ASPECTOS JURÍDICOS DE LA INTERDEPENDENCIA ENTRE DEMOCRACIA Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

JEAN-PAUL HUBERT*

* Miembro del Comité Jurídico Interamericano.

El presente texto constituye una adaptación del documento CJI/doc.190/05 rev. 3 del 20 de marzo de 2006. Dicho documento fue elaborado por el autor y fue posteriormente desarrollado en una clase sobre la materia en el marco del XXXVIII Curso de Derecho Internacional.

Sumario: Parte I: I. El mandato. II. Interpretación del mandato. III. Metodología. Parte II: I. La Carta Democrática Interamericana. 1. La Carta Democrática Interamericana vista como parte de la 'Arquitectura Democrática' de la OEA. 2. La Carta Democrática Interamericana y el "desarrollo progresivo del derecho internacional": la Carta como una "resolución". Parte III: I. Algunas Consideraciones y Reflexiones Iniciales. 1. La interrelación entre democracia y desarrollo económico y social. 2. 'Democracia primero' versus 'desarrollo primero'. 3. El "derecho a la democracia". 4. Democracia como un "derecho humano". 5. El desarrollo como un "derecho" y como un "derecho humano". 6. La noción del "Desarrollo Integral". 7. Recursos ante la falta de desarrollo social y económico como una amenaza a la democracia. 8. El CJI y la "Democracia en el Sistema Interamericano": consideraciones previas. Parte IV: I. Conclusiones Generales.

***

PARTE I

I. El mandato

La XXXIV Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizada en Quito, Ecuador aprobó el 8 de junio de 2004, la AG/RES.2042 (XXXIV-O/04), *"Observaciones y Recomendaciones al Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano"*. La citada Resolución contiene varios mandatos específicos dirigidos al Comité Jurídico Interamericano (CJI), entre los cuales se sitúan los siguientes:

> *"7. Solicitar al Comité Jurídico Interamericano que, en el marco del tema de su agenda "Aplicación de la Carta Democrática Interamericana", analice, a la luz de lo establecido en el capítulo III de la Carta Democrática Interamericana, los aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social, teniendo presentes, entre otros, las recomendaciones de la Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad e Inclusión Social contenidas en la Declaración de Margarita, el Consenso de Monterrey, las Declaraciones y Planes de Acción emanados de las Cumbres de las Américas y los objetivos contenidos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas".*

II. Interpretación del mandato

El enfoque basado en la Carta Democrática Interamericana y su aplicación. A raíz de las consideraciones iniciales relativas al lenguaje utilizado en el directriz citada, el CJI estuvo de acuerdo de manera unánime de que era importante observar que el análisis que le fuera confiado debería ser realizado dentro del contexto preciso de su ítem de la agenda relativo a la aplicación de la *Carta Democrática Interamericana* aprobada el 11 de setiembre, 2001 en sesión extraordinaria de la OEA, celebrada en Lima, Perú.

Así, la *Carta* **Democrática** *Interamericana* dentro del contexto de su aplicación deberá en consecuencia representar un foco central de este estudio.

La Carta de la OEA como telón de fondo general. A su vez, esto necesariamente supone que la propia Carta de la OEA, a pesar de que no se encuentre expresamente mencionado en el mandato, debe servir como telón de fondo general, por así decirlo, de todas nuestras consideraciones. Esto está expresamente reconocido en la propia Carta Democrática Interamericana al considerar conveniente recordarlo en el propio preámbulo *"... que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, paz y desarrollo de la región, y que uno de los propósitos de la OEA es el de promover y consolidar la democracia representativa con el debido respeto por el principio de no intervención;..."*; repitiendo así simplemente el lenguaje encontrado en el Art. 2 (b) de la propia Carta de la OEA.

Como veremos más abajo[1], el Embajador Humberto de la Calle, (editor y coordinador) de la Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones,[2] recuerda que la Carta Democrática Interamericana *"(...) fue concebida como una herramienta para actualizar e interpretar la Carta fundamental de la OEA, (...)"*[3]. El Dr. Mauricio Herdocia Sacasa, en su reciente volumen *"Soberanía clásica, un principio desafiado... ¿Hasta dónde?"*[4], escribe que:

> *"La Carta Democrática Interamericana es, sin lugar a dudas, la reafirmación e interpretación, por una parte, y el desarrollo normativo, por otra, de principios que ya están contenidos en un tratado anterior*

---

[1] En la parte III de este Informe, al discutirse la Carta Democrática Interamericana con relación al desarrollo progresivo del derecho internacional.

[2] Ver DE LA CALLE, Humberto. *Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones.* Consejo Permanente, Organización de los Estados Americanos. Columbus Memorial Library: Washington; 2003; p. 347. El texto completo de este documento clave puede encontrarse en línea en http://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf

[3] Ídem, Introducción, P. viii. Una conclusión ampliamente compartida por muchos otros analistas.

[4] HERDOCIA SACASA, Mauricio. 1ª ed., Managua: 2005, XII, p. 206. El Dr. Herdocia Sacasa se desempeña actualmente como Presidente de la CJI.

> *como es la Carta de la OEA que, desde sus inicios en 1948, consagra entre sus principios el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa".*[5]

Aspectos legales de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social. Entonces, se nos solicita que nos concentremos, en nuestro análisis, en lo que se da en referir como *"los aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social"*. La Asamblea General, al adoptar esa terminología precisa, ha postulado en consecuencia que tal interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social es un hecho establecido. Que dicha interdependencia resulta entonces claramente como un presupuesto. Tal como lo veremos, verdaderamente la vinculación entre democracia por un lado y desarrollo económico y social por el otro, se proclama de manera sumamente amplia y reiterada en un elevado número de documentos hemisféricos de diversas naturalezas. No obstante, teniendo en cuenta lo que a primera vista puede aparecer como la novedad de tener que buscar y analizar *"el aspecto legal de la interdependencia entre ambos, algo que no resulta autoevidente"*[6], ello nos dispondría a verificar, al menos en parte, las variadas -y a veces bastante diferentes-, maneras en las cuales tal vinculación se expresa en la diversidad de documentos. El Comité concordó que al observar cómo y en qué manera dicha vinculación surge en varios documentos hemisféricos e internacionales, podría en realidad resultar de importancia[7].

Definiciones. Lo expresado arriba levanta la compleja cuestión de las *"definiciones"*. Tuvimos que preguntarnos si un análisis de la *"interdependencia jurídica"* entre dichos conceptos requiere una tentativa anticipada de definirlo de una 'manera abstracta', separada e individualmente.

Definiendo a la democracia. El Comité Jurídico concordó que el término *"democracia"* tomado en abstracto difícilmente puede ser definido de una manera precisamente 'fidedigna'. En verdad, lo que la democracia supone de una forma general ha sido descrito con frecuencia, especialmente mediante la simple utilización de sus elementos constitutivos. Así, por ejemplo, el Artículo 3 de la *Carta Democrática Interamericana*[8] dice:

---

[5] Ídem, en la p. 141.

[6] Verdaderamente, durante las discusiones mantenidas en el CJI con relación a nuestro mandato, varios miembros expresaron algunas dudas de que dicha innegable interdependencia podría acarrear, o serle asignadas, consecuencias de naturaleza "jurídica".

[7] Obviamente, visualizando la interdependencia entre democracia y desarrollo social y económica, es una cosa; observando a cualquier posible aspecto legal derivado de dicha interdependencia es otra bien distinta.

[8] Texto completo en: http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democractic_Charter.htm

> *"Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres y justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos".*[9]

Lo que es sumamente interesante, es que la *Carta Democrática Interamericana,* al enumerar los *"elementos esenciales de la democracia"*[10], o del ejercicio de la democracia[11], no incluye al desarrollo como tal. Mientras declara enfáticamente en su Artículo 1 que la *"Democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas"* no expresa en ningún lugar la proposición reversa que hubiera declarado al desarrollo como *"esencial para la democracia".* Ambos son declarados *"interdependientes y (...) se refuerzan mutuamente"*[12], mas solamente uno, es decir, la democracia, es esencial para el otro, es decir, el desarrollo. Y no viceversa.

Retornando a las definiciones sobre los elementos constitutivos de la democracia, se puede comparar el lenguaje citado más arriba de la Carta Democrática con -y esta no es sino una de un número sumamente extenso de *"definiciones"* que pueden encontrarse en la literatura sobre ciencia política-, lo que un analista configura como las *"cinco prioridades"* entre *"los elementos de la buena gobernancia democrática: "1) elecciones libres y justas; 2) partidos políticos democráticos; 3) sistemas judiciales independientes y eficaces; 4) sistemas completos de responsabilidad horizontal*; *y 5) sociedades civiles pluralistas, abiertas y con recursos*".[13] Nótese nuevamente, la ausencia de cualquier referencia con relación al desarrollo.

---

[9] Notar la adición de "*inter alia*", que fue realizada durante las últimas etapas de la redacción de la Carta en la sesión especial de la Asamblea General de la OEA en Lima, (11 de setiembre de 2001), precisamente para significar que la lista de *"elementos esenciales"* no era exhaustiva.

[10] Carta Democrática Interamericana, Art. 3 y parte del Art. 4.

[11] Idem, Parte del Art. 4.

[12] Idem Art. 11, Carta Democrática Interamericana.

[13] DIAMOND, Larry, "Moving Up Out of Poverty: What Does Democracy Have to Do With It?"; Documento de trabajo publicado por el *Center on Democracy, Development and the Rule of Law, Stanford Institute for International Studies*, en la p. 12; el texto completo de este documento se encuentra disponible en http://iis db.stanford.edu/pubs/20669/Moving_Up_Out_of_Proverty.pdf. Aún sobre lo que la democracia es y qué elementos esenciales pueden ser considerados como formando parte de ella, el siguiente extracto de "The Interaction Between Democracy and Development, Executive Summary" (UNESCO, Paris, 2003); 47 páginas; texto completo en http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001323/132343e.pdf: *"Democracy is a system whereby the whole of society can participate, at every level, in the decision-making process and keep control of it. Its foundation is the full observance of human rights, (...). There can be no democracy without an independent judicial system and without institutions that guarantee freedom of expression and the existence of free media. The*

Se encuentra también consensuado que la democracia no es un concepto 'fijo'; especialmente y sobre todo cuando se lo vislumbra a través de las modalidades de su aplicación práctica en los países individualmente considerados[14]. Así, el entonces Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Boutros-Ghali escribió *"no existe un modelo de democratización o de democracia adecuado para todas las sociedades"*[15]. En el mismo sentido, el Comité de la ONU en materia de Derechos Humanos ha reconocido la *"naturaleza rica y diversa de la comunidad de las democracias del mundo"*[16].

En virtud de lo anterior, no hemos visto necesidad de intentar una definición abstracta y general de la democracia, y hemos optado por limitar nuestra consideración sobre lo que la *"democracia"* significa, como ella es actualmente 'definida' o presentada conforme el lenguaje que se encuentra puntualmente en los diversos documentos en estudio.

Definiendo al desarrollo económico y social. El mismo razonamiento se aplica, por idénticas razones, a las tentativas de definir con precisión las nociones de desarrollo *"económico"* y *"social"*[17]. Un Panel Internacional sobre la

---

power to legislate must be exercised by representatives of the people who have been elected by the people. Laws must be implemented by legally responsible individuals, and the administrative apparatus must be accountable to the elected representatives. That is why a parliament that is truly representative of the people in all its diversity is indispensable for the democratic process. In this respect, the holding of free and fair elections by universal suffrage is a necessary, though not in itself sufficient, precondition for the existence of a democratic regime. In short, democracy can be defined as a political system that is capable of correcting its own dysfunctions" (en la p. 7-8). El sumario citado refleja la tarea de un Panel Internacional sobre Democracia y Desarrollo (IPDD *por sus siglas en inglés*) establecido por la UNESCO en 1998, bajo la presidencia del Sr. Boutros Boutros-Ghali y compuesto de figuras internacionales de liderazgo. El Informe completo de 384 p. puede encontrarse en línea en http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001282/128283e.pdf

[14] Por ejemplo, el Artículo 3, e) de la Carta de la OEA dice: *"Todo Estado tiene el derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. 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"*.

[15] "Agenda for Democratization; Supplement to Reports A/50/332 AND A/51/512 on Democratization, 17 Dic 1996, New York: United Nations, Dept. of Public Information, 1996; parr. 4.

[16] "Promotion of the right to democracy", UNCHR, E/CN 4/RES/1999/57, 28 Abr 1999.

[17] En el transcurso de las discusiones generales del CJI algunos miembros notaron que el "desarrollo económico" era un concepto más claro que el de "desarrollo social". Pero como se notará más adelante, el concepto "más nuevo" de "desarrollo integral", utilizado ahora en la Carta de la OEA, puede ser considerado como "comprendiéndolo todo".

Democracia y el Desarrollo (PIDD) establecido por la UNESCO en 1998[18] llegó a un amplio consenso al efecto de que:

> *"(...) el desarrollo debe ser comprendido como significando la amplia gama de avances económicos, sociales y culturales a los cuales los pueblos aspiran. Este es el significado de "desarrollo humano sustentable" en el sentido que le han otorgado las Naciones Unidas. El desarrollo sustentable es, entonces, multidimensional. Ya no es restrictivamente comprendido como solamente económico o financiero. A fin de ser completo, necesita también ser cultural y social, y de manera más amplia tener en cuenta todos los factores que ayudan a los individuos a completarse plenamente. El ambiente, la justicia social, la democracia, la educación y el intercambio de conocimientos están estrechamente conectados al desarrollo. Esto explica por qué el derecho al desarrollo ocupa un lugar natural entre los derechos humanos".*[19]

1. El Desarrollo Progresivo del Derecho Internacional

Concordantemente con este mandato tal como se describe en la Carta de la OEA, el Comité consideró que sería importante tener en cuenta la noción del *"desarrollo progresivo del derecho internacional"* en el curso del presente análisis y en el diseño de sus conclusiones y recomendaciones finales[20].

Sobre todo cuando los redactores de la Carta Democrática Interamericana, uno de los principales marcos de referencia para el presente análisis y su punto de partida central desde que, nuevamente, se encuentra dentro del contexto expreso de la aplicación de la Carta Democrática que nuestro mandato establece que debemos considerar *"los aspectos jurídicos de la interdependencia entre la democracia y el desarrollo económico y social"*, consideró pertinente incluir el siguiente e importante lenguaje en el último párrafo de su preámbulo: *"TENIENDO EN CUENTA el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la OEA ... e instrumentos básicos concordantes relativos a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida, (...)"*.

A mayor abundamiento, la *Declaración de Nuevo León* aprobada en una Cumbre Especial de las Américas realizada en Enero de 2004, no hesitó en declarar que la *Carta Democrática Interamericana* es *"un elemento de identidad regional y, proyectado internacionalmente, constituye una contribución hemisférica a la comunidad de naciones"*.[21] Dicha declaración debe seguramente ser vista como un factor importante en el debate harto interesante sobre si, o en

---

[18] Ver nota anterior.

[19] Sumario Ejecutivo citado más arriba, en p. 10-11.

[20] Verdaderamente, el Art. 99 de la Carta de la OEA establece en su parte pertinente: *"El Comité Jurídico Interamericano tiene como finalidad (...) promover el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional"*.

