratic entitlement” adquirió un grado de legitimidad por su asociación con un marco normativo que afirma los derechos de las personas frente a sus gobiernos, lo que se sustenta a su vez en las diversas Convenciones sobre derechos humanos, tanto globales como regionales.

Lo precedente, a su vez, se apoya en el “principio de subsidiariedad”, según el cual todo individuo precede moral y antológicamente al Estado o a cualquier agrupamiento social. Sobre la base de este valor, todas las formas de sociedad, desde la familia al Estado y al orden o sistema internacional, tienen que estar al servicio del individuo.⁴⁹ El principio de subsidiariedad presupone que toda persona es naturalmente social y se afirma en dos nociones: (1) negativa: de abstención del Estado de limitar la libertad y derechos del individuo; y (2) positiva: de proteger y garantizar ese goce. Vale decir que esto supone dos nociones opuestas pero enlazadas: el principio de subsidiariedad limita al Estado pero lo justifica o, en otras palabras, limita su intervención pero la requiere. Una clara consecuencia de esto es que la inmunidad del Estado no procede frente al citado principio de subsidiariedad, en función de la teoría restrictiva, que es la que predomina.

Retomando el esquema de Franck, éste nos dice que cuando se habla de *adherence*, adhesión de una norma a una jerarquía normativa comunitaria, corresponde reconocer que, a excepción del principio *pacta sunt servanda*, ningún otro principio de derecho internacional ha sido más firmemente establecido que el contenido en el Artículo 2(4) de la Carta de la ONU -que es una norma de *ius cogens*- y que prohíbe el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política del Estado y ha sido receptado en el derecho de los tratados, en la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (caso Nicaragua), y en la costumbre internacional; así como en importantes Resoluciones de Naciones Unidas (tales como: 2625 -relaciones amistosas entre los Estados- y 3314 -agresión-).

Si este principio aparece en el vértice del sistema normativo global, entonces la gobernabilidad democrática de los Estados debe ser reconocida como un medio necesario para ese fin porque, como ya lo sostuvo E. Kant en su célebre opúsculo “Sobre la Paz Perpetua”, las democracias no van a la guerra entre sí. Otra versión, de T. Smith, afirma en la misma dirección que una sociedad democrática que opera en una economía de mercado tiene una fuerte predisposición a la paz. Desde la perspectiva de la globalización, T. Friedman dice que dos Estados con McDonald’s tampoco van a la guerra entre ellas. La versión más actualizada de este enfoque nos lo proporciona el “Dell conflict resolution theory”, según el cual, dos Estados que forman parte de la misma cadena de distribución o de provisión tecnológica tampoco van a la guerra entre sí.

Cabe aclarar que ni Kant ni sus modernos intérpretes dijeron que las democracias no pelean, sino que no están dispuestas a pelear entre ellas. Kant, es

⁴⁹ Ver, entre otros, Paolo Carozza, “*Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law*”, en *AJIL*, 97,1 (January 2003).

M. ALICE

importante recordarlo, discernió la triple vinculación “democracia-paz-derechos humanos. Esto fue, de alguna manera, retomado en nuestra región para edificar la denominada “seguridad democrática”, que se sustenta en la triple vinculación “democracia + seguridad + paz”, que aparecen receptados en instrumentos como el TIAR, la Carta de la OEA y Resoluciones aprobadas contra dictaduras como las de Somoza, Trujillo y Cedras; o que dieron lugar a sanciones como la Resolución 253, aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU sobre la base del Capítulo VII de la Carta, para el caso de Rodesia (1968). El Comité Jurídico Interamericano observó que “las normas jurídicas internacionales correspondientes al ejercicio efectivo de la democracia representativa en los Estados del Sistema Interamericano conforman un orden específico y especial y, por tanto, diferente, aunque complementario a otros con distinta finalidad, como son, por ejemplo, los referentes a los derechos humanos y a la paz y seguridad internacionales”⁵⁰.

Los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas, nos recuerda Franck, al reclamar la sustitución de la dictadura democrática de Somoza en Nicaragua, declararon en 1979 que la democracia es la condición necesaria para “la paz, la libertad y la justicia”. Una década más tarde, al condenar las elecciones fraudulentas que tuvieron lugar en Panamá bajo la égida del general Noriega, los Cancilleres de las Américas, en el marco de la OEA, sostuvieron que esta crisis de legitimidad gubernamental “involucra factores internos y externos... y puede poner seriamente en peligro la paz y la seguridad internacionales”⁵¹.

Se dice que la aludida conexión “democracia, derechos humanos, paz” es necesaria para mantener la paz y prevenir conflictos y, como lo sostuvo la CIJ en el caso *Bernadotte*, los derechos y deberes establecidos validan una penumbra de medios no enunciados pero necesarios para que aquellos tengan efecto⁵².

Para concluir, Franck afirma que esta “habilitación democrática”, si se permite esta expresión como traducción del denominado *democratic entitlement*, ha pasado por una evolución normativa y consuetudinaria, evolucionando ambas como un sistema de normas y en la práctica de los Estados y organizaciones. Esta evolución, sostiene el autor, ha pasado a través de tres fases: primero vino la habilitación normativa de la autodeterminación, luego la habilitación normativa de la libre expresión como un derecho humano y ahora vemos como surge una habilitación normativa a un proceso electoral participativo.

Dice Franck que esta *habilitación democrática/democratic entitlement*, pese a su novedad, ya disfruta de un alto nivel de legitimidad, derivado de numerosos instrumentos internacionales y de la práctica de organizaciones globales y regionales, suplementada por un importante número de organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, me cabe advertir, esta tendencia emergente del derecho internacional, al decir de Franck, todavía no goza del consenso generalizado de la comunidad de Estados en su conjunto. Más aún, cuando el

⁵⁰ CJI/RES.I-3/95 “La Democracia en el Sistema Interamericano”, CJI (1995).

⁵¹ OEA/Ser. F/11.21.doc. 8/89, rev. 2.

⁵² “Reparación por heridas sufridas al servicio de Naciones Unidas, CIJ, Opinión Consultiva (1949).

tema se puso de manifiesto en el marco de diversas negociaciones en el seno de la OEA, como las que llevaron a la adopción de la Carta Democrática Interamericana, si bien unos pocos Estados simpatizaron con la afirmación de la existencia de tal derecho a la democracia, el consenso terminó afirmando lo contrario. Así, pese a la afirmación del Artículo 1 de la CDI, en el sentido que “los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”, la interpretación coincidente de los Estados que la adoptaron es que ello constituye un mero postulado que, en modo alguno, debe ser entendido como la afirmación de un derecho efectivo, susceptible de generar reclamos, aún en sede jurisdiccional, a favor de quienes lo promuevan, como ciudadanos de un Estado.

