



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 31, julio-diciembre 2014

LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

THE INTER-AMERICAN DEMOCRATIC CHARTER AND THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Armando SALAS CRUZ**

RESUMEN: El presente trabajo, después de analizar los orígenes y características esenciales de la Carta Democrática Interamericana, indaga su uso en las sentencias (casos contenciosos) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se concluye que a pesar del origen político de este instrumento regional y teniendo como fin primario la defensa colectiva de la democracia, este tribunal la ha posicionado como un documento relevante en la interpretación de los derechos políticos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este sentido, existe una relación benéfica entre la CDI y la CADH que ha contribuido a un entendimiento más amplio de estos derechos, favoreciendo nuevos desarrollos.

Palabras clave: derechos democráticos, Carta Democrática Interamericana, Organización de los Estados Americanos, defensa colectiva de la democracia, derecho a la democracia, interpretación, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

ABSTRACT: This article after analyzes the origins and fundamental characteristics of the Inter-American Democratic Charter, explores its use in the judgments (contentious cases) of the Inter-American Court of Human Rights. It concludes that despite the political origin of this regional instrument and having as primary end the collective defense of democracy, this Court has established itself as an important document in the interpretation of the political rights recognized in the American Convention on Human Rights. In this sense, exist a friendly relationship between the IDC and the ACHR that has contributed to a broader understanding of these rights, encouraging new developments.

Descriptors: democratic rights, Inter-American Democratic Charter, Organization of American States, collective defense of democracy, right to democratic governance, interpretation, Inter-American Court of Human Rights.

* Este trabajo es parte del proyecto de mi investigación doctoral en el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid. A los profesores Javier García Roca, Edgar Corzo Sosa e Ignacio García Vitoria les agradezco la lectura de escritos previos, sus atentas observaciones y comentarios que han contribuido a hacer más entendible el contenido de este trabajo. Cualquier error que encuentre el lector, sin duda, es de mi entera responsabilidad.

** Doctorando en el Departamento de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid, armsalas@ucm.es.

ABREVIATURAS

CADH o Convención Americana:	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Carta OEA:	Carta de la Organización de los Estados Americanos
CDI:	Carta Democrática Interamericana
CIDH o Comisión Interamericana:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CJI o Comité Jurídico:	Comité Jurídico Interamericano
Corte IDH o Corte Interamericana:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
OEA u Organización:	Organización de los Estados Americanos
S. Corte IDH:	Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

I. INTRODUCCIÓN

Los derechos políticos o democráticos tienen larga trayectoria constitucional, algunos desde el nacimiento mismo del constitucionalismo moderno. Ahora, en nuestros días, reciben nuevo e inusitado impulso desde la dinámica del derecho internacional de los derechos humanos. Pero no solamente desde allí, sino también desde las organizaciones regionales que dieron sustento a los principales tratados internacionales de derechos humanos. Con firmeza, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la CADH, respectivamente, reconocieron dentro de sus catálogos a los derechos políticos como indispensables y esenciales para el mantenimiento mismo del sistema democrático; es en estos documentos donde indudablemente se sintetiza la relación existente entre derechos humanos y democracia. Conforme con este panorama, en el sistema interamericano se creó la CDI, resolución de la OEA que principalmente busca defender colectivamente la democracia en la región, sin embargo —y es lo que trata de fundamentar el presente trabajo—, este documento en particular comienza a desempeñar un papel importante en la interpretación de los derechos políticos reconocidos por la CADH, en gran medida por la posición concedida desde la jurisdicción interamericana.

La postura de la Corte Interamericana ha sido vacilante respecto a los derechos que contempla la CDI, pero muchos de los avances en materia de derechos políticos en la región, proporcionados por este tribunal, tienen sustento en la base conceptual que recoge dicha Carta. Así, desde el punto de vista prospectivo, es poco probable que cuando la Corte Interamericana analice casos de violaciones a los derechos políticos reconocidos en la CADH prescindiera de la CDI, antes bien es un soporte legítimo que permite un entendimiento amplio de las disposiciones convencionales. De aquí la valía de conocer en profundidad, desde la posición de los derechos (materia eminentemente constitucional), dicha Carta y su aplicación por la jurisdicción interamericana. Perspectiva que, por otro lado, ha recibido poca atención por parte de la doctrina.