[21] 2º párrafo del Cap. 3 de la *"Declaración de Nuevo León"*.

qué medida, la ley internacional en evolución puede ya albergar una *"obligación para con la democracia"*.

¿Por qué el mandato? El Capítulo IV (Arts. 17-22) de la *Carta Democrática Interamericana* constituye por supuesto una de sus partes principales. Algunos dirían que muestra *"los dientes"* de dicha *Carta,* en el sentido de que enuncia la acción específica que los Estados miembros de la propia OEA están facultados a desarrollar e implementar para la promoción, defensa y restauración de la democracia en las Américas. El CJI se preguntó si uno no podría acaso argumentar que es la falta de una avenida -o avenidas-, paralelas visibles o rápidamente identificables para el logro de niveles más elevados de *"desarrollo económico y social"*, especialmente si tal ausencia de desarrollo viene a ser percibido como colocando a la democracia en peligro, lo que ha llevado al pedido del presente informe.

Consideraciones Políticas. Echando una mirada al lenguaje general del mandato, y teniendo en cuenta las discusiones que condujeron a su elaboración, y más tarde, a su adopción, el Comité reconoció rápidamente que la cuestión que le había sido sometida no era, y lejos de ello, desprovista de cualesquiera consideraciones 'políticas'. Ello no debería ser sorprendente si uno recuerda que, tal como veremos más tarde, la adopción de la *Carta Democrática Interamericana* fue el resultado directo e inmediato, y en su total adhesión, a instrucciones expresas de los Jefes de Estado y Gobierno de las Américas, reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas, realizada del 20 al 22 de abril de 2001 en la ciudad de Québec, Canadá. Y difícilmente podrá encontrarse expresión de voluntad política más fidedigna y elevada que aquélla emanada de dichas cumbres. No se espera que nuestro estudio sea, en razón de su propia naturaleza, un estudio 'político'. Trata de contornear los temas políticos difíciles de evitar y los retos que naturalmente subyacentes a ser puestos en práctica, así como la promoción y defensa de la democracia y el logro de niveles de desarrollo más elevados bajo todas sus facetas (es decir, económica, social, y muchas otras) en nuestro continente, dos objetivos centrales del Sistema Interamericano.

Otros documentos. También se espera que nuestro análisis se realice a la luz de los contenidos de los diversos documentos no exhaustivamente enumerados en el mandato, algunos de ellos adoptados dentro del contexto hemisférico interamericano, mientras que otros revisten una naturaleza más global. Se ha considerado prudente agregar (debido a las razones específicas evocadas más arriba), además de las *Cartas de la ONU* y *de la OEA*, el *Compromiso de Santiago sobre la democracia y la renovación del sistema interamericano*, así como la Resolución 1080 sobre la *Democracia Representativa,* en virtud de sus contenidos específicos y de inmediata incumbencia. Hemos también revisado dos documentos adicionales más recientes, es decir, la *Declaración sobre Seguridad en las Américas* (Ciudad de México, octubre de 2003) y la *Declaración de Nuevo León* expedida en la Cumbre Especial de las Américas (Monterrey, enero de 2004).

III. Metodología

Una palabra sobre el camino elegido para el abordaje general de la tarea que se ha confiado al Comité. Tal como se indica más arriba, enfocamos principalmente una verdadera y profunda revisión de los instrumentos identificados en nuestro Mandato, con algunos más, que parecían particularmente importantes. Nuevamente, y para su fácil referencia, tales instrumentos fueron:

1. Carta de las Naciones Unidas;
2. Carta de la Organización de Estados Americanos;
3. El Protocolo adicional a la Convención Interamericano sobre Derechos Humanos en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y culturales ("Protocolo de San Salvador") (noviembre, 1988);
4. Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, y la Resolución 1080 sobre la Democracia Representativa (junio de 1991);
5. Primera Cumbre de Las Américas, Declaración de Principios (Miami, diciembre 1994);
6. Primera Cumbre de Las Américas, Plan de Acción (Miami, diciembre 1994);
7. Segunda Cumbre de Las Américas, Declaración de Principios (Santiago, abril de 1998);
8. Segunda Cumbre de Las Américas, Plan de Acción (Santiago, abril de 1998);
9. Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (Nueva York, septiembre de 2000);
10. Tercera Cumbre de Las Américas, Declaración de Principios (Québec, abril de 2001);
11. Tercera Cumbre de Las Américas, Plan de Acción (Québec, abril de 2001);
12. Carta Democrática Interamericana (Lima, septiembre de 2001);
13. Consenso de Monterrey (marzo de 2002);
14. Declaración de Margarita (Venezuela, octubre de 2003);
15. Declaración sobre La Seguridad en Las Américas (Ciudad de México, octubre de 2003);
16. Declaración de Nuevo León (Monterrey, enero de 2004);
17. Declaración de Florida "Hacer realidad los beneficios de la democracia" (Miami, junio de 2005).

Tal como puede esperarse, limitamos nuestra revisión a las disposiciones específicas de tales documentos dentro del ámbito inmediato y específico de

nuestro mandato, es decir, lo visualizamos desde el ángulo particular de la relación postulada entre democracia por un lado y desarrollo económico y social por el otro. Para mejor cumplir nuestro cometido, concebimos una plantilla (template) que sería aplicada similarmente a cada uno de los documentos arriba mencionados. Dicha plantilla se dividió entre tres partes o titulares, correspondiente respectivamente al tratamiento dado por cada documento a los conceptos de *"Democracia"*, *"Desarrollo Económico y Social"* tomados en su conjunto, y *"Democracia y Desarrollo Económico y Social Interrelacionados"*. Para cada uno de los documentos arriba identificados procedimos entonces a 'rellenar' cada uno de dichos titulares con varios extractos correspondientes a dichos conceptos[22]. Siguiendo inmediatamente algunos de dichos extractos, se encuentran total o parcialmente, en el cuerpo del presente informe.

En virtud del lugar que vino a ocupar en la constante evolución del Sistema Interamericano, la *Carta Democrática Interamericana* naturalmente ha sido, y aún lo es, objeto de incontables declaraciones por parte de figuras políticas y autoridades del estado, así como de un gran número de estudios y análisis académicos. En consecuencia, hemos encontrado potencialmente útil reproducir una muestra limitada -pero se espera que representativa- de reacciones y opiniones que emanan de aquellos involucrados de una manera aproximada en diversas etapas de su preparación, adopción y aplicación. De allí podrán surgir algunas orientaciones de utilidad.

***

PARTE II

I. La Carta Democrática Interamericana

La *Carta Democrática Interamericana* es por supuesto el punto principal del presente análisis. Su adopción por parte de la Asamblea General de la OEA en un período extraordinario de sesiones realizado en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001 fue, como he mencionado anteriormente, resultado directo de instrucciones expresas emitidas al más alto nivel político, concretamente por los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas reunidos en su Tercera Cumbre en la Ciudad de Québec en abril del mismo año. De ahí que frecuentemente se la mencione como el primero y más destacado documento *"político"*. Por ejemplo, el ex Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Didier Opertti, lo describió como *"una Carta política*", en la Sesión protocolar del Consejo Permanente llevada a cabo el 16 de septiembre de 2002 a fin de conmemorar el 1er aniversario de la *Carta Democrática Interamericana*. De manera similar, quedó conocida como el *"instrumento hemisférico de naturaleza más trascendentalmente política*

[22] Se ha admitido que es de hecho imposible evitar algunas arbitrariedades en la elección de dichos extractos y la decisión relativa a dónde exactamente localizarlos dentro de cada modelo o formato.

desde el advenimiento de la Carta de la OEA" durante el *"Diálogo Informal"* de la Asamblea General de 2002 de Bridgetown[23].

La *Carta Democrática Interamericana,* que tiene sus orígenes en la propia *Carta de la OEA* y en sus modificaciones posteriores, el *Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*[24] y la resolución 1080 sobre *Democracia Representativa*[25] (ambos aprobados en el XXI período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA), y en la Tercera Cumbre antes mencionada, es reconocida con frecuencia como la pieza medular de lo que comúnmente se refiere como la *"arquitectura de la democracia interamericana"*.

De ahí la necesidad y utilidad, al tratar con la aplicación de la Carta Democrática Interamericana, de considerar los variados aspectos de que trata el presente Capítulo.

1. La Carta Democrática Interamericana como parte de la 'Arquitectura Democrática' de la OEA

Tal como lo recordaría acertadamente el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Didier Opertti, durante la Sesión Protocolar del Consejo Permanente del 16 de septiembre de 2002 a fin de conmemorar el primer aniversario de la adopción de la *Carta Democrática Interamericana,* que la *Carta* no era un fenómeno mágico e instantáneo que de repente se había producido, de una manera poco usual. No sin menos razón, destacó que su concreción debía verse no solamente como inscrita dentro del contexto de la evolución de la OEA, sino también como parte de un proceso que al mismo tiempo es político, normativo e histórico.[26]

Y hablando de proceso "histórico", todos sabemos que si la *Carta Democrática Interamericana* de 2001 tiene sus raíces naturales dentro de la Carta de la OEA original, de manera más inmediata ella deviene –sin duda de forma provisoria– como el final de un sendero evolucionista que más tarde provendría del *Compromiso de Santiago para con la Democracia,* de la Renovación del Sistema Interamericano de 1991 y de la Resolución 1080 sobre *Democracia Representativa*, hasta el *Protocolo de Washington* de 1992[27], para el mandato político expedido en la Cumbre de Québec de las Américas de 2001.

---

[23] Por el representante de Perú, Eduardo Ferrero Costa; el tema de dicho "Diálogo Informal fue: *´Seguimiento y Desarrollo de la Carta Democrática Interamericana´"*.

[24] OEA, Actas y Documentos, v.1. Vigésimo primer período ordinario de sesiones, Santiago, Chile, 4 de junio de 1991, p. 1-3.

[25] AG/RES. 1080 (XXI-O/91), junio 5, 1991.

[26] Ver DE LA CALLE, Humberto. *op. cit*. en página 231.

[27] Que modificó la *Carta de la OEA* como resultado de los documentos arriba referidos y aprobados en Santiago durante el año anterior.

Desde el ángulo jurídico de (a) la aplicación de una *Carta Democrática Interamericana* que fue aprobada como una *"mera"* resolución de una Asamblea General de la OEA y, (b) dentro del ámbito de tal aplicación, de un análisis de los aspectos jurídicos de la interdependencia encontrada en ella entre democracia y desarrollo social y económico conforme requerido por el mandato otorgado al CJI, una mirada a la variada naturaleza jurídica de algunos de esos documentos hemisféricos (cartas, resoluciones, declaraciones, entre otros) parecería estar asegurada. Y por supuesto existen muchas opiniones diversas sobre dicho tema, tal como ejemplificado -y solamente en parte- en un estudio conducido por el secretario de Asuntos Jurídicos de la OEA, Jean-Michel Arrighi[28].

Aunque el Capítulo VI en el volumen de Arrighi trata específicamente de la "Defensa del Sistema Democrático", algunos de los puntos que el mismo destaca allí con relación al asunto inmediato de su estudio sin duda serían, y pueden ser, considerados como pertinentes al tratamiento otorgado en documentos hemisféricos y de otro tipo, además de la promoción y defensa de la democracia, que podría justificadamente ser llamada, si no la promoción *"paralela"* del desarrollo económico y social, por lo menos la promoción ineludiblemente relativa al mismo.

Observando la *Carta de la OEA*, el *Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*, resolución 1080 sobre *Democracia Representativa* y la *Carta Democracia Interamericana*, Arrighi subraya las siguientes consideraciones que él reconoce que a veces pueden llevar a más diferencias de opinión:

(A) Primero, resolución 1080 de 1991:

- siendo solamente una resolución de la Asamblea General de la OEA, tiene un carácter discutible con respeto a su obligatoriedad por parte de los Estados miembros individualmente[29];
- la iniciativa para activar los mecanismos previstos en esta corresponde al Secretario General;
- se necesita de *"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"* para que el Secretario General actúe;
- no se prevén medidas o sanciones específicas, pero *"cualquier decisión apropiada"* tiene que ser *"conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional."*

---

28 En un volumen titulado *OEA*. São Paulo: Manole, 2003.

29 Más detalles sobre este asunto disponibles más adelante.

(B) Siguiendo, el Artículo 9 de la Carta de la OEA, después de entrar en vigencia el Protocolo de Washington en 1997:

- siendo un tratado, la Carta tiene por supuesto, fuerza obligatoria a diferencia de, muchos podrían argumentar, las resoluciones de la Asamblea General; aunque únicamente para aquellos miembros de la OEA que lo han ratificado;
- para activar el artículo 9, es necesario que haya ocurrido el derrocamiento *"por la fuerza"* del *"gobierno democráticamente constituido"* de un Estado miembro;[30]
- el artículo 9 precisa una sanción, o sea la suspensión *"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 (...)."* una 'limitación' que no se encuentra en la resolución 1080.

Como resultado de estas diferencias importantes, Arrighi hace énfasis en el interrogante sobre si es posible invocar y aplicar en una situación dada que cabe en ambos la (i) resolución 1080, que implique la disponibilidad de una serie de *"sanciones"* más amplias pero no especificadas, y que no tienen un *status* obligatorio sobre los miembros, y (ii) el artículo 9 de la *Carta de la OEA*, que es más restringida respeto a las *"sanciones"* pero tiene un *status* jurídico superior.[31]

Pero como se verá en pasos posteriores, la OEA y sus miembros, impulsados en general por el ímpetu político de sucesivas Cumbres Hemisféricas, llegará a evolucionar su actitud en la defensa y la promoción de la democracia. Se materializaron otras formas de ruptura o interrupción del orden jurídico democrático, hasta incluir a veces casos de gobiernos controlados por aquellos que habían sido electos democráticamente, anteriormente[32]. Además, textos existentes, por ejemplo incluidos en la Resolución 1080 y en el artículo 9 de la

---

[30] Que se considera generalmente un "golpe del estado"; un interrogante continúa sobre si esto, o sea un "golpe del estado", también cabe en la expresión "*interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente elegido"* en la resolución 1080.

[31] Arrighi contesta a su propia pregunta el escribir *"(...) Sí, se pueden invocar las dos, por razones diversas: el Protocolo de Washington tiene fuerza obligatoria únicamente sobre los Estados signatarios, que tiene su limitaciones y es una fuente de posibles discrepancias, además solamente permite la suspensión de la Organización; la Resolución 1080 compromete a todos los Estados miembros (...) y permite un margen más amplio respecto a las medidas posibles para tomar. Por lo tanto creo que aquellos, a pesar de su carácter distinto en su naturaleza y jerarquía jurídica, son perfectamente compatibles y complementarios"*.

[32] Por ejemplo, pero no exclusivamente, "autogolpes".

Carta de la OEA, trataban únicamente con situaciones *ex post facto,* y en estos casos solamente consideraban sanciones posibles[33].

Un paso importante se tomó en la Tercera Cumbre de Las Américas en la Ciudad de Québec, Canadá en 2001, cuando líderes del Hemisferio "instruyeron a sus Ministros de Relaciones Exteriores que *"(...) en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa",* dado que *"cualquiera 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".* Esto llevará directamente a lo que resultaría ser la *Carta Democrática Interamericana* aprobada subsecuentemente por la Asamblea General en el mismo año, en sesión regular celebrada en Lima, Perú.