En el Sistema Interamericano la discusión fue resuelta hace ya tiempo por el propio Comité Jurídico Interamericano (CJI) que sostuvo⁵³:

PRIMERO: Todo Estado del Sistema Interamericano tiene la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en su sistema y organización política. Esta obligación existe frente a la Organización de los Estados Americanos y para su cumplimiento todo Estado del Sistema Interamericano tiene el derecho a escoger los medios y normas que estime adecuados.

SEGUNDO: El principio de no intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en dicho sistema y organización.

TERCERO: La Organización de los Estados Americanos tiene la competencia de promover y consolidar la Democracia Representativa en todos y cada uno de sus Estados Miembros. En especial, corresponde a la Organización, a través de la Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Asamblea General, sesionando en un período extraordinario, determinar en el marco de la Resolución 1080 -hoy superada por la Carta Democrática Interamericana- cuando uno de sus Estados Miembros ha violado o dejado de cumplir su obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa.

CUARTO: La interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo –texto según la Resolución 1080- o el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido -supuesto del Art. 9 de la Carta de la OEA- constituyen en el Sistema Interamericano de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa.

QUINTO: El Estado del Sistema Interamericano que incurre en incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa adquiere la obligación de restablecer dicho ejercicio efectivo. Las

⁵³ CJI/RES.I-3/95 “La Democracia en el Sistema Interamericano”, CJI (1995).

M. ALICE

Resoluciones que la OEA adopte en tal eventualidad deben tener por objeto ese restablecimiento.

Al resolver continuar con el estudio del tema, el CJI decidió poner especial énfasis en identificar y tipificar el eventual hecho ilícito internacional contra el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa y estudiar la responsabilidad que de él se pueda derivar para el Estado y los individuos, así como el alcance jurídico de las medidas o gestiones que pueda adoptar la OEA en vista del restablecimiento del ejercicio efectivo de la Democracia Representativa⁵⁴.

La afirmación de la existencia de un derecho a la democracia, que sus sostenedores califican como un “derecho emergente”, tiene diversas proyecciones al interior y al exterior de los Estados. Así, desde la perspectiva liberal-democrática, tener un derecho individual a la participación política genera un derecho colectivo a separar del poder al gobernante que no cumple con sus deberes y funciones, lo que se desprende de la tesis según la cual la voluntad popular es la base de la autoridad del gobernante.

La democracia y los procesos de democratización son una preocupación cada vez más relevante para la comunidad internacional, y acentúan su vinculación con la vigencia y protección de los derechos humanos. Entre las razones que se suelen esgrimir para justificar la preocupación del derecho internacional en relación con la vigencia de la democracia, se sostiene que las organizaciones internacionales afirman de manera creciente que un compromiso con los principios de elección, transparencia y pluralismo, resulta esencial para asegurar una protección institucionalizada de otros derechos humanos⁵⁵. De igual manera, la democratización es considerada como un medio para prevenir conflictos armados internos, o como lo dijo el Secretario General de la ONU Kofi Annan “en ausencia de instituciones democráticas genuinas, los intereses contrapuestos buscarán arreglar sus diferencias a través del conflicto más que a través de la conciliación”⁵⁶.

El eventual reconocimiento de un derecho a la democracia va mucho más allá de mostrar un escenario donde el derecho es influido por la política. Es en realidad el derecho el que penetra y regula cada parte de la vida política, tanto doméstica como internacional. Desde el punto de vista doméstico, la eventual postulación de tal derecho se presenta como un anticuerpo destinado a remediar las deficiencias o los abusos que sufre el propio régimen democrático frente a sus detractores y a brindar a los ciudadanos del Estado involucrado un derecho a repeler al invasor, a ser protegidos en el goce y ejercicio de sus derechos, a no ser privados de sus derechos básicos y a que sean resarcidos por los daños que la

⁵⁴ Id.

⁵⁵ Report of the Secretary General: Supplement to Reports on Democratization, UN Doc. A/51/761(Annex), para. 3 (1996) (“the practice of democracy is increasingly regarded as essential to progress on a wide range of human concerns and to the protection of human rights”); Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Diez Años de Actividades 1971-81 (1982), p. 337 (“el contexto democrático es el elemento necesario para el establecimiento de una sociedad política donde los derechos humanos puedan desarrollarse al máximo”).

⁵⁶ Report of the Secretary General: The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa (1998) para. 77.

violación de la norma trajo aparejados. Internacionalmente, esto supondría la vigencia y efectividad de un régimen destinado a reforzar la acción interna, pero también a generar un estándar legal de legitimidad del régimen, para el que el reconocimiento de los otros Estados del sistema juega un papel fundamental⁵⁷.

Pese a haber sido objeto de denodadas críticas y conjeturas, el concepto de “soberanía” ocupando un lugar preponderante en relaciones internacionales y en derecho internacional. La vieja concepción *wesfaliana* del Estado-Nación monopolizando ciertos ejercicios de poder con respecto a sus ciudadanos y su territorio ha sido desde hace un tiempo cuestionada, en oposición a quienes desde la perspectiva realista le asignan preponderancia.

Una abundante bibliografía⁵⁸ afirma que la creciente interacción global está transformando la naturaleza y el papel del Estado en el sistema internacional, alterando estructuralmente el sistema de Westfalia. La estructura de este sistema se encuentra desarrollada en el Tratado homónimo, que contiene 128 Artículos que pueden resumirse en cuatro premisas fundamentales, según las cuales el Estado-Nación está a cargo de:

1. Suprema autoridad política interna y monopolio de la fuerza;
2. Control de la circulación y movimiento a través de sus fronteras;
3. Control decisorio de su política exterior;
4. No intervención o reconocimiento por los demás Estados como una entidad independiente.

El concepto de soberanía juega un papel central con respecto al de “igualdad de los Estados”, también parte esencial del sistema de Westfalia, que suele ejemplificarse en la expresión “una nación un voto”, aplicada al proceso de toma de decisiones propio de las organizaciones internacionales. El concepto de igualdad de las naciones está vinculado con el concepto de soberanía porque este último ha impuesto la noción que no hay poder superior al del Estado-Nación. Ahora bien, si la soberanía implica que no hay un poder superior al del Estado-Nación, entonces se discute que no hay una norma de derecho internacional válida u oponible a dicho Estado-Nación a menos que este último preste su aquiescencia o se someta a ella.