(C) Carta Democrática Interamericana:

- similar a la resolución 1080, esta *Carta* "sólo" tomó la forma de una resolución de la Asamblea General; por lo tanto le hace falta, bajo los conceptos tradicionales del Derecho Internacional, la jerarquía jurídica de un tratado pleno;
- va más allá tanto de la resolución 1080 como del artículo 9 de la *Carta de la OEA*, en cuanto amplía la tipificación de las situaciones en las cuales la OEA puede considerar o tomar acciones; uno puede, por ejemplo, argumentar con confianza que abarca desde el ámbito de la restauración de la democracia hasta su preservación[34];
- así, permite a un Estado miembro que *"considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder"* (Art. 17), recurrir directamente al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia[35];
- en el mismo orden, el Secretario General o el Consejo Permanente pueden tomar medidas preventivas o que sirvan de remedio o recurso, con el consentimiento del Estado afectado, "c*uando en un Estado miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo*

---

[33] Que frecuentemente, como Arrighi señala correctamente, terminan teniendo efectos negativos primariamente sobre aquellos cuyos derechos democráticos han sido vulnerados.

[34] Y es aquí, es decir, con relación a la necesidad reconocida de tomar los recaudos necesarios para preservar a la democracia, que posiblemente pueden suscitarse algunas consecuencias legales entre la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social.

[35] Con relación al Art. 17 y a algunas interesantes cuestiones que el mismo levanta, ver Sección 7 en Parte III abajo, sobre *Recursos contra la falta de desarrollo económico y social como una amenaza a la democracia.*

del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder..." (Art. 18);

- finalmente (y aquí volvemos a lo que contemplan la resolución 1080 y el artículo 9 de la *Carta de la OEA*, pero ampliando la noción de "golpe de estado" a su máxima interpretación, si ocurriera "*una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático"* (Art. 20), cualquier Estado miembro o el Secretario General pueden poner en marcha un proceso de consultas, iniciativas y acciones que puedan llevar eventualmente a la suspensión; para comenzar la extensión de dicha facultad a *"cualquier miembro"*, es notable.

Para resumir lo anterior, considerando la resolución 1080, el artículo 9 de la *Carta de la OEA* y la *Carta Democrática Interamericana* en su conjunto y citando a Arrighi:

> (...) por un lado tenemos reglas que tienen su origen en las resoluciones de la Asamblea General, y por el otro, normativas derivadas de los tratados; normativas que se aplican a un número muy reducido de situaciones (...), y otros que contemplan una serie de situaciones más amplias; reglas que exigen sanciones precisas y otras que son mucho más imprecisas.

Con Arrighi, uno puede preguntarse si al igual que la *Resolución 1080* que es aplicable a todos pero no obligatoria, condujo a la adopción del obligatorio (aunque solamente aplicable a los signatarios) *Protocolo de Washington*, algún día podríamos tener un protocolo nuevo que enmiende la *Carta de la OEA* y confiera así una jerarquía jurídica superior a la *Carta Democrática Interamericana.* ¿O se puede argumentar que el conjunto de todas estas normativas puede considerarse como evidencia de lo que ha llegado a ser, o que está en proceso de llegar a ser una *"costumbre regional"*, y como tal no necesita la figura de un tratado propio para adquirir su validez jurídica y aplicación plena?

Es allí donde entran importantes consideraciones referidas al *"desarrollo progresivo del derecho internacional"*. Y tales consideraciones están llamadas a influenciar el debate sobre qué efectos puede ejercer en su aplicación el hecho de que la *Carta Democrática Interamericana* fuera *"solamente"* adoptada como una resolución de la Asamblea General de la OEA.

2. La *Carta Democrática Interamericana* y el "desarrollo progresivo del derecho internacional": la *Carta* como una "resolución"

Como recordaba anteriormente, los redactores de la *Carta Democrática Interamericana,* uno de los principales marcos de referencia para el presente análisis y su punto central de partida (desde que está dentro del contexto expreso de su aplicación que nuestro mandato dispone que debemos considerar 'los aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo social y económico'), consideraron oportuno incluir el siguiente lenguaje en el último

párrafo de su preámbulo: *"TENIENDO EN CUENTA el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la OEA e instrumentos básicos concordantes relativos a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida, (...)"*.

Lo que lleva al Embajador Humberto de la Calle, en su introducción a la "*Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones*" a recordar a los lectores que la *Carta Democrática,* a pesar de ser una resolución y no un Tratado, es en realidad algo más que 'solamente una Resolución ordinaria', "porque", dice, *"fue concebida como una herramienta para actualizar e interpretar la Carta de la OEA, dentro del espíritu del desarrollo progresivo del derecho internacional"*.[36]

El CJI ya se ha pronunciado con relación a este tema específico, cuando mediante su resolución CJI/RES.32 (LIX-O/01) del 16 de agosto de 2001, aprobó un informe sobre *"Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de Carta Democrática Interamericana"*.[37] Dichas *"Observaciones y comentarios",* observaba el Informe, habían sido redactadas "*... bajo el supuesto de que la Carta Democrática Interamericana será adoptada mediante una resolución de la Asamblea General (...)"*.[38] Continuaba diciendo: "*Las disposiciones de resoluciones de esta naturaleza tienen generalmente por objetivo interpretar disposiciones convencionales, constituir prueba de la existencia de normas consuetudinarias, dar debida cuenta de principios generales de derecho, o proclamar aspiraciones comunes, y pueden contribuir al desarrollo progresivo del derecho internacional. (...)"*.[39]

Tal es el aspecto importante de lo que podríamos llamar la 'atmósfera jurídica general' -si es que podemos utilizar dicha expresión-, dentro de la cual debe visualizarse la *Carta Democrática Interamericana*, tal como ha sido subrayado, resaltado, y expandido por muchos, políticos y académicos de igual modo.

Por ejemplo, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Lafer, en lo tocante a la cuestión de si la aprobación de la *Carta Democrática* por medio de una resolución de la Asamblea General *"era viable"*, responde positivamente, por la razón de que "*representaría un ejercicio de actualización de las normas positivas en vigencia, de acuerdo con el principio del desarrollo*

---

[36] Introducción, p. viii. Una conclusión totalmente compartida por el Dr. Mauricio Herdocia Sacasa, op.cit. Ver abajo.

[37] Este último informe fue publicado como CJI/doc.76/01, 15 agosto 2001.

[38] Ver Párr. 3 del Informe.

[39] Ver Párr. 5 del Informe. El Dr. Mauricio Herdocia Sacasa cita dicho párrafo en *op.cit*., p. 147.

progresivo del derecho internacional". Una opinión, él agregó, *"que todos adoptaríamos más tarde"*.[40]

Aún en los primordios de la redacción de lo que se convertiría en la *Carta Democrática Interamericana*, el Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores del Perú, en su alocución durante la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente en septiembre de 2001, habiendo primeramente calificado "*una condición global del sistema internacional actual",* y refiriéndose a *"nuevas normas de leyes internacionales, formales y consuetudinarias, regionales y universales, que consagran [a la democracia] y la someten a la responsabilidad internacional",* agregó*, "Tales procesos nos permiten ver que comienza ahora a existir una tendencia universal para visualizar a la democracia desde un ángulo jurídico, como una obligación internacionalmente exigible. La Carta Democrática Interamericana constituye, en dicho contexto una contribución para esa tendencia mundial, tal vez la más desarrollada y la más avanzada (...). De muchas maneras la Carta va más allá del primitivo status quo en términos de principios, normas y mecanismos referidos a su preservación y a la defensa de la democracia en la OEA, tal como se ve en la perspectiva dinámica del desarrollo progresivo del derecho internacional".*[41]

En la misma ocasión, la representante de El Salvador explicó que al tratar de la necesidad de una *Carta Democrática Interamericana,* su país esta guiado por "*(...) la necesidad de ir más allá y profundizar el ámbito normativo interamericano relativo a la democracia."*[42]

Disertando durante la Sesión Protocolar del Consejo Permanente del 16 de septiembre de 2002 realizada en conmemoración del primer aniversario de la *Carta Democrática Interamericana*, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Didier Opertti, se refirió también con claridad al tema en cuestión, diciendo: *"(...) nos estábamos preguntando cómo hacer de la Carta una resolución que al mismo tiempo tuviese exactamente el mismo rango de un instrumento internacional vinculante, más allá y por encima del nivel normativo que la pirámide jerárquica de la OEA le había reservado. Y es entonces (...) que surgió la idea de hacer de dicha Carta un Capítulo en el desarrollo progresivo de nuestro derecho internacional contemporáneo, y confiriéndole el carácter de una interpretación auténtica. La Asamblea General, órgano supremo del Sistema, interpreta esta Carta [Democrática] como un desarrollo progresivo de la Carta de la OEA".*[43]

---

[40] En el XXXI período ordinario de sesiones de la Asamblea General, de junio de 2001 en San José, conforme citado por el Embajador Valter Pecly Moreira en la sesión ordinaria del Consejo Permanente de 6 de setiembre de 2001, in DE LA CALLE, p. 64.

[41] In DE LA CALLE, p. 78; el subrayado es nuestro.

[42] ESCOBAR, Margarita, in DE LA CALLE, p. 80.

[43] Conforme citado in DE LA CALLE, p. 232, subrayado.

El tema fue tratado con algún detenimiento por el Embajador de Perú Eduardo Ferrero Costa en una presentación realizada durante las *"Jornadas de Derecho Internacional"*[44] en 2002, en Florianópolis, Brasil. En su ensayo, titulado *"La Carta Democrática y el Sistema Interamericano"*, propuso formular un análisis inicial del *"(...) ámbito jurídico de la Carta Democrática dentro del ángulo del desarrollo progresivo del derecho internacional, junto con unas pocas ideas con relación a las fuentes de derecho internacional público y la naturaleza obligatoria de las resoluciones de la Asamblea General de una organización internacional"*.[45]

De conformidad con mucho de lo que hemos visto más arriba, el Embajador Ferrero Costa, visualizando la génesis de la *Carta Democrática Interamericana*, atribuye puntualmente su llegada no solamente en razón de un consenso hemisférico con relación a la democracia (y los derechos humanos), sino también al sentimiento general de que el Sistema fue percibido como carente de instrumentos jurídicos adecuados para tratar la situación. Se produjo por supuesto la *Resolución 1080*, aplicada a los casos de Haití (1991), Perú (1992), y Guatemala (1993). En sus palabras, tales aplicaciones de la *Resolución 1080* pueden ser consideradas como una evidencia de *"un modo aceptado de conducta internacional",* pero también podrían ser *"un mecanismo que, si acaso no probase ser enteramente efectivo en su aplicación, no recibió objeción"* de ninguno de los Estados en el hemisferio.[46]

Pero al mismo tiempo, y ello vendría a tener una influencia capital sobre la redacción final de la *Carta Democrática Interamericana,* los Estados miembros estaban crecientemente convencidos, y así lo expresaron en la *Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo,* de 1993, que la *"democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión integral y renovada de la solidaridad hemisférica, y que la capacidad de la Organización de jugar un papel en la preservación y fortalecimiento de la estructura democrática del hemisferio dependería de la realización de una estrategia inspirada por la interdependencia y complementariedad de dichos valores"*.[47]

Es justamente contra ese antecedente y teniendo esto en cuenta que los negociadores de la *Carta Democrática* vinieron a tratar la cuestión de si emitir un texto que adoptaría la forma de un tratado formal a ser sometido para la aprobación/ratificación individual de cada Estado miembro de la OEA, o como

---

[44] El informe completo de estas *Jornadas* fue publicado como *Jornadas de Derecho Internacional, 2002,* Florianópolis, Brasil, Secretaría General de la OEA: Washington DC, 2003. La presentación del Embajador Ferrero Costa; puede encontrarse en las p. 427-446, se harán referencias futuras a este texto mencionando simplemente *Jornadas, Florianópolis*.

[45] *Jornadas, Florianópolis*, p. 428.

[46] *Jornadas, Florianópolis*, p. 430.

[47] *Jornadas, Florianópolis*, p. 432; subrayado.

una resolución a ser aprobada por medio del consenso usual, es decir, no mediando ninguna objeción, en una Asamblea General de la OEA.[48] Y como el Ministro Opertti lo indicaría más tarde, el Embajador Ferrero Costa confirma que concibiendo a la *Carta* como parte del desarrollo progresivo del derecho internacional fue visto como una solución para el deseo de todos de conferir peso y valor legal a la *Carta*, mientras que no alcanza a utilizar la ruta formal del tratado.[49]

Habiendo dicho esto, si cada uno pudiese ir tan lejos como el Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, uno de los principales negociadores peruanos de la *Carta,* en su siguiente interpretación permanece discutible: en su opinión, es a raíz de que la *Carta* se basa en el principio del desarrollo progresivo del derecho internacional, que podría en efecto "reformar"[50] la *Carta de la OEA* sin la necesidad de tener que recurrir a un nuevo tratado. Y como fuera citado por el Embajador Ferrero Costa, el Embajador Rodríguez Cuadros concluye: *"Por esa razón, la Carta Democrática Interamericana es vinculante, porque es un desarrollo normativo de la propia Carta de la OEA".*[51]

Naturalmente, no obstante el desarrollo progresivo del derecho internacional, no existe unanimidad entre los académicos jurídicos de que una *"resolución"* aprobada por el cuerpo de una organización internacional puede ser legalmente de aplicación obligatoria a menos que los textos constitucionales de tales organizaciones especialmente lo permitan. Tal como lo manifestó el Embajador Ferrero Costa, dicha interpretación resultaría en que la *Carta Democrática* tendría meramente un carácter de *"recomendación"*.[52] Mas el derecho internacional no es estático; evoluciona, o 'se desarrolla progresivamente', en gran medida por supuesto sobre la bases de la conducta concordante de los Estados y la expresión de su voluntad política. Esto, propondríamos, es especialmente verdadero cuando tales Estados son reagrupados dentro de una organización regional con fuertes hábitos de decisiones obtenidas por consenso.

Por otro lado, tal como el Embajador Ferrero Costa lo recuerda, muchos son los especialistas para quienes la nómina de fuentes del derecho internacional

---

[48] El siguiente extracto, tomado también de Embajador Ferrero Costa ("Jornadas, Florianópolis", p. 443), es importante en esta cuestión: *"Más aún, a diferencia de las Naciones Unidas, en el caso de las resoluciones de la Asamblea General de la OEA, éstas en la práctica se negocian y se aprueban por consenso, a pesar de que la Carta de la OEA establece el sistema de voto. Esta situación compromete más a todos los Estados miembros, pues la resolución que se adopta por consenso implica que se ha aprobado sin la oposición formal de ningún Estado. El consenso compromete a todos los Estados miembros, dándole una mayor legitimidad a las resoluciones así aprobadas, pues tal como dice George Abi-Saab, se adoptan acuerdos y las resoluciones "con la misma anuencia y participación de todos los integrantes de la organización."*

[49] Ver *Jornadas, Florianópolis*, p. 440, y el último párrafo en el preámbulo de la *Carta Democrática Interamericana.*

[50] Notar que no utilizó "modificar".

[51] In *Jornadas, Florianópolis*, p. 441, subrayado.