Lo que vemos, en definitiva, es una tensión entre, por un lado, el internacionalismo liberal y, por el otro, el nuevo medievalismo. Para el primero, los Estados son los sujetos principales del derecho internacional y del sistema internacional. Afirma, asimismo, el concepto de igualdad soberana de los Estados, según el cual la soberanía define el status y los derechos del Estado-Nación, y sustenta el principio de no intervención, esto es, no hay poder superior al del Estado, ni siquiera la norma a menos que el Estado haya consentido a ella. Para el segundo, estamos ante el fin del Estado-Nación como lo conocíamos hasta ahora, pues la globalización ha hecho que la soberanía y la independencia cede a la

⁵⁷ Mauricio Alice, *op.cit.*

⁵⁸ Gottlieb, Ohmae, Rosenau, Huntington, Barber, Friedman, Rodrik y Nye.

M. ALICE

interdependencia y al surgimiento de fuerzas y actores no estatales que han diversificado y fragmentado la agenda.

También a este debate han contribuido trabajos como los de F. Fukuyama y S. Huntington que han puesto de relieve las diferencias entre grupos de Estados, bloques culturales o civilizaciones⁵⁹. El viejo liberalismo basado en la noción de igualdad soberana de los Estados ha sido superado (Simpson), porque, se afirma, las normas centrales del viejo sistema westfaliano ya no contiene o no captura las realidades del nuevo orden transnacional (Slaughter), están moralmente quebradas (Tesón) o están en proceso de modificación o transformación radical (Franck).

La globalización ha sido caracterizada como una fuerza homogeneizante que erosiona las diferencias políticas y la capacidad del Estado-Nación de actuar de manera independiente en la articulación y ejecución de sus políticas e intereses en el ámbito doméstico y en el internacional. Uno de los aspectos en el que esta erosión del Estado-Nación se ha puesto de manifiesto es en el vinculado con la vigencia de la democracia y la protección de los derechos humanos, lo que ha provocado una internacionalización del proceso de toma de decisiones.

Esa fue la nueva realidad que comenzó a cobrar fuerza en la década de los 80, con el desarrollo de normas y prácticas designadas a promover la gobernabilidad democrática, y que se evidencia en numerosas Convenciones y órganos internacionales de derechos humanos, dentro y fuera del sistema de Naciones Unidas, que fueron articulando nuevos estándares democráticos. Esto llevó a involucrar a los organismos internacionales en diversas acciones vinculadas con la democracia, tales como la observación electoral hasta la restauración o restablecimiento de la democracia mediante el uso de la fuerza.

A medida que se afirma la necesidad de la vigencia de la democracia en el mundo, no sólo por los beneficios que ella entraña, sino también por su carácter legitimador de los gobiernos frente a sus ciudadanos y frente a la comunidad internacional, vemos afirmarse una noción de responsabilidad o de *accountability*. Este *accountability* tiene una doble dimensión; (1) la necesidad de rendir cuentas los gobernantes frente los gobernados, y (2) esta creciente tendencia a la necesidad de rendir cuentas a la comunidad internacional o a la “comunidad de democracias”, máxime frente a la ya aludida afirmación de la existencia de un principio emergente del derecho internacional según el cual la democracia deviene en un derecho.

La pregunta que cabría formularse es que se hace en caso de incumplimiento de la ya mencionada obligación de ejercicio efectivo de la democracia representativa? La respuesta varía según el escenario del que se habla, de los actores involucrados, de las variables que intervengan y de los costos que la respuesta entrañe. Hay quienes, desde la perspectiva antipluralista (G. Simpson)⁶⁰,

⁵⁹ Francis Fukuyama, “*The End of History*”, en *The National Interest* (1989); Samuel Huntington, “*The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*”, en *Foreign Affairs* (1993).

⁶⁰ Gerry Simpson, *Great Powers and Outlaw Status: Unequal Sovereigns in the International Legal Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

sostienen que las alternativas deben oscilar entre la exclusión -involucra tanto la denegatoria de la condición de miembro a un Estado sobre la base de su comportamiento interno o externo o la expulsión de un Estado Miembro debido a su falta de cumplimiento de las normas a las que está sujeta la membresía- y la intervención -por una organización, un Estado o un conjunto de Estados en representación de la comunidad internacional y opera como una alternativa o un complemento de la exclusión, y, en este caso, la comunidad internacional o la alianza democrática lleva a cabo una acción militar sea para suprimir una amenaza de un Estado no democrático contra la comunidad democrática o como una variante de la intervención humanitaria, para sostener la democracia, los derechos humanos o la gobernabilidad dentro de un Estado-. Algunos de los antipluralistas livianos dicen que el sistema no provee suficiente terreno para la exclusión del denominado por Simpson “Outlaw State” de la comunidad internacional o la intervención en sus asuntos internos (Slaughter y Franck). Otros antipluralistas tienden a favorecer formas de exclusión y están poco preocupados por recomendar intervenciones militares contra Estados no liberales, al margen de la ley (outlaw) o recalcitrantes (Reisman, Rawls, Tesón). La casuística es amplia y variada.

Asimismo, junto con la determinación de la reacción cabe también preguntarse por la competencia de quien la encabeza. En esta región, el CJI ya nos dio la respuesta en su Resolución 1-3/95, “la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa existe frente a la OEA y ésta tiene la competencia de promover y consolidar la Democracia Representativa en todos y cada uno de sus Estados Miembros”. En especial, añade el CJI, “cuando uno de sus Estados Miembros ha violado o dejado de cumplir la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa”. El Estado del S.I. que incurre en incumplimiento de esa obligación, concluye el Comité, adquiere la obligación de restablecer dicho ejercicio efectivo y las Resoluciones que la OEA adopte en tal eventualidad deben tener por objeto ese restablecimiento. También aquí, la casuística es amplia y variada y no siempre ha sido conteste con la afirmación del CJI.

En otra sección de este trabajo se abordan los problemas y amenazas que plantean los denominados “Estados fallidos”. Al respecto, el Informe del Panel de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio (2004) dice que la crisis o el colapso de un Estado débil o fallido plantea una seria amenaza a la seguridad global, en particular, los conflictos intraestatales -que son los que predominan y se han acentuado en las últimas dos décadas- son vistos como una “amenaza global”. Esto supone, por un lado, una mayor atención en el mundo en desarrollo que algunos tienden a “villanizar”- y, por el otro, en una ampliación de la noción de responsabilidad a ser asumida por las instituciones u organizaciones multilaterales. Al respecto, el Grupo de Alto Nivel sugiere hacer uso, entre otros remedios, del Capítulo VIII de la Carta de la ONU, que se refiere a las organizaciones regionales, de manera más cabal y productiva que hasta ahora⁶¹.

⁶¹ “Un Mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio (A/59/565)(AGNU, 2 diciembre 2004).

M. ALICE

Un amplio debate ha surgido en relación con los medios y las respuestas de la comunidad internacional frente a las crisis estatales. El intervencionismo y su legitimidad se han puesto sobre la mesa no sólo para redimir la violación de una obligación sino también para promover la construcción del Estado (*nation-building*) desde afuera. Hasta ahora, las opiniones y la casuística no coinciden en materia de reacción frente a las crisis como frente a la violación de una obligación internacional. La respuesta, entonces, es más bien heterogénea.

Así, frente a las dificultades, los riesgos y las consecuencias que plantean las respuestas frente al hecho consumado: reacción *ex post*, surge la necesidad de concentrarse en la prevención, esto es, actuar *ex ante*. Y aquí es donde el debate nos vuelve a ubicar en lo que vimos con el trabajo de Franck en cuanto al monitoreo o control que, en materia de “democratic entitlement” parece querer asignársele a la “comunidad de democracias”.

Como hemos visto, en el Sistema Interamericano el tema de la labor preventiva de la OEA se puso de manifiesto en la Declaración de Managua (1993), en el sentido que la labor de la Organización debe también prever un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático del gobierno. Desde entonces, el tema de la prevención y el monitoreo del ejercicio de la democracia por los Estados Miembros ha sido con mayor o menor intensidad puesto sobre la mesa en el ámbito de la OEA, como fue el caso de las negociaciones que llevaron a la adopción de la Carta Democrática Interamericana y en las propuestas de algunas Delegaciones para que la Asamblea General de la Organización adoptara un mecanismo específico: Costa Rica (2001), Guatemala (2003), y Estados Unidos (2005). Cabe destacar que la cuestión del monitoreo o evaluación en materia de ejercicio de la democracia nunca se planteó con tanta intensidad como en el año 2005. Así, en marzo de ese año, el saliente Secretario General Adjunto de la OEA a la sazón a cargo de la Secretaría General, Luigi Einaudi, sostuvo en un seminario sobre democracia, que sucedió a una de las reuniones del GRIC, preparatoria de la IV Cumbre de las Américas, la necesidad de que los Estados Miembros de la OEA adoptaran en esa Cumbre hemisférica un Mecanismo de Evaluación Multilateral para la Democracia (MED). En abril de ese año, quién es hoy Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, dijo en un seminario en Santiago de Chile que “es necesario que el Consejo Permanente (de la OEA) tenga un rol más activo, tanto para anticipar las crisis que pudieran surgir en distintos países, cómo para ayudar a fortalecer las instituciones democráticas en ellos. Para ello, el Consejo, con el apoyo de la Secretaría General, debe promover un examen permanente de las condiciones en que se desenvuelven los procesos democráticos en todos los países de las Américas...” Y agregó: “la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas; por lo tanto, los gobiernos electos que no gobiernan democráticamente deben responder ante la OEA”.

De manera muy directa, la Delegación de Estados Unidos, en la etapa preparatoria del XXXV período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, que iba a realizarse en Fort Lauderdale, propuso la adopción de una

Declaración titulada “Hacer Realidad los Beneficios de la Democracia”, en la que, entre otras cosas, se encomendaba: (1) al Secretario General, que elabore un proyecto de plan de acción, con la contribución de los Estados Miembros y el asesoramiento de expertos externos y de la sociedad civil, con el objeto de proponer medidas específicas para fortalecer la eficacia y aplicación de la Carta Democrática Interamericana en la defensa, protección y promoción de la democracia; y (2) al Consejo Permanente, que desarrolle un proceso para evaluar, según corresponda, las situaciones que puedan afectar el desarrollo del proceso institucional, democrático y político de un Estado Miembro o el legítimo ejercicio del poder, y de formular recomendaciones concretas, utilizando la CDI como una guía y las contribuciones de la sociedad civil, y sobre la forma que el Consejo Permanente debe tratar las amenazas a la democracia en forma oportuna, anticipándose a las crisis que pudieran socavar la democracia y el trabajo de fortalecimiento de las instituciones democráticas⁶². Sin embargo, la versión final de la Declaración de Florida terminó siendo redactada en términos menos elocuentes y, entre otras iniciativas, encarga al Secretario General que presente al Consejo Permanente para su análisis y consideración, un informe que dé cuenta de la manera en que se ha aplicado la CDI desde su entrada en vigencia en 2001; y, que elabore propuestas de iniciativa de cooperación oportunas, eficaces, y equilibradas y graduales, según corresponda, para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, de conformidad con lo establecido en el Capítulo IV de la CDI, dentro del principio de no intervención y el derecho a la autodeterminación, y las presente al Consejo Permanente⁶³.

Como vemos, el establecimiento de un mecanismo de evaluación o de monitoreo de cómo los Estados del S.I. implementan la democracia o ejercen efectivamente la democracia al interior de ellos dista aún de convertirse en una realidad. Sin repetir lo que ya escribí al respecto⁶⁴, el S.I. debe aún pasar por determinadas etapas para alcanzar el consenso necesario para tal emprendimiento.

IV. Los estados fallidos. Su relevancia y su presencia en América

Cabría preguntarse antes que nada qué es un Estado fallido? o como reconocerlo cuando vemos uno? Los diversos autores que se han ocupado del tema no coinciden en encontrar una definición que resuelva todas las cuestiones y controversias que aquel suscita. Para el caso de los denominados Estados fallidos o débiles *-failed o weak States-* el consenso parece delinarse más en torno de sus peligros y consecuencias que respecto de su caracterización o definición.

Quién, quizás, más se ha acercado o ha intentado definir a los Estados fallidos o débiles es Francis Fukuyama, para quién esta noción está asociada con

⁶² Proyecto de *Declaración de Florida: Hacer Realidad los Beneficios de la Democracia* (OEA/Ser.P/AG/doc.4476/05 corr.1)(2 junio 2005).

⁶³ AG/DEC. 41 (XXXV-0/05) *Declaración de Florida “Hacer Realidad los Beneficios de la Democracia”* (aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 2005).

⁶⁴ Ver Mauricio Alice, *Evaluación de la Eficacia de la OEA* (Conclusión)(2002).