[52] *Jornadas, Florianópolis*, p. 442.

encontrado en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es meramente indicativo, y no limitativo, *"quedando abierta la posibilidad de que existan o aparezcan otras fuentes*[53] *como producto de la evolución de la sociedad internacional".*[54]

El Dr. Mauricio Herdocia Sacasa aborda dichos temas con cierta amplitud en su reciente estudio, mencionado anteriormente[55], al consignar que *"El Derecho Internacional en América ha ampliado su acción al ámbito de la organización política interna, en lo referido a los elementos esenciales de la Democracia Representativa, que no pueden vulnerarse (...)"*[56], lo cual lo lleva más tarde a afirmar: *"El aporte del Sistema Interamericano al Siglo XXI será contribuir a*

---

[53] Tal como en ciertos tipos de *"resoluciones"* dependiendo de una serie de factores. Jorge Castañeda, quien ha estudiado esta cuestión, concordaría que independientemente de la conclusión de cada una en una teoría legal estrictamente hablando, la posición legal de las "resoluciones, el hecho permanece que los Estados aceptan aplicarlas como si fueran vinculantes. Castañeda escribe, conforme citado por el Emb. Ferrero Costa que ha estudiado este tema (*Jornadas, Florianópolis,* p. 443): *"...las recomendaciones ordinarias carecen de sanción en sentido jurídico. Su valor (o fuerza como suele decirse) es político y moral. La distinción, empero, no es ni obvia ni clara. En abstracto, puede distinguir entre la sanción en sentido técnico dirigida al cumplimiento de verdaderas obligaciones jurídicas preexistentes, y una presión encaminada a la realización de una conducta no obligatoria, pero estimada deseable y recomendada como tal por un organismo internacional. Mas ocurre que los medios de presión que emplean los organismos internacionales para lograr la ejecución de una recomendación típicamente política, no obligatoria, son los mismos que usan con el carácter de sanción para imponer el cumplimiento de obligaciones jurídicas. En la práctica, no se sabe por donde pasa la línea divisoria".* Castañeda avanza aún más en que no existe doctrina unánime aún sobre el ámbito legal de [dichas] resoluciones. Además, agrega, su contenido puede variar en gran medida, desde que: *"No existe aún doctrina unánime sobre el ámbito legal de [dichas] resoluciones. Por otro lado, su contenido puede variar en gran medida desde que una resolución puede constituir una orden, una invitación, o un abanico de varias formas intermediarias; puede tratar de asuntos técnicos o con temas que son eminentemente políticos; puede ser de una naturaleza materialmente legislativa, es decir, expresar normas jurídicas, o constituir un acto administrativo individual; puede ser dirigido a otro cuerpo del mismo sistema, a un cuerpo internacional diferenciado, a un acto administrativo individual; puede estar dirigido a otro cuerpo del mismo sistema, o a un cuerpo internacional diferente, a todos los estados en general, a algunos estados, o incluso a individuos; puede ser el resultado de un mecanismo de toma de decisiones, que implica la representación de una naturaleza igual o desigual; puede haber sido adoptada siguiendo un sistema de voto requiriendo de unanimidad, o simplemente en base a la mayoría."* (*Obras Completas*, t. I, Naciones Unidas. México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Colegio de México, 1955, p. 271-272.

[54] *Jornadas, Florianópolis*, p. 443.

[55] Ver Nota 4.

[56] *Op. cit.,* p. 137.

consagrar universalmente el principio de la Democracia Representativa como compromiso jurídicamente vinculante (...)".[57]

En ese sentido, los puntos de vista de Steven Wheatley (quien rechaza el clamor de que la ley internacional debería reconocer una obligación universal para que los estados introduzcan y mantengan a los gobiernos democráticos[58]), en lo que parece admitir que los avances hacia dicho reconocimiento siendo realizados a niveles regionales bien vale la pena examinar. En *"Democracia en el derecho internacional: Una Perspectiva Europea"*[59], mientras que asevera que no es aún posible – al menos en la época en que se refería a ello, es decir, en 2002- identificar tal obligación universal, condice que *"el aspecto interno en evolución del derecho de un pueblo con relación a sui autodeterminación, el creciente número de estados que adhieren a los instrumentos universales y regionales en materia de derechos humanos (conteniendo todos ellos disposiciones sobre elecciones libres y justas y participación política), y el reconocimiento de que un sistema democrático de gobierno no puede ser reemplazado de manera legítima por uno autoritario, indica un movimiento progresivo e irreversible hacia una comunidad mundial de estados democráticos"*[60]. Incluso considera que en Europa este *"avance"* irreversible se ha completado. Por ejemplo, concluye correctamente de la letra del Artículo 6 (1) del *Tratado de la Unión Europea*[61] que la existencia de una democracia estable constituye uno de los criterios que deben ser implementados antes de que nuevos miembros puedan ser considerados para la accesión[62]. En lo que se refiere al Consejo de la Corte Europea sobre Derechos Humanos, ha concluido que la *"democracia parece ser el único modelo político contemplado por la [Convención Europea sobre Derechos Humanos] y en consecuencia, el único compatible con la misma"*[63]. Lo mismo se aplica a la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE); su documento fundador, la Carta de París para una Nueva Europa[64] de 1990, proclama: "*Nos comprometemos a construir, consolidar y fortalecer a la democracia como el único sistema de gobierno para nuestras naciones".* Si, como lo expresa Wheatley, la democracia es la única forma de gobierno legítima de Europa,

---

[57] *Op. cit.,* p. 138.

[58] Más sobre la posición de Wheatley en comentarios situados en el Anexo 1 del documento CJI/doc.190/05 rev. 3 del 20 de marzo de 2006.

[59] In International and Comparative Law Quarterly (ICQL), v. 51, abril 2002, p. 225-247.

[60] *Op. cit,* p. 234.

[61] Texto complete en http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325EN.000501.html. El Art. 6 (1) dice: "*La Unión se funda en los principios de libertad, democracia, respeto por los derechos humanos y libertados fundamentales, y el estado de derecho, principios éstos que son comunes a los Estados Miembros*".

[62] *Op. cit.,* p. 235, nota 70.

[63] En el caso Partido Comunista Unido de Turquía y otros c/Turquía, Informes 1998-I, en párrafo 45; op. cit, p. 235.

[64] Texto completo en http://www.hri.org/docs/Paris90.html#Pt1.

entonces *"todo estado que no sea 'democrático' se encuentra en violación de una obligación internacional".*[65]

También reconoce que en el caso de Nicaragua la Corte Internacional de Justicia *"ha aceptado que nada existen dentro del cuerpo del derecho internacional para prevenir un estado de vincularse legalmente para adoptar y mantener una forma particular de gobierno".*[66]

Podemos concluir esta sección sobre la "*Carta Democrática Interamericana y el 'desarrollo progresivo del derecho internacional'; la Carta como una 'resolución' "* sugiriendo que dado:

(1) el hecho de que la *Carta* ha sido el resultado de una decisión primariamente política,

(2) que fue concebida y propuesta con la noción claramente establecida y aceptada que debía inscribirse dentro del ámbito del desarrollo progresivo del derecho internacional, y

(3) que en la práctica no solamente está siendo utilizada y aplicada, mas el mandato otorgado al CJI evidencia una voluntad política de buscar las maneras para mejor realizar las aspiraciones sobre las que está construida y que a su vez están directamente guiadas e inspiradas por los principios y altos fines solemnemente proclamados en la propia *Carta de la OEA*[67], la *Carta* verdaderamente crea para todos los Estados miembros, individual y colectivamente, una serie de deberes y obligaciones.

Y que tales obligaciones y deberes, basados en el exacto lenguaje de la *Carta* tratan de la preservación, defensa y fortalecimiento de la democracia, no solamente concebida como una condición *sine qua non* para la solidaridad interamericana y la cooperación, sino que necesariamente requieren del desarrollo social y económico para perdurar y florecer.

---

[65] *Op. cit*., p. 235.

[66] *Op. cit*., p. 234, nota 69. En un punto relacionado, agrega: *"For those 148 states (...) who are signatories to the International Covenant on Civil and Political Rights, it is arguable that their obligations to introduce democratic government (...) are permanent and irreversible".* And although Wheatley's text focuses on Europe, as its title indicates, he does mention, *en passant*, that developments in the Americas with regard to an international obligation to democracy at regional levels, as evidenced by what then was the fairly recent *Santiago Commitment to Democracy and Renewal of the Inter-American System,* merit attention (*op. cit*, p. 245, Nota 73).

[67] Una conclusión, como indicado anteriormente, compartida por el Dr. Mauricio Herdocia Sacasa, *op. cit*, p. 141, cuando expresa: "*La Carta Democrática Interamericana constituye, sin duda alguna, la reafirmación e interpretación, por un lado, y el desarrollo normativo, por el otro, de principios ya incluidos en un tratado anterior tal como la Carta de la OEA ...".*

O, como el entonces Secretario General, César Gaviria, se refirió a ello al dirigirse a la Sesión Protocolar del Consejo Permanente de setiembre de 2002, realizada en conmemoración del primer aniversario de la adopción de la *Carta Democrática Interamericana*, recordando rápidamente que debe ser vista no solamente como "*una guía para la conducta democrática"* sino también como un *"código de conducta (...que) evidencia un profundo compromiso para con la democracia".*[68]

***

PARTE III

I. Algunas Consideraciones y Reflexiones Iniciales

Las revisiones previas de los documentos por parte de CJI, así presentados, condujeron a algunas consideraciones y reflexiones anticipadas[69], que servirían para guiar al Relator en el desarrollo y elaboración posteriores del presente estudio.

1. La interrelación entre democracia y desarrollo económico y social

Una conclusión inmediata a la que arribó el Comité fue que, como mencionada anteriormente y conforme al postulado de nuestro mandato, no puede haber duda alguna que la existencia de interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social ha sido, y continúa siendo, amplia y repetidamente proclamada en varios textos hemisféricos y en documentos de diversa naturaleza[70]. Aunque sea ampliamente reconocido que la relación entre dichos conceptos "*permanece siendo una cuestión controvertida"*[71]. Aún así, dado que lo que de alguna manera aparece como la 'novedad' de tener que buscar y analizar los aspectos *"jurídicos"* de dicha interdependencia o interrelación (nuevamente, algo que dista de ser auto evidente), parecía requerirse una mirada cercana a los variados y con frecuencia bastante diferentes ángulos, a partir de los cuales se expresa la vinculación en dichos documentos. Por ejemplo, en algunos momentos el argumento que aparentemente está siendo esgrimido es que la democracia tiende o es una precondición para el desarrollo. En otros momentos, la

---

[68] DE LA CALLE, p. xi; el subrayado es nuestro.

[69] Especialmente en los períodos ordinarios de sesiones n.65, 66 y 67.

[70] Sin mencionar innumerables referencias similares en otros círculos, tanto regionales como universales. Por ejemplo, el párrafo 16 de la arriba mencionada "Agenda for Democratization; Supplement to Reports A/50/332 AND A/51/512 on Democratization (17 Dec 1996), el Sec. Gen de la ONU Boutros Boutros-Ghali consideró como una *"verdad más profunda"* que *"la democracia contribuye para (...) promover el desarrollo económico y social"; también se refirió a su "convicción de que la paz, el desarrollo y la democracia están inextricablemente unidos"* (párrafo 118).

[71] Boutros Boutros-Ghali, *op. cit.,* párr. 118. Larry Diamond (*op. cit.,* p. 8) dice de manera similar: "*la evidencia empírica sobre la relación entre democracia y desarrollo es ambigua*".

proposición parece ser, *a contrario*, que para que la democracia florezca primeramente debe producirse el desarrollo. Pero con mayor frecuencia, estas líneas son borrosas y la preposición simplemente es que ambas son inseparables y/o que se ayudan mutuamente. Esto fue bastante elocuentemente expresado por el Panel Internacional de la UNESCO sobre Democracia y Desarrollo al establecer: *"(...) la historia demuestra que los casos en los cuales la democracia y el desarrollo fueron disociados han resultado en su mayor parte en un fracaso. De manera contraria, la interconexión de la democratización y del desarrollo ayuda a ambos a enraizarse de manera duradera. Así como la democracia política, a fin de consolidarse, necesita ser complementada por las medidas sociales y económicas que estimular el desarrollo, similarmente cualquier estrategia de desarrollo precisa ser ratificada y reforzada por la participación democrática a fin de ser implementada".*[72]

El Comité Jurídico, por consiguiente, concordó en estudiar cómo y de qué manera dicha interrelación surge en varios documentos internacionales y hemisféricos. Mas como resultado de sus discusiones y debates preliminares, el CJI concluyó que una revisión de la Carta de la OEA y de la Carta Democrática Interamericana garantiza las afirmaciones siguientes:

- el desarrollo económico y social consolidan la democracia, pero no la *"condicionan";*

- el desarrollo económico y social fortalecen a la democracia, pero eso no significa que sin desarrollo la democracia no pueda lograrse;

- la ausencia o falta de desarrollo puede y en efecto coloca a la democracia en peligro;

- la ausencia o falta de desarrollo no puede constituirse en justificativa para suprimir o disminuir la democracia.

2. 'Democracia primero' *versus* 'desarrollo primero'

Los méritos relativos de los enfoques de 'democracia primero' *versus* 'desarrollo primero' han sido objeto de innumerables estudios académicos, tanto teóricos como empíricos. Lo siguiente ofrece una buena ilustración de los temas subyacentes en juego, como lo expresado nuevamente por él Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, mientras se refería a lo que el llamó como *"las cuestiones difíciles levantadas por la democratización, sobre la prioridad y la oportunidad entre la paz, el desarrollo y la democracia (...)*":

> *"En algunos casos la paz, el desarrollo y la democracia han sido buscados de manera simultánea (...). En otros casos, no obstante, la búsqueda conjunta de estas metas ha probado ser más difícil que lo esperado, contribuyendo para ello la inestabilidad política, la*

---

[72] *Op. cit*., en p. 10.

> *desorganización social y la frustración económica. Estas experiencias han traído al foro la cuestión principal de la priorización: si la democratización requiere como precondición el logro dentro de una nación de un cierto nivel de paz y desarrollo.*
>
> *La paz puede verse como siendo esencial, porque sin ningún grado de paz, ni el desarrollo ni la democracia son posibles. Aún así, tanto el desarrollo como la democracia son esenciales si es que la paz va a perdurar. La articulación entre desarrollo y democracia es más compleja. La experiencia ha demostrado que el desarrollo puede tener lugar sin democracia. No obstante, poco sugiere que el desarrollo requiere un régimen autoritario y mucho sugiere que, en el largo plazo, la democracia es un ingrediente esencial para el desarrollo sustentable. Al mismo tiempo, el desarrollo es un ingrediente esencial para la verdadera democracia (...)".*[73]

Como uno de los ejemplos de las numerosas discusiones académicas que tienen lugar sobre el tema, algunos autores han argumentado con fuerza que los datos históricos contradicen el argumento de que para que los países pobres se tornen realmente democráticos deben desarrollar en primer lugar, un argumento que ellos consideran ser *"no solamente equivocado, sino que (lleva) a políticas atroces*", un argumento que según ellos resulta en favorecer "*un enfoque lento para la promoción de la democracia*"[74]. *"Tan imperioso como suena la tesis del desarrollo primero", agrega "la evidencia empírica resulta clara: las democracias superan en su desempeño a las autocracias en el mundo en desarrollo"*[75].