M. ALICE

legitimidad y capacidad del Estado para implementar y hacer cumplir sus políticas⁶⁵. El autor presenta a los Estados fallidos o débiles como el resultado de “weak governance”. Esta debilidad se refiere, en la argumentación que provee Fukuyama, a la fortaleza o capacidad del Estado -strength- y no al abanico o marco de funciones que asume -scope-, expresando una falta de capacidad institucional para implementar o aplicar y hacer cumplir sus políticas, por lo general derivada de una carencia de legitimidad subyacente del sistema político en su conjunto.

El autor observa que el tema central tiene que ver con la “capacidad institucional” del Estado -strength o State power-, que se apoya en la habilidad de los Estados de planear y ejecutar políticas y de hacer cumplir las leyes de manera clara y transparente⁶⁶. Que se entiende por instituciones?, se pregunta Fukuyama, y responde: democracia, federalismo, descentralización, participación, capital social, cultura, género, etnia, y conflictos étnicos⁶⁷. Al preguntarse qué instituciones son críticas para este fin y cómo deben ellas ser diseñadas, Fukuyama cuatro aspectos del Estado que deben ser atendidos: (1) *organizational design and management*, (2) *political system design*, (3) *basis of legitimization* y (4) *cultural and structural factors*.

A diferencia de S. Huntington que, en *Political Order in Changing Societies* (1968), las separaba, Fukuyama dice que no está claro que la “capacidad del Estado” (*State capacity*) -desarrollo político (*political development*) en la terminología de Huntington- pueda separarse tan fácilmente de la noción de “legitimidad”; para añadir luego que “en el mundo de hoy en día la única fuente sería de legitimidad es la democracia”⁶⁸.

Retomando la pregunta del comienzo, cómo reconocer un Estado fallido cuando lo vemos? Pareciera existir un consenso que estamos frente a uno cuando el Estado perdió el control de su territorio o el monopolio del uso legítimo de la fuerza, a lo que se suman otros atributos más sutiles del fracaso, tales como carencia de autoridad para adoptar decisiones y políticas y asegurar su cumplimiento, o la capacidad del Estado para proveer servicios públicos esenciales a sus ciudadanos. También se afirma que se produce una deslegitimación del Estado cuando sus instituciones son vistas como ilegales, corruptas o carentes de eficacia. En algunos países, la población puede terminar confiando casi por completo en el mercado negro, no pagar impuestos o involucrarse en una desobediencia civil a gran escala.

La revista *Foreign Policy* elaboró conjuntamente con el *Fund for Peace*, un ranking global de Estados fallidos o débiles⁶⁹, sobre la base de 12 indicadores sociales, económicos, políticos y militares, identificando 60 Estados -10 de los

⁶⁵ Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st. Century* (New York: Cornell University Press, 2004).

⁶⁶ *Id.*, p. 25.

⁶⁷ *Id.*, p. 24.

⁶⁸ *Id.*, p. 26.

⁶⁹ “The Failed States Index”, en *Foreign Policy* (July/August 2005) pp. 56-65.

cuales están en este continente⁷⁰- en orden a su vulnerabilidad frente a (1) demographic pressures, (2) refugees and displaced persons, (3) group grievances, (4) human flight, (5) uneven development, (6) economic decline, (7) delegitimization of State, (8) public services, (9) human rights, (10) security apparatus, (11) factionalized elites, y (12) external intervention. Sin perjuicio de que pueda criticarse la inclusión de algunos Estados o la omisión de otros, este índice refleja quizás el esfuerzo más concreto en identificar, sobre la base de categorías que impactan directamente en la capacidad o fortaleza del Estado, aquellos Estados que pueden ser agrupados bajo el mote de fallidos o débiles.

Ahora bien, desde el punto de vista de sus consecuencias, los Estados fallidos o débiles presentan un “dilema de seguridad”, al representar una seria amenaza a la seguridad global, como hace alusión el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio⁷¹. La caracterización de un Estado como fallido o débil tiene repercusiones en razón de sus repercusiones internas y externas. La violencia intra-estatal como una amenaza a la paz y seguridad regional y global amplía la noción de responsabilidad en función de los actores que deben intervenir y del papel de las organizaciones multilaterales en este esquema. A ello se suma, la carencia de legitimidad que tal calificación supone como parámetro legitimador para el gobierno del Estado frente a sus ciudadanos y frente a la comunidad internacional. En el primer caso, tal carencia de legitimidad puede llevar a que el pueblo busque retomar la titularidad del poder soberano que transfirió al gobernante por medio del voto; mientras que en el segundo caso, puede constituir la fuente que lleve a la comunidad internacional a descalificar al gobierno, excluirlo de su membresía de la comunidad de democracias y, eventualmente, intervenir para restituir al Estado en la senda de la democracia, la gobernabilidad y el orden.

A este respecto, G. Simpson observa que en los últimos tiempos se ha producido una tensión entre dos modos de identificar la legitimidad estatal o de acordar o reconocer una soberanía absoluta por parte de la comunidad internacional⁷². Sostiene el autor que la “soberanía jurídica” puede resultar en el establecimiento de normas que son aplicables a los Estados de manera diferenciada, dependiendo de la posición que aquellos ocupan en el orden legal. Siguiendo una interesante línea argumental, Simpson sostiene que se están desarrollando dos regímenes que erosionan el sistema que se basa en la igualdad soberana de los Estados, lo que supone una distinción implícita entre dos categorías de Estados: (1) *States in good standing*, y (2) *outlaw o pariah States*⁷³, ambos ubicados dentro de la categoría de *antipluralistas*. En el primer régimen, que Simpson llama “de derecho penal” (*criminal law regime*), se asigna responsabilidad penal a los Estados que producen violaciones graves del derecho internacional, y a los que llama *recalcitrant, outlaw, o illiberal States*. En el

⁷⁰ Haití, Colombia, República Dominicana, Venezuela, Guatemala, Paraguay, Perú, Honduras, Ecuador y Cuba.

⁷¹ “Un Mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio (A/59/565)(AGNU, 2 diciembre 2004).

⁷² Gerry Simpson, *op.cit.*, p.10.

⁷³ *Id.*, pp. 280-282.

M. ALICE

segundo régimen de control, el autor ubica el que corresponde a la gobernabilidad democrática, y que se aplica a los Estados que fracasan en ofrecer a sus ciudadanos un abanico de derechos civiles y políticos, carece de un sistema de gobierno que ejerza la autoridad y que no lleva a cabo elecciones libres y periódicas en las que quienes ocupan el gobierno resulten elegidos por el voto de los ciudadanos del Estado, y a los que califica como *constitutionally illiberal o undemocratic States*.

Hablar de un Estado fallido o débil lo hace ingresar dentro de la denominación que les asigna Simpson de *outlaw State*. Es en la extensión de este último concepto donde los autores no coinciden. Así, John Rawls en su *Law of Peoples* divide a los Estados en tres categorías: the illiberal, the illiberal but well ordered y the outlaw, caracterizando a este último como *aggressive externally or vicious internally*. Estas perspectivas resultan superadoras de la concepción tradicional en torno de la soberanía que encontramos en el derecho internacional, según la cual aquella era una cualidad del Estado que comprendía efectividad interna y status externo.

Los riesgos y amenazas que plantean la existencia de Estados fallidos o débiles imponen el armado de estrategias adecuadas para limitar o evitar sus consecuencias. Esto plantea también tres preguntas básicas: cómo promover la gobernabilidad de los Estados fallidos, como mejorar o hacer que logren legitimidad democrática, y como fortalecer las instituciones del Estado de manera que sean autosustentables.

La democratización de las comunicaciones y de la información, que hizo posible la globalización, los beneficios de pertenecer o ser miembro del club o comunidad de las democracias se irradian diariamente a miles de millones de personas en la aldea global, mostrando las oportunidades económicas y las libertades políticas que las economías de mercado y las sociedades democráticas han repartido a sus ciudadanos. De ahí que la necesidad de contar con Estados que funcionen se ha convertido en uno de los temas más críticos del momento, por lo que las instituciones multilaterales deben tener un nuevo y supremo objetivo: promover la existencia o el surgimiento de Estados que cumplan con sus funciones esenciales, en relación con sus ciudadanos como con respecto a la comunidad a la que pertenecen, de manera que puedan gozar de legitimidad interna como de credibilidad externa. Esto, a su vez, supone trabajar sobre una nueva dimensión o una dimensión más efectiva del denominado *state-building*.

Conclusión

Luego del recorrido realizado a lo largo de las diversas secciones de este trabajo, resulta pertinente para los alumnos revisar y abordar uno por uno, las cuestiones planteadas en la introducción y que, por exigencias de la brevedad, omitiré reproducir en esta parte. Quizás resultaría pertinente preguntarse también a esta altura qué diría Alexis de Tocqueville si, en este siglo XXI, emprendiera el mismo recorrido que estamos a punto de concluir.

Cuando revisamos hoy en día los titulares de los diversos medios en nuestro continente, nos alarmamos ante titulares que afirman que en algunos de los países que conforman el Sistema Interamericano la democracia está en riesgo⁷⁴. Informes y estudios recientes dan cuenta de ello⁷⁵, y muestran que no es generalizada la creencia de que la democracia funcione en América Latina y, en algunos casos, hay limitaciones en el apoyo de los ciudadanos de nuestros países a la democracia⁷⁶. También resultan alarmantes las observaciones de altos funcionarios internacionales como el Secretario General de la ONU, Kofi Annan: “la democracia en América Latina no ha logrado aún responder a las aspiraciones de la gente pobre en la región”; o del Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza: “los países de América Latina enfrentan problemas de gobernabilidad y lo que la dificulta es la forma como se mantienen las administraciones pública emergentes...no basta con ser un gobierno legítima y democráticamente elegido, también es necesario ser un gobierno que administre conforme a las normas de la democracia y que sea eficiente”. Un dato también preocupante es el ya visto índice de Estados Fallidos que publicó la revista *Foreign Policy*, según el cual 10 de los 60 Estados incluidos allí están ubicados en nuestra región.

La importancia de la democracia en la agenda global y regional hoy en día es indiscutible y atender las necesidades que su carencia impone se convierte en una cuestión de primer orden para la comunidad internacional. Diversas Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como de la Organización de los Estados Americanos se han dirigido a reclamar la vigencia o la restitución de la democracia en aquellos Estados que habían padecido crisis institucionales o en las cuales el ejercicio efectivo de la democracia aparecía cuestionado o incompleto.

La democracia, como otros temas tradicionalmente relegados a la agenda doméstica, como los derechos humanos y el medio ambiente, son objeto hoy de escrutinio por la comunidad internacional.

Michael Reisman sostuvo que los gobiernos no democráticos carecen de la legitimidad necesaria para disfrutar de un status pleno en la comunidad internacional⁷⁷. Su consecuencia directa resulta en la deslegitimación de los Estados y gobiernos no democráticos y el desarrollo de un derecho a la intervención unilateral, en ciertos casos, donde por ejemplo, gobernantes democráticos han sido separados del legítimo ejercicio del poder, como ocurrió en los casos de Haití, Perú y Guatemala, por aplicación de la Resolución 1080, o de Venezuela (2002) y Ecuador (2005) por aplicación de la Carta Democrática Interamericana.⁷⁸ Una variante, que no deja de ser preocupante en la medida que pueda apelar a medios no previstos constitucionalmente en el Estados de que se

⁷⁴ Ver, por ejemplo, Juan Forero, “Latin America is growing impatient with democracy”, en *The New York Times* (June 24, 2004).

⁷⁵ Ver Informe del Diálogo Interamericano sobre las Instituciones en América Latina y el Caribe (julio 2005).

⁷⁶ Ver *Informe Latinobarómetro 2005* (accessible en www.latinobarometro.org), y “*La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*”, *Informe del PNUD 2005* (accessible en www.democracia.undp.org).

⁷⁷ Michael Reisman, “*Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law*”, en *AJIL*, 84, 866 (1990).

⁷⁸ Mauricio Alice, *Evaluación de la Eficacia de la OEA* (2002).

trate, son las revoluciones que, sin ser violentas, llevan a que el pueblo retome el ejercicio del poder depositado en el gobernante a través del voto, en casos como la “revolución naranja” en Ucrania (2005) o la “revolución rosa” en Georgia (2003). En este último caso, el Presidente de Georgia, Mikheil Saakashvili, en un artículo publicado por el diario *Financial Times* afirmó que luego de “la Revolución Rosa aprendimos algunas verdades importantes: primero y por sobre todo que es mucho más fácil hacer una revolución que transformar un Estado fallido en una democracia que funcione bien”⁷⁹.

Se ha sostenido que los conflictos internos -que predominan desde el fin de la guerra fría- están por definición enraizados en la incapacidad de las instituciones políticas domésticas de responder satisfactoriamente a las demandas de los grupos nacionales⁸⁰. En palabras del Secretario Kofi Annan: “At the center of virtually every civil war is the issue of the state and its power- who controls it, and how it is used. No armed conflict can be resolved without responding to these questions. Nowadays, the answers almost always have to be democratic ones, at least in form”⁸¹.