Considerando todo en su conjunto, el CJI consideró que tal *"debate"* permanece en primer lugar y por naturaleza en la esfera política, en vez de legal; lo cual explica probablemente por qué permanece, hasta esta fecha, tan inconcluso. He ahí la falta de importancia inmediata de tal debate con relación al presente estudio.

---

[73] *Op. cit*., párrafos 119-121. El subrayado es nuestro.

[74] SIEGLE, Joseph T., WEINSTEIN, Michael M., and HALPERIN, Morton H. "*Why Democracies Excel*", Foreign Affairs, Sept/Oct2004, v. 83, n. 5, p. 57-71, en la p. 57. Atribuyen esa teoría a lo que denominan una *"noción de sentido común",* popularizada a principios de la década del 60 por sociólogos políticos tales como Seymour Martin Lipset, *"de que el crecimiento económico crea las precondiciones necesarias para la democracia al expandir la alfabetización, creando una clase media segura, y alimentando actitudes cosmopolitas". Dicha teoría, agregan, persistió en el período que siguió a la Guerra Fría "a pesar de los abismales registros económicos de los gobiernos militares latinoamericanos, los gobernantes tipo "hombre duro" de África, y los estados comunistas en Europa Oriental y la anterior Unión soviética (...) en gran medida en virtud del deslumbrante desempeño económico de ciertas autocracias asiáticas: Singapur, Indonesia, Corea del Sur, Taiwán, y, últimamente, China"*. (en la p.. 58). (traducción libre).

[75] *Op. cit.,* p. 58. Mas tarde agregan: *"(...) la evidencia total es sobrecogedora: democracias pobres han tenido una ventaja de desarrollo compatible por sobre las autocracias pobres durante los últimos 40 años"* (p. 63).

3. El "derecho a la democracia"

El Artículo 1 de la *Carta Democrática Interamericana* proclama: "*Los Pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. (...)".* Esta clara afirmación (a) de que existe tal como un *"derecho a la democracia"*, (b) que tal derecho corresponde a *"los pueblos"*, y (c) que los gobiernos de las Américas tienen la *"obligación"* de promover y defender dicho derecho, es naturalmente de importancia de primera magnitud para el presente estudio. Verdaderamente, se ha sostenido que esa parte del Artículo 1 de la *Carta Democrática Interamericana* constituye ahora de manera general como la arquitectura de la democracia interamericana. En realidad, el enfático reconocimiento de la existencia de un *"derecho a la democracia"* se encuentra en el corazón de la total instrumentación que la OEA y sus miembros han desarrollado en el transcurso del tiempo a fin de cumplir la obligación de promover y defender a la democracia. Así, la Declaración de 2003 sobre Seguridad en las Américas (Ciudad de México) rezaba: "*Reafirmamos que la democracia constituye un derecho (...)"*[76]. En 2004, los jefes de Estado y Gobierno reunidos en la Cumbre Especial en Monterrey, México, adoptaron la *Declaración de Nuevo León* en la cual se vierte exactamente la misma frase mencionada más arriba y perteneciente a la *Carta Democrática Interamericana*[77]. Y como recientemente durante la 35ª Sesión ordinaria de la Asamblea General (junio 2005) en Fort Lauderdale, la *Declaración de Florida* realiza también una referencia específica a la *Carta Democrática Interamericana* como *"estableciendo que los pueblos de las Américas poseen un derecho a la democracia"*[78].

Esta existencia en lo que puede referirse como el derecho internacional de las Américas, de un *"derecho a la democracia"*, encontró inicialmente alguna resistencia. En el curso de las negociaciones que llevaron a la aceptación del Artículo I de la *Carta Democrática Interamericana*, algunos delegados sintieron que tal lenguaje se encontraba *"fuera del derecho internacional tradicional"*. No obstante, tal como lo apunta un analista:

> , *"(...) cuando el polvo había bajado, se encontró que (...) el Art. 1 eleva el concepto hacia un contrato significativamente avanzado con los gobiernos. (...). Si un instrumento que es una declaración política* [79] *se vuelve parte del tejido de la ley internacional tradicional constituye función del precedente. En el caso de la Carta, tal como fue el caso con*

---

76 Cap. III, párrafo 5.
77 Cap.III, párrafo 8º.
78 Preámbulo, 2° párrafo.
79 Más sobre este punto en la Parte III del presente Informe.

> *la resolución 1080, los precedentes están ya brindando una validación".* [80]

De no menos importancia es el hecho que al *"derecho a la democracia"* que pertenece a los pueblos, corresponde la *"obligación"* de su gobierno de *"promoverla y defenderla"* En su obra mencionada anteriormente[81] el Dr. Mauricio Herdocia Sacasa escribe que: *"Esta obligación colectiva (...) extrae las circunstancias relativas a la afectación grave de los procesos políticos institucionales democráticos y el legítimo ejercicio del poder del fuero interno y lo catapulta al ámbito interamericano".*[82] De lo cual el concluye más tarde: *"Hoy se debe aceptar que también hay una acción colectiva y una respuesta legítima de la Organización [OEA] en materia de defensa de la Democracia Representativa y los Derechos Humanos".*[83]

4. Democracia como un "derecho humano"

Como se verá, la cuestión arriba de un *"derecho a la democracia"* se ha confundido a veces en instrumentos hemisféricos e internacionales con la noción de democracia como un *"derecho humano"*. En virtud de la noción más aceptada de que el desarrollo económico y social forma parte de los derechos humanos[84], y que la expresión frecuentemente utilizada "*la promoción de la democracia y de los derechos humanos"* parecería indicar que las dos nociones, a pesar de que íntimamente relacionadas como bien lo veremos, no deben confundirse, el Comité concordó que dentro de un estudio sobre los aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo social y económico, debería concluirse que la democracia en tanto derecho no puede ser enteramente subsumida en la esfera de los derechos humanos, no obstante su reconocido carácter mutualmente fortalecedor.

Tal conclusión encuentra amplio apoyo en el propio lenguaje de la *Carta Democrática Interamericana.* Por ejemplo, cuando "*reconoce la importancia del*

---

[80] GRAHAM, John, "A MAGNA CARTA FOR THE AMERICAS: The Inter-American Democratic Charter: Genesis, Challenges and Canadian Connections", un documento sobre política publicado en Ottawa en agosto de 2002 por la FOCAL (Canadian Foundation for the Americas: Policy Paper FPP-02-09, p. 7; el texto completo del documento puede encontrarse en http://www.focal.ca/pdf/iad_charter.pdf). Los "precedentes" a los cuales se refiere fueron, a partir de 2002, el *coup-d'état* contra el Presidente Aristide de Haití por Raoul Cedras para la Resolución 1080, y el de Pedro Carmona contra el Presidente Hugo Chávez de Venezuela para la Carta Democrática. (John W. Graham fue el primer jefe de la Unidad para la Promoción de la Democracia en la Organización de los Estados Americanos).

[81] HERDOCIA SACASA, Mauricio, op.cit, p. 206.

[82] En la p. 133 de un capítulo (4.8; p. 133-152) dedicada enteramente a la "Carta Democrática Interamericana, un Nuevo Instrumento para la Acción Colectiva".

[83] Op. cit, p. 134.

[84] Aunque es discutible que la democracia, el desarrollo y los derechos humanos, aun cuando sean estrechamente interdependientes y se refuercen mutuamente, serán mejor tratados como tres conceptos en forma separada.

continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia"[85], o cuando recuerda *"que el protocolo de San Salvador en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales resalta la importancia de que tales derechos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar el régimen democrático representativo de gobierno"*[86], o incluso cuando establece que *"la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad, y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio"*[87], reconoce más que implícitamente que ambas nociones son bastante diferentes.

5. El desarrollo como un "derecho" y como un "derecho humano"

Si, como se ha visto más arriba, los instrumentos de la OEA proclaman de manera rotunda que la democracia es un derecho, su enfoque respecto del desarrollo como un derecho está mucho más lleno de rodeos, en el mejor de los casos. Por ejemplo, la *Carta de la OEA*, en su artículo 17, enuncia que *"Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica (...)"*. Pero puede fácilmente argumentar que esta formulación nada tiene que ver con la declaración de un *"derecho para el desarrollo"*, un argumento que se ve reforzado por una mirada a la versión española del mismo artículo que dice en parte que *"Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente (...)"*, y en su artículo 45, se lee: *"(...): a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material"*. Vale notar, que mientras en el artículo 17 el *"derecho a desenvolver"* corresponde al Estado, en el artículo 45 el derecho *"al bienestar material"* – y aquí estamos asumiendo que esto equivale a *"desarrollo"*, se presenta como un derecho individual. Por otro lado, los documentos inspirados en la ONU son más directos en sus referencias a un *"derecho al desarrollo"*. Por ejemplo, en el párrafo 11 de la III Parte de la *Declaración del Milenio de* 2000, encontramos que: *"(...) Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo (...)",* en el párrafo 24 de la Parte V, que como resulta interesante a sido denominada: *"Derechos humanos, democracia y buen gobierno",* puede leerse: *"No escatimaremos esfuerzo alguno para promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho, y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo"*.[88] En el *Consenso de Monterrey* de 2002, otro documento del tipo de la ONU, dice en parte: "*(...) La libertad, la paz y la seguridad, la estabilidad interna, el respeto a los derechos humanos,*

---

85 9° párrafo del Preámbulo.

86 12° párrafo del Preámbulo.

87 Art. 13.

88 Notar que se hace una clara distinción entre promover la democracia y promover los derechos humanos, reforzando así el argumento que la democracia y los derechos humanos no son en realidad conceptos que pertenecen exactamente al mismo orden.

incluido el derecho al desarrollo, y el estado de derecho, la igualdad entre géneros, las políticas con orientación de mercado y el compromiso general de crear sociedades justas y democráticas son también condiciones esenciales que se refuerzan mutuamente".[89] Y tal como lo hemos visto arriba, el Panel Internacional sobre Democracia y Desarrollo designado por la UNESCO proclamó *"el derecho al desarrollo posee un espacio natural entre los derechos humanos"*[90]*;* habló también de la *"interdependencia del derecho a la democracia y del derecho al desarrollo"*[91].

Así, tal como lo sugerido por el Dr. Jonathan Fried durante su Conferencia de 2004 en la XXI Sesión del Curso de Verano del CJI sobre derecho internacional del sistema interamericano, uno puede afirmar con seguridad que existe un creciente consenso internacional de que existe un derecho al desarrollo[92]. Pero, como también lo señala, existe escepticismo sobre dicha aseveración.[93] Lo que se refirió más arriba cono *"documentos inspirados en la ONU"* pueden rastrearse hasta llegar a documentos mucho más viejos, tal como, por ejemplo, la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 de la UNGA*[94], que bien vale la pena citar con algún detalle:

> - "*Reconociendo que el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político"*[95] ;
>
> - *"Reconociendo que la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y que toda política de desarrollo debe por ello considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo"*[96]*;*
>
> - *"Reconociendo que la creación de condiciones favorables al desarrollo de los pueblos y las personas es el deber primordial de los respectivos Estados"*[97]*;*
>
> - *"Confirmando que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable y que la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen las naciones"*[98]*;*
>
> - *"El derecho al desarrollo constituye un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están*

---

89 Parte II, sección (A), párrafo 11.

90 *Op.cit.,* en la p. 10.

91 *Op.cit.,* en la p. 11.

92 Ver *Curso de Derecho Internacional*, XXXI - 2004. Washington, DC: Secretaría General de la OEA, 2005, p. 295-322, en la p. 320. El Dr. Fried es un ex-miembro del CJI, en el cual se desempeñó durante 11 años.

93 Más sobre este tema, abajo.

94 A/RES/41/128 del 4 de diciembre de 1986, 97ª. reunión plenaria, texto completo en http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm

95 2° párrafo del Preámbulo.

96 13° párrafo del Preámbulo.

97 14° párrafo del Preámbulo.

98 16° párrafo del Preámbulo.

facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él"[99];

- *"La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo"*[100];

- *"Los Estados poseen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste."*[101];

- *"Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo"*[102]:

- *"Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo (...)"*[103];

- *"Los Estados tienen el deber de adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo"*[104];

- *"Todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (...)"*[105];

- *"Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales"*[106];

- *"Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales"*[107]:

- *"Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo (...)"*[108].

---

99 Art. 1, 1.
100 Art. 2, 1.
101 Art. 2, 3.
102 Art. 3, 1.
103 Art. 3, 3.
104 Art. 4, 1.
105 Art. 6, 1
106 Art. 6, 2.
107 Art. 6, 3.
108 Art. 8, 1.

- *"Todos los aspectos del derecho al desarrollo enunciados en la presente Declaración son indivisibles e interdependientes y cada debe ser interpretado en el contexto del conjunto de ellos"*[109].

Son de especial importancia en lo consignado arriba las nociones de que (1) el ser humano individual es el sujeto principal del desarrollo; (2) los Estados tienen el deber de tomar las acciones necesarias para la concreción del *"derecho al desarrollo"*, tanto nacional como internacionalmente; y (3), como corolario inmediato, los Estados tienen el deber de colaborar entre sí en dicho proceso de desarrollo. Nociones todas que pueden encontrarse repetidamente un muchos documentos hemisféricos, incluyendo a la *Carta de la OEA* y a la *Carta Democrática Interamericana.*

La Conferencia de la ONU de 1993 sobre Derechos Humanos[110], adoptó una *Declaración de Viena y Programa de Acción*, que reiteró mucho de lo dicho arriba. Reafirmó el *"derecho al desarrollo (...) como un derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales"*; que "*la persona humana es el sujeto central del desarrollo; que los Estados deben cooperar mutuamente para asegurar el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo"* y que *"la comunidad internacional debe propiciar una cooperación internacional eficaz para la realización del derecho al desarrollo y la eliminación de los obstáculos al desarrollo"*. [111]

Entre las razones o argumentos esgrimidos por los escépticos con relación al ámbito –o aún existencia– en el derecho internacional de un *"derecho al desarrollo"* y que el Dr. Fried resume, podemos encontrar lo siguiente:

- *"Declaraciones estableciendo el derecho al desarrollo carecen de status bajo el derecho internacional, dado que no son vinculantes"*.

---

[109] Art. 9, 1.

[110] 14-25 junio 1993.

[111] Texto completo en A/CONF.157/23, 12 jul. 1993, disponible en http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument. Con relación a la necesidad del Estado de cooperar para asegurar el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo, los autores Siegle, Weinstein y Halperin lamentan el hecho de que "*a pesar de la creciendo retórica y financiación para proyectos de promoción de la democracia, el simple hecho es que Occidente no inclina su asistencia al desarrollo de las democracias",* una situación que ellos manifiestan que *"puede y debe cambiar"*. También abogan que los reglamentos del Banco Mundial, del FMI y de las instituciones regionales de préstamo *"deben modificarse a favor de los regímenes democráticos";* parecería ser por ejemplo que actualmente al Banco Mundial y al FMI *"se les ha prohibido considerar a la legitimidad democrática al tomar decisiones financieras"*. Pero no reconocen que de manera creciente factores tales como "*gobernancia democrática, transparencia, existencia de derechos económicos e inversiones en salud y educación son mantenidos como criterios que califican a los países para que reciban asistencia"* (ver *op. cit*., en p. 67-68.)