Si, como vimos al analizar los Estados fallidos, una de sus características predominantes es que sus gobiernos -instituciones y gobernantes- han perdido *legitimidad*, tenemos que esta es una cuestión central para asegurar su supervivencia al interior como al exterior de los Estados. La legitimidad se alcanza, como dice Franck en *The Power of Legitimacy among Nations* (1990) “si o en la medida que aquellos a los que está dirigida la norma, o por las instituciones que crean las normas, perciben que la norma o institución ha nacido u opera de acuerdo con principios generalmente aceptados del debido proceso”⁸². La legitimidad se convierte así en el aura que califica y otorga un status indiscutible al Estado frente a la comunidad internacional. Vale la pena recordar aquí la afirmación de Fukuyama, en el sentido que la única fuente de legitimidad de los gobiernos es la democracia, y ésta, además de su valor legitimador, tiene también un rol funcional en el gobierno⁸³. Podríamos agregar, como ya vimos, que la democracia es también un reaseguro para la paz, algo que ya sostuvieron Kant y sus modernos intérpretes, con una fórmula que también ha tenido cabida en este hemisferio: democracia+paz+derechos humanos.

La pregunta que se impone es: cómo se recupera la legitimidad -en última instancia la democracia- cuando ésta se ha perdido? Según sostienen algunos pareciera haber dos caminos. Por un lado, algunos creen encontrar la respuesta en la observación de John Rawls, en su *Teoría de la Justicia*: “la justicia no requiere que los hombres se queden sin hacer nada mientras otros destruyen la base de su existencia”⁸⁴. Esa parece haber sido la senda que se tomó contra Milosevic en la

⁷⁹ Mikheil Saakashvili, “Five principles for world reformers”, *Financial Times* (May 25, 2005).

⁸⁰ Gregory H. Fox, “Democratization”, en David M. Malone (ed.) *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century* (London: Boulder, 2003).

⁸¹ Kofi A. Annan, “Democracy as an International Issue”, en *Global Governance*, 8, n. 2 (2002), pp. 135/137.

⁸² Thomas Franck, *The power of legitimacy among nations*, cit. por T. Franck en *The Emerging Right...*, p. 51.

⁸³ Francis Fukuyama, *op.cit.*, p. 27.

⁸⁴ John J. Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971).

ex Yugoslavia, o con la Revolución Rosa en Georgia (2003) o con la Revolución Naranja en Ucrania (2005). Dos Jefes de Estado en Bolivia (2004) y (2005) debieron renunciar por carecer de sustento popular. El otro camino tiene que ver con reconocerle u otorgarles el “papel de proteger” a las instituciones multilaterales. Dijo Kofi Annan, en su Informe (2005) “Un concepto más amplio de la libertad”, “debemos asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, debemos actuar en consecuencia... El derecho de todas las personas a elegir cómo serán gobernadas y quién debe gobernarlas debe ser un derecho innato y la realización universal de ese derecho debe ser uno de los principales objetivos de una Organización dedicada a promover un concepto más amplio de la libertad”⁸⁵.

La democracia aparece hoy por algunos como un derecho, algo aún discutido, y su supremo valor se impone a la hora de legitimar al gobierno o al Estado. Algo que parece indiscutible e innegable es la obligación de ejercerla efectivamente por parte de gobernantes frente a gobernados y a la comunidad internacional. En la Declaración Universal de Derechos Humanos se enunciaban los principios fundamentales de la democracia y ha contribuido a la aceptación de esta última como un valor universal. Como hitos de ese camino también se cuentan la Declaración del Milenio (2000), en que todos los Estados Miembros de la ONU se comprometieron a aumentar su capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia; la Declaración de Varsovia sobre la Comunidad de Democracias (2000); el Plan de Acción de Seúl (2002), aprobado por esa Comunidad, en el que se enunciaban los elementos fundamentales de la democracia representativa y se establecen medidas para promoverla. A ello se suman, en esta región, la Declaración de Santiago (1959), y la Carta Democrática Interamericana (2001), instrumentos ambos en los que se consignan los elementos fundamentales de la democracia. A todos ellos se suman los instrumentos de que ya dimos cuenta en otras partes de este trabajo y que confirman que la democracia, como dijo Kofi Annan en su Informe (2005), “no pertenece a ningún país ni a ninguna región, sino que es un derecho universal”. Mas aún, como enfatiza Annan, “los compromisos deben ir acompañados de resultados concretos y la protección de la democracia exige una labor de vigilancia. Las amenazas a la democracia de ningún modo han dejado de existir. Como ha podido verse una y otra vez, la transición a la democracia es delicada y difícil y puede sufrir graves retrocesos”⁸⁶.

El hemisferio se ha acercado y ha debatido mucho recientemente la idea de establecer un mecanismo de seguimiento de la democracia, pero, como se puso de manifiesto en los debates que precedieron la adopción de la Declaración de Florida, el tiempo no está aún maduro para tal iniciativa. Su concreción requiere de una serie de pasos previos que, de manera gradual, sienten las bases de su concreción, y que podría ordenarse quizás del siguiente modo:

⁸⁵ “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, Informe del Secretario General de Naciones Unidas (Cap. IV)(2005).

⁸⁶ Id.

M. ALICE

1. Generación de un consenso en torno de la definición de “democracia”;
2. Consenso en torno de sus elementos esenciales o componentes fundamentales, para cuya elaboración pueden ser un guía útil los Arts. 3 y 4 de la CDI y la Declaración de Santiago (1959);
3. Consenso sobre la competencia de la OEA para monitorear e intervenir;
y,
4. Consenso sobre el marco jurídico o regulatorio a aplicar.

El “democratic entitlement” de que nos habla Franck goza, dice el autor, de un alto grado de legitimidad que deriva de numerosos textos legales y de la práctica de los Estados y las organizaciones internacionales. Sin embargo, concluye Franck, existen problemas importantes, cuya llave para resolverlos gira en torno de cuatro ejes:

1. Las democracias viejas y consolidadas deberían estar entre las primeras en someterse a un monitoreo;
2. Un sistema internacional de monitoreo creíble debe cubrir todas las etapas del proceso electoral, desde el voto hasta la instalación del nuevo gobierno;
3. El deber de cada nación de someterse a un monitoreo debe estar ligado al derecho de no injerencia contra actos unilaterales de los Estados; y
4. Los gobiernos legítimos deben gozar de protección contra los intentos de voltearlos por parte de fuerzas totalitarias, mediante una acción concertada de la comunidad, que reconozca la vigencia de esa obligación.