- "El desarrollo es un proceso colectivo. Tal como el derecho a la paz o el derecho a un ambiente saludable, el desarrollo es un concepto demasiado amplio para ser caracterizado como un derecho".

- "Los derechos individuales conectados al proceso de desarrollo (seguridad de la persona) pueden ser violados por el estado del reclamante. No existe base en el derecho internacional, no obstante, para agregar estos reclamos en un derecho al desarrollo que crea obligaciones para los estados extranjeros, o que crea un curso de acción contra un estado extranjero".

- "No existe obligación de los estados en ayudar a que los países en desarrollo se desarrollen, ni obligación de brindar transferencia de riqueza. La Carta de la ONU crea tan solo una obligación general para que los estados cooperen".

- "El desarrollo está en la agenda internacional, mas es prematuro discutirlo como un derecho jurídico".[112]

6. La noción de "Desarrollo Integral"

Aunque nuestro mandato se refiere a *"desarrollo económico y social"*, varios miembros del Comité se preguntaron si y con qué alcance no sería bastante apropiado incluir en nuestro estudio el concepto más moderno o reciente de *"Desarrollo Integral"*.

Es dicha noción más comprensiva que la *Carta Democrática Interamericana* utiliza en el título de su Capítulo III: *"Democracia, Desarrollo Integral y Combate a la Pobreza"*. Tal como su Artículo 14 habla de la *"cooperación para el desarrollo integral"*.

Como todos sabemos, la *Carta de la OEA* posee ahora un extenso Capítulo[113] enteramente dedicado al *"Desarrollo Integral"*, y ha creado el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, directamente responsable (tal como el Consejo Permanente) ante la Asamblea General[114], con su composición y finalidades descriptas en su Capítulo XIII. Declarando que el Desarrollo Integral para los pueblos de Américas es una condición esencial para la paz y la seguridad, la *Carta de la OEA* confiere entonces sobre dicha misma noción un amplio significado al decir que "*(...) El desarrollo integral abarca los campos económico, social, educacional, cultural, científico, y tecnológico, en los cuales deben obtenerse las metas que cada país defina para lograrlo"*[115]. Procede entonces inmediatamente a declarar que la cooperación interamericana para el desarrollo integral *"(...) deberá comprender los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, apoyar el logro de los objetivos*

---

[112] Ver p. 322 del documento arriba mencionado. El Dr. Fried se refiere a Malcolm M. Shaw: International Law (4. ed.), p. 224.

[113] Cap. VII, Art. 30-52.

[114] Art. 70.

[115] Art. 30.

nacionales de los Estados miembros y respetar las prioridades que se fije cada país en sus planes de desarrollo...".[116]

No es sin consecuencia para el presente Informe que la *Carta de la OEA*, aún en su capítulo dedicado al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, proclama asimismo que los *"Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica, la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos, en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral"*[117]. No obstante no exista una mención directa de la *"democracia"* como esta aquí, la referencia a la *"plena participación en las decisiones (...)"* puede ciertamente ser interpretada como estableciendo un vínculo entre, por un lado, el desarrollo en su forma 'integral', es decir, totalmente comprensiva -que como hemos visto incorpora naturalmente al desarrollo económico y social- y, por otro lado, a la democracia.

Finalmente, se encuentra aún otra referencia, esta vez más directa, a la democracia en la medida en que la relaciona con el *"Desarrollo Integral"* en la primera parte del artículo 31 cuando la *Carta de la OEA* establece que "*la cooperación interamericana para el Desarrollo Integral es responsabilidad común y solidaria de los Estados Miembros, en el marco de los principios democráticos y las instituciones del sistema interamericano".* Resulta discutible que tal referencia a *"dentro del marco de los principios democráticos"* del Sistema, pueda ser interpretada como significando que tal responsabilidad común y conjunta puede tan sólo ser ejercida totalmente cuando asumida por los Estados, que se colocan dentro del ámbito de tales "principios democráticos" tal como aparecen enunciados en la *Carta.*

De manera entonces, que cualesquiera obligaciones *"jurídicas"* adjuntas al 'Desarrollo Integral' en la *Carta de la OEA* bien puede constituir un factor para determinar los aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social.

7. Recursos ante la falta de desarrollo económico y social como una amenaza a la democracia

Al revisar el texto de la *Carta Democrática Interamericana* se hicieron algunos comentarios con relación a su Capítulo IV (titulado "*Fortalecimiento y Preservación de la Institucionalidad Democrática"*), que bien vale la pena repetir aquí, por lo menos en parte.

El Capítulo IV (Arts. 17-22) de la *Carta Democrática Interamericana* es por supuesto una parte clave de la misma. Algunos dirían que muestra los *"dientes"* de dicha *Carta* dado que enuncia una acción específica por la cual los Estados

---

[116] Art. 31.
[117] Art. 34.

miembros de la propia OEA están facultados a asumir e implementar la promoción, defensa y restauración de la democracia en las Américas. El CJI se preguntó si acaso uno no podría argumentar que es la carencia de una avenida -o avenidas- paralelas más visibles o fácilmente identificables para el logro de niveles más elevados de *"desarrollo económico y social"*, especialmente si tal inexistencia de desarrollo vino a ser percibida como colocando a la democracia en peligro, lo que ha llevado al pedido de realizar el presente Informe.

En dicho contexto, el artículo 17 de la *Carta Democrática Interamericana* levanta una cuestión interesante. Situada bien al principio del Capítulo IV dice:

> *"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"*.

Las cuestiones que se levantan son: (a) A la luz de la ampliamente reconocida y frecuentemente proclamada interdependencia entre la democracia y el desarrollo económico y social, ¿abre por acaso este artículo la puerta para que un Estado miembro que por ventura llegase a considerar su falta de desarrollo económico y social como colocando en riesgo su *"proceso institucional político democrático"* o *"su legítimo ejercicio del poder"* se apreste a solicitar la asistencia del Secretario General o del Consejo Permanente? Y en caso positivo, ¿cuáles serían las medidas esperadas de los mismos? ¿Y de los Estados miembros? O (b), a la luz del lenguaje restante en el Capítulo IV de la *Carta Democrática Interamericana,* ¿podría acaso argumentarse que el artículo 17 no fue creado y no persigue remediar dicha situación, y que la respuesta a la misma debe encontrarse en otros instrumentos de la OEA?[118]

El Artículo 18 de la *Carta Democrática Interamericana* levanta también un interrogante de la misma naturaleza. La norma dice:

> *"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 decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento."*

---

[118] ¿Podría acaso ocurrir que el *"proceso democrático político institucional"* o el *"legítimo ejercicio del poder"* deban ser distinguidos de la democracia considerada de manera más general?

La reciente *Declaración de Florida* puede arrojar alguna luz sobre dichos temas. En verdad, su Artículo 3 proclama:

> "*Se encarga al Secretario General (...) teniendo en cuenta los propósitos y principios de la Carta de la OEA, en especial el de promover y consolidar la democracia representativa, elabore propuestas de iniciativas de cooperación oportunas, eficaces, y equilibradas y graduales, según corresponda, para abordar situaciones que puedan 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 Carta Democrática Interamericana (...)".*

Si uno reconoce que la falta de desarrollo puede hacer peligrar la democracia, tal como está siendo reafirmado en muchos documentos hemisféricos, el Artículo 3 de la *Declaración de Florida* parecería en realidad confirmar de manera inequívoca que en una situación donde la falta de desarrollo hace correr el riesgo de afectar de manera adversa a la democracia, el Secretario General posee en verdad el deber u obligación de tomar medidas.

Y, siguiendo ese temperamento, parecería que el Art. 4 de la *Declaración de Florida* es casi superfluo; al sostener que: *"Se reafirma que el Secretario General, en el ejercicio de la autoridad que le confiere la Carta de la OEA y de acuerdo con la Carta Democrática Interamericana, podrá llevar a la atención del Consejo Permanente aquellas situaciones que puedan requerir acción de conformidad con Cartas"*.

Indirectamente, lo anterior levanta aún otra serie de cuestiones fundamentales: (a) de manera sumamente evidente, tal como surge de tantos documentos hemisféricos básicos, un país tiene una clara (y muchos dirían no solamente 'vinculante', pero aceptada por todos como tal) obligación para con la democracia si es que va a formar parte de la OEA; (b) aún, y no menos evidente, el desarrollo en cualquier nivel no constituye tal condición para la pertenencia como miembro, y su falta no es tampoco impedimento para la misma.

El corolario a lo que precede parecería ser que mientras que en tanto que (i) un miembro puede ser *"sancionado"* en el caso de que se aparte de la democracia (y tales *"sanciones"* han sido descritas con pormenores, han sido aplicadas y seguramente lo serán en el futuro), y (ii) existen *"disparadores"* bien definidos que pueden ser activados a fin de impedir o interrumpir dicho distanciamiento, (iii) no menos obviamente difícilmente podría existir ninguna obligación *"vinculante"* a ser desarrollada y (iv) los recursos al peligro contra la democracia que carecen de niveles apropiados de desarrollo pueden venir a representar son mucho menos *"institucionalizados"*.

Parecería que lo que en realidad se le está solicitando al CJI es si existen respuestas jurídicas que podrían corregir o mejorar dicha situación. Y aquí uno no puedo sino tomar nota del Artículo 6 de la Declaración de Florida de 2005, que dice: *"Se estimula al grupo de Trabajo a Negociar la Carta Social de las*

Américas y un Plan de Acción, de manera que su labor sirva efectivamente para fortalecer los instrumentos existentes de la OEA sobre democracia, desarrollo integral y la lucha contra la pobreza". Dicho lenguaje parecería establecer un enlace entre una *"Carta Social"* futura y la actual *Carta Democrática Interamericana,* en el entendimiento de que uno de los objetivos de dicha carta social sería estimular y fomentar el desarrollo, ayudando así a crear condiciones favorables para la preservación de la democracia.

Las discusiones que preceden centradas en los Artículos 17 y 18 de la *Carta Democrática Interamericana* no estarían completas sin unas pocas palabras sobre los siguientes dos artículos de la Carta. En primer lugar, el Artículo 19, que dice:

> *"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"*[119].

Entonces, el Artículo 20, que prevé:

> *"En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecta 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".*

Parece allí haber una diferencia sumamente fundamental entre *"democracia"* y *"desarrollo económico y social",* proclamados universalmente como siendo interrelacionados o interdependientes en los documentos hemisféricos, cuando

---

[119] El subrayado es nuestro. La "cláusula democrática" contenida en la Declaración de Québec dice en parte: *"Reconocemos que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para avanzar en el logro de todos nuestros objetivos. 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*." (Ver 5° párrafo de la "Declaración de la Ciudad de Québec" adoptado en la Tercera Cumbre de las Américas; texto completo en http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/Declaration%20of%20Quebec%20City%20-%20Eng%20-%20final.htm)

son observados desde el ángulo específico de los posibles aspectos *"legales"* de dicha interdependencia. Los países del hemisferio, a través de su *Carta Democrática* tal como lo refleja su *Carta de la OEA*, han endosado y se han impuesto individualmente una *"obligación para con la democracia"*. Una obligación cuya violación conlleva consecuencias políticas y legales inmediatas. Consecuencias para el país individual de que se trate, y consecuencias para la OEA como tales y para sus miembros colectivamente.

Pero no se encuentra ninguna *"obligación de desarrollo"* correspondiente. Ni dice en ningún lado que dicha falta o ausencia de desarrollo en un país dado puede convertirse en un *"obstáculo intransponible"* para que dicho país tome parte en las Cumbres Hemisféricas o en los cuerpos y sesiones de la OEA. Eso sería una insensatez. Los miembros de la OEA no están obligados -ni tampoco lo están los demás países, por supuesto- a ser desarrollados; y en consecuencia ellos con razón no serían *"sancionados"* si no lo fuesen.

Habiendo dicho esto, la obligación que todos los miembros de la OEA sin duda alguna tienen con relación al desarrollo, y que está claramente especificada en la Carta de la OEA así como en innumerables documentos hemisféricos, es aquella de colaborar entre sí para promover y alcanzar el desarrollo. La promoción, por medio de la acción cooperativa, del desarrollo económico, social y cultural de sus miembros es verdaderamente una de las finalidades esenciales de la OEA[120]. Y ello a su vez se traduce en una serie de compromisos, la mayoría de los cuales están establecidos en el Capítulo VI de la Carta de la OEA, dedicado al *"Desarrollo Integral"*.

Por ejemplo, el Artículo 30 proclama que:

> *"Los Estados Miembros, inspirados en los principios de solidaridad y cooperación interamericanas, se comprometen a aunar esfuerzos para lograr que impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que sus pueblos alcancen un desarrollo integral (...)"*[121]

Y si el Artículo 33 establece que el *"Desarrollo es responsabilidad primordial de cada país y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo (...)"*[122], es de notar que lo hace luego de que el Artículo 31 haya declarado:

> *"La cooperación interamericana para el desarrollo integral es responsabilidad común y solidaria de los Estados Miembros, en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del sistema interamericano. Ella debe (...) respetar las prioridades que se fije cada*

---

[120] Ver Art., 2 (f), Carta de la OEA.

[121] El subrayado es nuestro. El Art. 30 describe luego al desarrollo integral como *"(...) abarca(ndo) los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, en los cuales deben obtenerse las metas que cada país defina para lograrlo"*.

[122] El subrayado es nuestro.

> *país en sus planes de desarrollo, sin ataduras ni condiciones de carácter político".*[123]

Esto nos lleva nuevamente a un punto muy central de nuestro mandato en la medida en que se refiere a la aplicación de la *Carta Democrática Interamericana* a la luz de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social, y los posibles *"aspectos legales"* resultantes. Verdaderamente, en el párrafo 17 de su Preámbulo, la *Carta Democrática Interamericana* recuerda que:

> *"(...) en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, los Estados Miembros expresaron su convicción de que la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además un labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno;(...)".*[124]

Tal como lo expresado en nuestros comentarios sobre la *Carta Democrática Interamericana*[125]*,* existe un reconocimiento aquí de que la *"misión"* de la OEA de defender a la democracia se ve acompañada de la de prevenir y anticipar las *"causas"* que afectan a la democracia, y la falta de desarrollo es ampliamente reconocida como una de tales causas.

Para concluir, parecería no obstante que cualesquiera sean las obligaciones que los estados ya sea individualmente o los grupos de estados colectivamente deban promover, y respecto de las cuales deban cooperar, el desarrollo, o la búsqueda de recursos para remediar la falta del mismo y su amenaza resultante para la democracia, la naturaleza jurídica de tales *"obligaciones"* podrían probablemente no contar con el mismo ámbito o consecuencias legales como aquellas relacionadas con la *"obligación para con la democracia"*. Por ejemplo, es de notar que el Art. 32 de la *Carta de la OEA* atenúa la *"obligación"* de los estados miembros de "*contribuir a la cooperación interamericana para el desarrollo integral"* agregando que esto debe hacerse *"de acuerdo con sus recursos y posibilidades"* y *"de conformidad con sus leyes"*.[126] Mientras con bastante claridad los Estados pueden ser sancionados bajo la *Carta de la OEA* y la *Carta Democrática Interamericana* por no ser democráticos o por incumplir su

---

[123] El subrayado es nuestro. Es también interesante observar que el Art. 32 estipula que los estados miembros *"contribuirán a la cooperación interamericana para el desarrollo integral de acuerdo con sus recursos y posibilidades, y de conformidad con sus leyes"*.

[124] El subrayado es nuestro.

[125] Ver Anexo 12 del documento CJI/doc.190/05 rev. 3 del 20 de marzo de 2006.

[126] La cuestión fue levantada sobre si puede decirse que la obligación a la cual los miembros deben contribuir con miras al desarrollo integral queda así limitada, en la *Carta de la OEA,* por un elemento de graduación con relación a sus medios, o si existe o puede existir una obligación mayor.

obligación de promover la democracia, es en verdad imposible concluir que bajo tales mismos instrumentos en la medida en que lo están, un estado podría incurrir en sanciones por haber fallado en conseguir el desarrollo para sí, y/o cooperar con otros para promover el desarrollo, aún en circunstancias donde la falta de acción puede ser determinada para colocar en peligro a la democracia.

8. El CJI y la "Democracia en el Sistema Interamericano": consideraciones previas

Vale recordar que el CJI ha tratado de manera extensa y regular el tema de la democracia en las Américas.[127]

De particular interés para la finalidad del presente informe fue la resolución CJI/RES.I- 1-3/95 del 23 de marzo de 1995 titulada *"La Democracia en el Sistema Interamericano"*, como resultado de un doble mandato recibido por el CJI. En primer lugar de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, solicitando al CJI a proceder con el estudio de la *"Democracia en el Sistema Interamericano" … "en la medida en que éste es uno de los pilares principales del Sistema Interamericano*"[128], y poco tiempo después de la resolución de la Asamblea General de la OEA adoptada en su 24° período ordinario de sesiones (Belém, 1994) e *"instando al CJI a continuar sus estudios sobre la Democracia en el Sistema Interamericano, dado que este es uno de los tópicos básicos de la Organización"*[129].

Antes de proceder con su parte declarativa, que puede ser vista como inmediatamente relevante para este informe, vale citar dos trechos del preámbulo de la resolución CJI/RES.I-3/95:

> *"CONVENCIDO de 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*

---

[127] Por ejemplo, en 1959 produjo un estudio sobre la relación entre respeto por los derechos humanos y el ejercicio de la democracia: CJI, Recomendaciones e Informes, Documentos Oficiales, ver VI, 1959-1960, Río de Janeiro – GB, 1961, p. 221 y ss.). Ver también, entre varias otras: (1) el informe de los Drs. Seymour Rubin and Francisco Villagrán-Kramer sobre el tema *"Study on legitimacy on the Inter-American System and the inter-relationship between the provisions of the OAS Charter on self-determination, non-intervention, representative democracy and protection of human rights"* (CJI/SO/II/doc.13/91, rev. 2, 13 agosto 1992); (2) dos informes preliminares por el Dr. Eduardo Vío Grossi sobre el tema "*Democracia en el Sistema Interamericano"* (CJI/SO/II/doc.10/93 y CJI/SO/II/doc.11/93); (3) tres informes adicionales sobre el mismo temas por el Dr. Vío Grossi, entre ellos: (CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1, corr.2, 18 Octubre 1994; CJI/SO/I/doc.7/95 rev.2, 22 marzo 1995; y CJI/doc.35/00 rev.1, 17 agosto 2000); (4) El informe del Dr. Vío Grossi sobre *"Implementación de la Carta Democrática Interamericana",* (CJI/doc.127/03, 20 marzo 2003), entre otros.

[128] CP/doc.2479/94.

[129] AG/RES.1226 (XXIV-O/94).

> *distinta finalidad, como son, por ejemplo, los referentes a los derechos humanos y a la paz y seguridad internacionales;*
>
> *"ENTENDIENDO que el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa constituye en el Sistema Interamericano un bien o valor jurídico protegido; y (...)"* [130]

Tal referencia al ejercicio efectivo de la democracia como perteneciendo a *"un orden específico y especial"* que es *"complementario"* mas *"diferente de otros que conllevan otra finalidad"* refuerza lo que se sugirió más arriba, en las Secciones 4 y 5 de la Parte II de este informe. Y que el mismo sea denominado como *"legalmente protegido"* en el sistema hemisférico, si fue cierto entonces, se ha tornado ahora más evidente e incuestionable.

La resolución CJI/RES.I-3/95 continúa luego declarando:

> *"Que, de conformidad*[131] *a la Carta de la Organización de los Estados Americanos y a las resoluciones de sus órganos, la Organización y sus Estados Miembros observan, en relación al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa, los siguientes principios y normas:*
>
> > *"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 formas 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 sobre la "Democracia Representativa" [AG/RES. 1080 (XXI-O/91)], cuando uno de sus Estados Miembros ha violado o dejado de cumplir la 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*

---

[130] El subrayado es nuestro.

[131] Las palabras "en cumplimiento de" han sido utilizadas en algunas traducciones del original en español.

> *gobierno democráticamente electo o el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido, constituyen, en el Sistema Interamericano, incumplimiento 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 resoluciones que la Organización de los Estados Americanos adopte en tal eventualidad, deben tener por objeto ese restablecimiento."*[132]

Cuando, tres años más tarde, en 1988 el CJI adoptó una resolución adicional sobre *"Democracia en el Sistema Interamericano"* en la cual procedió a reiterar *verbatim* aquellos exactos principios y normas, redactó el prefacio con la siguiente declaración: *"El concepto de Democracia Representativa ya ha sido convertido por el Sistema Interamericano en uno de los componentes básicos del Derecho Internacional Público Interamericano (...)"*[133]

El CJI citó nuevamente, *in extenso*, aquellos principios y normas tal como constaban inicialmente en la CJI/RES.I-3/95 incluso en otra resolución sobre *"Democracia en el Sistema Interamericano"*, esta vez adoptada en 2000[134], y que en dicha ocasión más reciente recordaba que lo expresado en el texto de 1995 se había basado "*en todos los antecedentes jurídicos interamericanos que habían existido antes de dicha fecha* [es decir, 1995] *relativos a la Democracia* (…)".[135]

***

PARTE IV

I. Conclusiones Generales

Sobre la base de su revisión de las *Carta de la OEA* y *de la Carta Democrática Interamericana*, y a la luz de su consideración sobre otros variados documentos oficiales hemisféricos y universales, de estudios previos del CJI, así como de puntos de vista expresados por representantes gubernamentales, académicos, estudiosos, etc., el Relator ofrece las siguientes conclusiones generales.

I. La cuestión sometida al CJI con relación a la *Carta Democrática Interamericana* y su aplicación no se encuentra exenta de cualesquiera consideraciones o trasfondos "políticos". Aún así, este estudio del CJI ha tratado

---

[132] El subrayado es nuestro.

[133] CJI/RES.5/LII/98, 19 marzo 1998, párrafo 1; el subrayado es nuestro.

[134] CJI/RES.17(LVII-O/00, 19 agosto, 2000.

[135] También merece considerarse la CJI/RES.32 (LIX-O/01) del 16 de agosto de 2001, aprobando un informe sobre *"Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de la Carta Democrática Interamericana"*; este último informe fue publicado como CJI/doc.76/01, 15 agosto 2001.

de bordear o eludir los temas políticos de difíciles de ignorar y los retos que naturalmente subyacen paralelos a la promoción y defensa de la democracia y el logro de niveles más elevados de desarrollo, dos propósitos centrales -y tan estrechamente interrelacionados- del Sistema Interamericano.

*

II. El CJI ha tratado de manera extensa y regular el tema de la democracia en las Américas, y encuentra pertinente, en el contexto del presente análisis replantear algunas de sus conclusiones anteriores, a saber:

> - "*... 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;*
>
> - *"... el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa constituye en el Sistema Interamericano un bien o valor jurídico protegido; y (...)*
>
> - *"... de conformidad a la Carta de la Organización de los Estados Americanos y a las resoluciones de sus órganos, la Organización y sus Estados Miembros observan, en relación al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa, los siguientes principios y normas:*
>
> > *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 formas 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, (...) determinar, en el marco de la resolución sobre la "Democracia Representativa" [AG/RES. 1080 (XXI-O/91)], cuando uno de sus Estados Miembros ha violado o dejado de cumplir la 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 o el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido, constituyen, en el Sistema Interamericano, incumplimiento 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 resoluciones que la Organización de los Estados Americanos adopte en tal eventualidad, deben tener por objeto ese restablecimiento"*[136].
>
> - *"El concepto de Democracia Representativa ya ha sido convertido por el Sistema Interamericano en uno de los componentes básicos del Derecho Internacional Público Interamericano (...)"*[137].

*

III. La *Carta Democrática Interamericana* resulta inseparable de la *Carta de la OEA,* y así se ha convenido por lo general:

a) Que la primera fue concebida como una herramienta para actualizar e interpretar la Carta fundamental de la OEA, y

b) La Carta Democrática Interamericana constituye, sin duda alguna la reafirmación e interpretación, por un lado, y el desarrollo normativo, por el otro, de principios ya incluidos en la Carta de la OEA, con relación al ejercicio efectivo de la democracia representativa.

*

IV. La *Carta Democrática Interamericana* encuentra sus orígenes en la propia *Carta de la OEA* y en sus modificaciones posteriores, en el *Compromiso de Santiago para la Democracia* y en la *Renovación del Sistema Interamericano* y la Resolución 1080 sobre *Democracia Representativa.* Es correctamente considerada como la pieza central de que hoy en día se refiere comúnmente como la *"arquitectura de la democracia interamericana"*.

*

V. La *Carta Democrática Interamericana* fue expresamente adoptada *"TENIENDO EN CUENTA el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes*

---

[136] Tomado de la resolución CJI/RES.I-3/95 del 23 de marzo 1995 titulada "Democracia en el Sistema Interamericano".

[137] Tomado de la resolución CJI/RES.5/LII/98, 19 de marzo 1998, párr. 1

relativos a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida"[138].

*

VI. Observando lo que era entonces el proyecto de la futura *Carta Democrática Interamericana,* el CJI aprobó un informe que concluía que *"Las disposiciones de las resoluciones de esta naturaleza generalmente tienen como fin la interpretación de las disposiciones del tratado, el suministro de pruebas sobre la existencia de normas consuetudinarias, la afirmación de los principios generales del derecho, o la proclamación de aspiraciones comunes, y ello puede contribuir al desarrollo progresivo del derecho internacional (...)"*[139].

*

VII. Existe amplio apoyo para la proposición de que la *Carta Democrática Interamericana* representa *"un ejercicio de actualización de las normas positivas en vigor, de acuerdo con el principio del desarrollo progresivo del derecho internacional"*[140].

*

VIII. El Relator comparte el punto de vista de que *"comienza ahora a existir una tendencia mundial para observar a la democracia desde un ángulo jurídico, como una obligación internacionalmente exigible"* y que *"(l) a Carta Democrática Interamericana constituye, en dicho contexto, una contribución para esa tendencia mundial, tal vez la más desarrollada y la más avanzada (...)"*[141].

*

IX. El Relator comparte el punto de vista de que la *Carta Democrática Interamericana* fue adoptada como *"una resolución que al mismo tiempo tendría el mismo rango de un instrumento internacional vinculante, por sobre el nivel normativo de la pirámide jerárquica de la OEA reservada para ella*", y por dicho

---

[138] Del párrafo 20 de su preámbulo.

[139] Ver el párrafo 5 de "*Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de Carta Democrática Interamericana",* CJI/doc.76/01, 15 agosto 2001, conforme aprobado por la CJI/RES.32(LIX-O/01) del 16 de agosto de 2001.

[140] Ministro de las Relaciones Exteriores Celso Lafer, conforme citado anteriormente en este Informe.

[141] Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, Viceministro y secretario General de Relaciones Exteriores del Perú, conforme citado anteriormente en este Informe.

motivo fue concebida como *"un capítulo en el desarrollo progresivo de nuestro derecho internacional contemporáneo"*.[142]

*

X. El Relator comparte el punto de vista de que a través de la *"Carta Democrática Interamericana el derecho internacional de las Américas ha extendido su acción a la esfera de la organización política interna, con relación a los elementos esenciales de la Democracia Representativa, que no pueden ser transgredidos (...)"* y que el Sistema Interamericano ha contribuido así *"a la consagración universal del principio de la Democracia Representativa como una obligación legalmente vinculante en todo el mundo"*[143].

*

XI. Si un instrumento que es una declaración política se torna parte del tejido del derecho internacional consuetudinario ello es una función del precedente. En el caso de la Carta, tal como lo fue con la Resolución 1080, los precedentes ya están brindando validación.

*

XII. Al solicitar al CJI centrar su análisis en los *"aspectos legales de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social"* la Asamblea General ha postulado que tal interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social es un hecho establecido. Verdaderamente la vinculación entre democracia por un lado y desarrollo económico y social por el otro, se proclama de manera sumamente amplia y reiterada en un elevado número de documentos hemisféricos de diversas naturalezas, y que tal interdependencia existe, fue y se tiene por asegurada.

Aún así, es ampliamente reconocido que la naturaleza precisa de la relación entre tales conceptos permanece siendo asunto controvertido; la prueba empírica sobre dicha relación permanece ambigua.

*

XIII. La articulación entre desarrollo y democracia, y notablemente la denominada *"priorización"* entre ambas o, en otras palabras, los méritos relativos de la *"democracia primero"* versus *"el desarrollo primero"* es asunto complejo y ha sido objeto de innumerables estudios académicos, tanto teóricos como empíricos.

---

[142] Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Didier Opertti, conforme citado anteriormente en este Informe.

[143] Dr. Mauricio Herdocia Sacasa, Presidente del CJI, conforme citado anteriormente en este Informe.

De tiempo en tiempo surgen argumentos en el sentido de que la democracia conduce, o es una precondición para el desarrollo. En otros momentos, la proposición en cambio es que, *a contrario,* para que la democracia florezca debe existir primeramente desarrollo. Pero lo que es más frecuente, dichas líneas se nublan y la proposición simplemente es que ambas son inseparables y/o se apoyan mutuamente.

Considerando todo ello, tal *"debate"* puede ser visto como primariamente político en su naturaleza, en vez de legal.

*

XIV. Una revisión de la *Carta de la OEA, de la Carta Democrática Interamericana* y varios estudios sobre el tema sirven de apoyo a las afirmaciones siguientes:

- el desarrollo económico y social consolidan la democracia, pero no la *"condicionan";*

- la democratización no requiere como precondición el logro dentro de una nación de un cierto nivel de paz y desarrollo;

- el desarrollo económico y social fortalecen a la democracia, pero eso no significa que sin desarrollo la democracia no pueda establecerse;

- la ausencia o falta de desarrollo no puede ser una justificativa para suprimir o disminuir la democracia y hay pocos elementos que sugieran que el desarrollo requiere de un régimen autoritario;

- la ausencia o falta de desarrollo puede y en efecto coloca en peligro a la democracia.

*

XV. Con relación a los aspectos *"legales"* de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social, hay lugar a dudas, tal como lo expresaron inicialmente varios miembros del CJI:

- que dicha interdependencia innegable necesariamente conlleva consecuencia de naturaleza *"legal",* o

- que la aplicación de la *Carta Democrática Interamericana* implica una vinculación legal entre una y otro,

- o que las obligaciones y deberes establecidos en la *Carta Democrática Interamericana* y en la *Carta de la OEA,* en la medida en que se relacionan a la democracia por un lado y al desarrollo económico y social por otro, y dado que

ellos pertenecen a los miembros individuales, a los miembros colectivamente o a la OEA como tal, son de la misma naturaleza o ámbito.