El sistema internacional, dice Franck, se está moviendo hacia un claramente designado “democratic entitlement”, en que la gobernabilidad está validada por estándares internacionales y un monitoreo sistemático de adhesión o *compliance*⁸⁷. En la misma senda del trabajo de Franck, Fox nos recuerda que los actores internacionales consideran las elecciones como el marco esencial a través del cual los demás “propósitos” democráticos se hacen efectivos⁸⁸. El derecho internacional, dice Reisman, protege la soberanía (del pueblo, no del soberano)⁸⁹.

Como lo afirma Neil Kritz, en los últimos años, los estándares internacionales han evolucionado para definir con mayor detalle el significado del estado de derecho y del imperio de la ley, cuya articulación resulta primeramente de la convergencia de tendencias en dos áreas: democracia y derechos humanos, cada

⁸⁷ Thomas Franck, *op.cit.*, pp. 90-91.

⁸⁸ Gregory H. Fox, “*The Right to Political Participation in International Law*”, *op.cit.*

⁸⁹ Michael Reisman, *op.cit.*

una de las cuales es distinta aunque estrechamente relacionada con ese estado de derecho⁹⁰.

A no dudarlo, la globalización ha acrecentado la interdependencia y la complejidad de la agenda. El Estado-Nación se encuentra perneado de fuerzas y presiones que le disputan su monopolio o control en diversos temas de la agenda global. Dentro de este supuesto también cabe el debate en torno de la superioridad del Estado frente a la norma o de su sometimiento a ella y a los estándares internacionales que la comunidad internacional está gestando sobre la base del consenso. John Jackson⁹¹ propone circunscribir todas las posibles cuestiones que el tema suscita en torno de los siguientes postulados:

1. Una posibilidad sería reconocer a ciertas instituciones internacionales como entidades legitimadas para decidir sobre algunos de esos parámetros, lo que requiere de una discusión seria acerca de sus límites y sus modos de acción, así como que desarrolle esos límites con suficiente precisión para que resulten útiles a los tomadores de decisión nacionales e internacionales. Si bien esto parece ser más adecuadamente realizado a nivel de instituciones jurídicas, se necesita un sistema de “checks and balances” para esas instituciones.

2. Otra posibilidad, que se apoya en lo sostenido por diversos analistas, gira en torno de la evolución y redefinición del concepto tradicional de soberanía. Esto también debería ser encarado por instituciones jurídicas, con el mismo *caveat* que se cito para el caso anterior. En este contexto, la “soberanía del pueblo” resulta más citada que la de los gobiernos.

3. Otra posibilidad tiene que ver con desarrollar una teoría general de fuentes del derecho internacional basada en lo que algunos autores denominan la “comunidad internacional”, y que para algunos significa una especie de *acquis communautaire*. Esto podría bien implicar participación por entidades no gubernamentales y personas y agrupar conceptos más tradicionales como la práctica asentada en *opinio iuris*.

4. Otra aproximación tiene que ver con usar el concepto de “interdependencia”, normalmente asociado con política y actividad económica, para justificar ciertas normas nuevas.

Jackson, luego de recordar la expresión acuñada por Franck del “compliance pull” de normas sustentadas por bases de legitimación, afirma que resulta claro que el sistema de relaciones internacionales (que incluye pero no se limita al sistema legal internacional) se ve forzado a reconsiderar ciertos conceptos de soberanía. Pero esto, advierte Jackson, debe ser realizado cuidadosamente porque enterrar esos conceptos sin sustituirlos adecuadamente puede llevar a situaciones en las que el poder puro prevalezca, lo que a su vez puede ser la fuente

⁹⁰ Neil J. Kritz, “*The Rule of Law in the Postconflict Phase: Building a Stable Peace*”, en Crocker et al, *Managing Global Chaos* (USIP, Washington, 1996).

⁹¹ John H. Jackson, “*Sovereignty-Modern: A New Approach to an Outdated Concept*”, en *AJIL*, 4, 97 (October 2003), pp. 800-801.

generadora de caos, malas interpretaciones y conflictos. Al desagregar el concepto de soberanía, Jackson dice que el mundo continúa experimentando tendencias hacia la interdependencia y la necesidad de contar con instituciones de cooperación que puedan acrecentar la paz y la seguridad, en que los sustitutos de porciones de soberanía del Estado-Nación serán probablemente las instituciones internacionales que abracen postulados legitimadores de ‘good governance’, entre los que se citan: “a broader set of participants than just nation-states, but also non-state and nongovernmental bodies and individuals, including economic (business) actors; moral, religious, and scholarly entities; and international organizations”⁹². Estos postulados, concluye el autor, incluirían elementos de “legitimación democrática” y nociones de “democratic entitlement”, no sólo para los Estados-Nación sino también para las instituciones internacionales. Esas características de validación incluirían, asimismo, elementos de eficiencia y la capacidad para cumplir adecuadamente objetivos desarrollados institucionalmente y para elaborar técnicas que les permitan a las instituciones adaptarse a la dinámica cambiante. Resulta cada vez más probable, afirma Jackson, que una estructura jurídica institucional de algún tipo sea vista como una parte necesaria de este esquema, lo que constituye en esencia una aproximación “constitucional” al derecho internacional⁹³.

Hoy quizás más que nunca antes, observamos que el sistema se asienta de manera creciente en las instituciones internacionales. Thomas Friedman sostiene que la característica que define los comienzos del siglo XXI es “la triple convergencia de: nuevos jugadores, nuevo campo de juego y el desarrollo de nuevos procesos y prácticas para la cooperación horizontal”⁹⁴. Como lo afirma Joseph Nye, las complejidades de la globalización han generado llamadas para una respuesta institucional global para el manejo de los asuntos comunes, antes relegados a la agenda doméstica. Por su parte, Robert Keohane enfatiza que el éxito de un país en el manejo de las fuerzas impuestas por la globalización dependerá de la estabilidad y de la sensibilidad de su sistema democrático. En última instancia, y coincidiendo con Carl Schmitt: la democracia significa la identificación entre gobernantes y gobernados.

⁹² *Id.*, pp. 801-802.

⁹³ *Id.*, p. 802.

⁹⁴ Thomas Friedman, *The World is Flat: A Brief History of the 21st Century* (New York: Farrar, Straus & Giroux, 2005).