*

XVI. Mientras que no es posible definir *"democracia"*, tomado en abstracto, de manera precisa o fidedigna, lo que supone de una forma general puede ser y ha sido descrito con frecuencia, especialmente mediante el simple uso de la que generalmente se consideran como sus elementos constitutivos o esenciales (por ejemplo, en el Art. 3 de la *Carta Democrática Interamericana*).

*

XVII. Es material bien consensuada (a) que la democracia no es un concepto *"fijo";* especialmente y sobre todo cuando se lo observa a través de las modalidades de su aplicación práctica en los países individuales, y así (b) que no existe un modelo único de democratización o de democracia adecuado para todas las sociedades.

*

XVIII. El Desarrollo generalmente no está incluido entre los que se consideran elementos constitutivos o esenciales de la democracia. Así, la *Carta Democrática Interamericana* al enumerar los *"elementos esenciales"* de la democracia, o del ejercicio de la democracia, no incluye al desarrollo como tal. Mientras declara enfáticamente en su Artículo 1 que la *"Democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas"* no expresa en ningún lugar la proposición reversa que hubiera declarado al desarrollo como *"esencial para la democracia"*. Ambos son declarados *"interdependientes y (...) mutuamente fortalecedores",* mas solamente uno, es decir, la democracia, es esencial para el otro, es decir, el desarrollo, Y no viceversa.

*

XIX. Definir al desarrollo con precisión presenta las mismas dificultades que con relación a la democracia. Desarrollo *"económico"* y *"social"* han venido a ser considerados como componentes claves, pero no los únicos ni los más novedosos, y todo concepto comprensivo del *"desarrollo integral"*, ahora utilizado en la *Carta de la OEA* y en la *Carta Democrática Interamericana,* y donde la última *Carta* relaciona directamente con la democracia.

*

XX. La *Carta Democrática Interamericana* establece claramente que proclama: (a) que existe tal cosa como lo es el *"derecho a la democracia"*, (b) que tal derecho pertenece a *"los pueblos"*, y (c) que los gobiernos de las Américas poseen una *"obligación"* de promover y defender tal derecho (Art. 1).

XXI. El denominado Derecho Internacional de las Américas reconoce un *"derecho a la democracia"* que pertenece a los pueblos de las Américas y que sus gobiernos deben proteger.

*

XXII. Este enfático reconocimiento de la existencia de un *"derecho a la democracia"* se encuentra en el corazón de la instrumentación total que la OEA y sus miembros han desarrollado en el transcurso del tiempo a fin de cumplir con la "obligación" de promover y defender a la democracia.

*

XXIII. La noción de un *"derecho a la democracia"* se confunde a veces en instrumentos hemisféricos y de otro alcance con lo de *"democracia como un derecho humano"*. La democracia, el desarrollo y los derechos humanos, aún cuando sean estrechamente interdependientes, son mejor tratados cuando adoptan la forma de tres conceptos separados. Tal como se deriva del uso común de la expresión *"la promoción de la democracia y de los derechos humanos",* ambas nociones, aunque íntimamente relacionadas y estrechamente interdependientes, son mejor tratados como dos conceptos separados y distintos, y no deben ser confundidos. La democracia como derecho no puede ser enteramente subsumida en la esfera de los derechos humanos, a pesar de su ya reconocido carácter de mutuamente fortalecedores.

*

XXIV. En lo que hace a un *"derecho al desarrollo"*, los documentos inspirados en la ONU son más directos que los hemisféricos en sus referencias a la existencia o reconocimiento de tal derecho, y uno puede hablar de un creciente consenso internacional de que tal derecho existe, y que cae dentro del concepto general de los derechos humanos. Los documentos de la ONU de naturaleza no vinculante han declarado el derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable.

*

XXV. Pero no existe unanimidad sobre lo dicho anteriormente. Para muchos, es aún prematuro discutir el desarrollo en términos de ser un derecho legal; no existen bases aún en el derecho internacional que permitan establecer un derecho al desarrollo que pueda crear obligaciones para los Estados extranjeros; o crear una causa de acción contra un estado extranjero. No existe obligación de los estados para ayudar a los países en desarrollo a desarrollarse, y no existe obligación de suministrar transferencias de riqueza. Los documentos de la ONU, incluyendo su Carta, solamente crean una obligación general para que los Estados cooperen.

*

XXVI. Los mismos documentos de la ONU declaran que la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo, que la responsabilidad primaria para la realización del derecho al desarrollo pertenece a los Estados, que los Estados tienen el derecho y deber de formular políticas de desarrollo nacionales apropiadas, y que al así hacerlo los Estados tienen el deber de actuar individualmente y colectivamente, y de cooperar entre sí, nociones éstas también contenidas en la *Carta de la OEA* y en la *Carta Democrática Interamericana*, especialmente con relación al *"desarrollo integral"* y a la *"responsabilidad común y solidaria"* de los Estados miembros de cooperar para su logro.

*

XXVII. De manera entonces que cualquier obligación *"legal"* adosada al *"desarrollo integral"* en la *Carta de la OEA* y en la *Carta Democrática Interamericana* sería un factor para determinar los aspectos legales de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social.

*

XXVIII. Con relación a la aplicación de la *Carta Democrática Interamericana* parecería a primera vista que la posibilidad que el Artículo 17 otorga al gobierno de un Estado miembro para *"recurrir al Secretario General o al Consejo permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática"* si considera que *"está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder"* no fue, al menos originalmente, pensado para ser disparado por el hecho de que tal estado miembro viniese a percibir su falta de desarrollo económico y social pudiese constituir tal riesgo a menos que fuese remediado. Ello, a pesar de la ampliamente reconocida y frecuentemente proclamada interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social. El Artículo 17 ¿no fue, y no está pensado para ofrecer el remedio para dicha situación, y la respuesta a tal situación debe y puede ser encontrada en otros instrumentos de la OEA, sea que ya existan, como la propia Carta de la OEA, o que vengan a crearse, tal como una *"Carta Social"* que fuese paralela a la *Carta Democrática Interamericana?*

*

XXIX. Con relación a la aplicación de la *Carta Democrática Interamericana* parecería a primera vista que la posibilidad que el Artículo 18 otorga al Secretario General o al Consejo Permanente, con el consentimiento previo del gobierno en cuestión, a tomar acción para *"analizar la situación"* producida en un Estado miembro *"que pudieran afectar el desarrollo del proceso político o el legítimo ejercicio del poder"*, eventualmente conduciendo a la adopción por parte del Consejo Permanente, de *"decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento",* no fue, originalmente al menos, pensada para ser utilizada por el hecho de que el Secretario General o el consejo permanente vinieran a percibir que tal falta de desarrollo económico y social en el país constituían un riesgo para la democracia, a menos que fuera

remediado. ¿O que a pesar del ampliamente reconocido y frecuentemente proclamada interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social, el Artículo 18 no fue ni está pensado para ofrecer el remedio para tal situación, y que la respuesta a la misma debe y puede encontrarse en otros instrumentos de la OEA, sea que estén en existencia, como la propia Carta de la OEA, o que vengan a ser creados, tal como una "Carta Social" que regiría en paralelo con la *Carta Democrática* Interamericana?

*

XXX. Con relación a la aplicación de la *Carta Democrática Interamericana*, los Artículos 17 y 18 pueden ser vistos como siendo de una naturaleza *"inmediatamente preventiva"* con miras a evitar el tipo de situación apreciada en los Artículos 19 y 20, es decir, una real *"ruptura de la democracia"* que automáticamente se convierte en un *"obstáculo intransponible"* para la participación y dispara una posible *"verificación colectiva"* y acción para remediarla.

*

XXXI. Las interpretaciones precedentes de los Artículos 17-20 de la *Carta Democrática Interamericana* no pueden de ninguna manera detractarse del deber inequívoco y obligación, basados en la *Carta de la OEA* y en sus principios básicos conforme reafirmado en otras innumerables declaraciones y Resoluciones hemisféricas, que devienen del Secretario General, de la OEA y de sus organismos políticos y los Estados miembros deben tomar acción para promover, defender y proteger a la democracia, incluyendo el caso en que la falta de desarrollo hace correr el riesgo de afectar adversamente dicha democracia. Ello teniendo en *"cuenta las disposiciones del Capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana"* (Art. 3, 2005 *Declaración de Florida; Impartiendo los Beneficios de la Democracia*).

*

XXXII. La *"misión"* de la OEA de defender a la democracia está claramente acompañada de la de prevenir y anticipar las "causas" que afectan a la democracia, siendo que la falta de desarrollo está ampliamente reconocida como una de dichas causas.

*

XXXIII. Si los documentos hemisféricos declaran repetidamente que el desarrollo es una *"responsabilidad primaria de cada país",* establecen también no menos enfáticamente que la *"cooperación interamericana para el desarrollo integral constituye responsabilidad común y solidaria de los Estados Miembros*".

*

XXXIV. Una obligación que todos los miembros de la OEA indudablemente tienen con relación al desarrollo, es aquella de colaborar entre sí para promover y alcanzar el desarrollo; la promoción, mediante la acción cooperativa, del desarrollo económico, social y cultural de sus miembros es verdaderamente uno de los propósitos esenciales de la OEA; que a su vez se traduce en una serie de compromisos, la mayoría de los cuales están establecidos en el Capítulo VII de la Carta de la OEA, dedicado al *"Desarrollo Integral"*.

*

XXXV. Cuando visualizada desde el ángulo específico de los posibles aspectos *"legales"* de la universalmente proclamada interdependencia entre *"democracia"* y *"desarrollo económico y social"*, parecerían existir "*diferencias muy fundamentales"* entre ambas:

- los países del hemisferio, a través de su *Carta Democrática* en la medida en que refleja su *Carta de la OEA* se han endosado e impuesto a sí mismo individualmente, una *"obligación para con la democracia";* una obligación cuya violación acarrea inmediatamente consecuencias políticas y legales; consecuencias para el país individual afectado, así como consecuencias para la Organización de Estados Americanos como tal y para sus miembros colectivamente;

- mas no se encuentra en ningún lugar una *"obligación para con el desarrollo"*; ni dice que la falta o ausencia de desarrollo en un determinado país se tornaría en un *"obstáculo intransponible"* para que dicho país tome parte en las Cumbres hemisféricas o en sesiones o cuerpos de la OEA; ello sería una insensatez. Los miembros de la OEA no están obligados -ni lo está ningún otro país- a ser desarrollados; y en consecuencia es bastante obvio que no podrían ser *"sancionados"* si no lo fuesen.

*

XXXVI. En otras palabras, (a) es bien obvio que los miembros de la OEA poseen una clara obligación para con la democracia (y muchos dirían no solamente *"vinculante"* mas aceptada por todos como tal) si es que desean formar parte de la OEA (b) aún así, y no menos obvio, resulta que el desarrollo en cualquier nivel no constituye condición para ser miembro, y la falta del mismo no es impedimento para dicha membresía.

*

XXXVII. El corolario a lo que precede parecería ser que mientras (i) un Estado miembro pueden ser *"sancionado"* si se aleja de la democracia, y (ii) existen *"disparadores"* bien definidos que pueden ser utilizados a fin de impedir o paralizar tal alejamiento, (iii) no es menos obvio que podría haber difícilmente una obligación *"vinculante"* a ser desarrollada, y (iv) los remedios contra el

peligro a la democracia que la falta de niveles apropiados de desarrollo puedan venir a representar son mucho menos *"institucionalizados"*.

*

XXXVIII. Parecería por lo tanto que cualesquiera sean las obligaciones que los estados ya sea individualmente o los grupos de estados colectivamente deban promover, y respecto de las cuales deban cooperar, el desarrollo, o la búsqueda de recursos para remediar la falta del mismo y su amenaza resultante para la democracia, la naturaleza jurídica de tales *"obligaciones"* podrían probablemente no contar con el mismo ámbito o consecuencias legales como aquellas relacionadas con la *"obligación para con la democracia"*.

*

XXXIX. La *Carta de la OEA* atenúa la *"obligación"* de los Estados miembros de "*contribuir a la cooperación interamericana para el desarrollo integral"* agregando que esto debe hacerse *"de acuerdo con sus recursos y posibilidades"* y *"de conformidad con sus leyes"*, mientras establece con bastante claridad los Estados pueden ser sancionados de conformidad con la *Carta de la OEA* y la *Carta Democrática Interamericana* por no ser democráticos es en verdad imposible concluir que bajo tales mismos instrumentos en la medida en que lo están, un estado podría incurrir en sanciones por haber fallado en conseguir el desarrollo para sí, y/o cooperar con otros para promover el desarrollo, aún en circunstancias donde la falta de acción puede ser determinada para colocar en peligro a la democracia.

*

XL. Parecería que se le está solicitando en efecto al CJI si existen respuestas legales que podrían corregir o mejorar dicha situación. Al expresar en su Declaración de Florida de 2005 su estimulo para la negociación de una *"Carta Social para las Américas",* que pudiese *"fortalecer los instrumentos existentes de la OEA sobre democracia, desarrollo integral y la lucha contra la pobreza",* la Asamblea General de la OEA parecería haber establecido un enlace entre una Carta Social futura y la actual *Carta Democrática Interamericana.*

*

XLI. El Relator considera que los documentos hemisféricos tal como existen hoy día, y más específicamente la *Carta de la OEA* y la *Carta Democrática Interamericana* establecen ya en sus perspectivas propias y específicas así como en sus alcances legales los derechos y obligaciones de sus miembros, así como los deberes de la propia OEA y de sus organismos, con relación a la democracia por un lado, y al desarrollo económico y social por el otro, y su interdependencia.

*

XLII. El Relator, habiendo analizados los aspectos legales de la interdependencia entre democracia por un lado, y desarrollo económico y social por el otro, no ha llegado a la conclusión que dichos aspectos legales, tal como existen necesariamente requiere alguna instrumentación formal adicional al tratar de los derechos y obligaciones adosados a los mismos.

*

XLIII. Aún así, dado lo que parece ser un deseo político de parte de los Estados miembros de la OEA para proceder con la negociación y eventual aprobación, presumiblemente por medio de una declaración o resolución de una *"Carta Social de las Américas",* considera el Relator que tal instrumento podría ciertamente contribuir para una mejor comprensión, interpretación y aplicación efectiva de tales derechos y obligaciones existentes, incluyéndolas tal como las mismas han evolucionado.

*

> XLIV. Tal "*Carta Social de las Américas*", necesitaría naturalmente encontrar sus fundamentos en la *Carta de la OEA* y tener en cuenta la *Carta Democrática Interamericana.* Los derechos y obligaciones que pudiera por ventura detallar necesitarían por lo tanto tener en consideración las diferencias básicas existentes en los parámetros legales generalmente aceptados y adosados a las nociones interrelacionadas de "democracia" por un lado y de "desarrollo económico y social" por el otro, especialmente en lo que atañe a los respectivos derechos, deberes y obligaciones que pueden atribuirse a los pueblos de las Américas, a los Estados miembros de la OEA y a sus gobiernos, y a la propia OEA.