El trabajo estructuralmente tiene tres apartados y finaliza con algunas conclusiones. En el primero se analiza el proceso de elaboración de la CDI. Posteriormente, en el segundo, el objetivo se centra en mostrar los espacios principales de aplicación en el sistema interamericano, el de defensa colectiva de la democracia, por un lado, y el de protección de derechos humanos, por el otro, enfatizando las herramientas de las que se valen los órganos competentes de cada uno de estos espacios. Asimismo, en el transcurso, se abordan las cuestiones de su naturaleza jurídica, funciones y objetivos, la relación entre democracia y derechos humanos, y el inusual derecho a la democracia. Por último, ya en el terreno de la jurisdicción interamericana, se indaga el uso que la Corte Interamericana ha dado a la CDI, a través de la revisión de su jurisprudencia en materia de derechos democráticos.

II. ELABORACIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA

1. *Consideración preliminar*

El objetivo principal de este apartado es el de proporcionar un panorama sintético del proceso de creación y confección de la CDI, favoreciendo la descripción de los actores que participaron en su elaboración y las fases que tuvieron que sucederse para concluir el proyecto definitivo, con la intención de conocer de mejor forma el origen de esta norma internacional y, a partir de ahí, explicar sus alcances.

Para alguien poco acostumbrado a los mecanismos de toma de decisiones en organizaciones internacionales, así como de los procedimientos adoptados

para la elaboración de documentos normativos, resulta un tanto complicada la tarea de entender y ordenar el itinerario o fases que deben seguirse para tales fines. A primera vista, la OEA se muestra como una forma organizativa jerárquica, semejante a la del Estado, donde las relaciones están regidas principalmente por dos paradigmas. El primero se refiere a la unidad, es decir, entre sus órganos u organismos no existe separación, son parte de la misma persona; y, el segundo, tiene que ver con la subordinación.¹

Sin embargo, este acercamiento desde la visión de unicidad y subordinación se diluye o no funciona cuando intervienen agentes que no tienen propiamente ningún vínculo institucional o no están sujetos a responsabilidades por sus actos en este determinado ámbito, y que, no obstante lo anterior, pueden participar o incidir relevantemente dentro de esa estructura regional (por ejemplo, en la producción de instrumentos jurídicos). Básicamente se está pensando en los entes organizados de la sociedad civil (sean, entre otros, centros académicos, fundaciones, institutos de investigación u organizaciones no gubernamentales).

Así, dadas las características de la OEA, quizá sea conveniente verla desde la figura organizativa de red, que se caracteriza por dos elementos o rasgos: “pertenencia a entidades o aparatos diferenciados y colaboración o interdependencia”.² Aquí basta pensar en el funcionamiento paralelo del sistema interamericano de derechos humanos con otras redes dentro del espacio de la OEA.³ Esto, por otro lado, de ninguna manera impide ignorar las diferencias entre los órganos de su estructura interna por sus atribuciones y competencias, una jerarquía funcional.

¹ Cassese, Sabino, *La globalización jurídica*, Madrid, Marcial Pons, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 34; véase, en específico, el capítulo II “Las redes como figura organizativa de la colaboración”. De acuerdo con este autor, en la estructura estatal (que es jerárquica) “no existe colaboración”.

² Aquí me valgo del modelo señalado por Cassese, quien entiende que “Estos elementos pueden ser de diferente grado o medida. La diversidad de los aparatos o de las entidades puede llegar hasta la separación, o bien puede consistir en una distinción-integración. La colaboración puede ser voluntaria o impuesta”; y continúa en párrafo seguido: “Además, a estos elementos necesarios pueden añadirse otros elementos eventuales. La serie de organismos entre los que se establece la colaboración puede ser abierta o cerrada. La interdependencia puede ser sólo horizontal o también vertical”, *ibidem*, pp. 34 y ss.

³ A modo de ejemplo, no exhaustivo, del tema de salud se encarga la Organización Panamericana de la Salud; de agricultura, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura; de las telecomunicaciones, la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones; en temas de seguridad hemisférica, la red se vuelve más compleja.

Dicho lo anterior, paso a desarrollar el tema propuesto. Principalmente tres órganos de la OEA estuvieron involucrados en la elaboración de la CDI: la Asamblea General, el Consejo Permanente y el Comité Jurídico. Cada uno de estos órganos tuvo un papel y funciones diferenciadas.⁴

2. Apertura y cierre

La Asamblea General, en su posición de órgano supremo de la OEA, fungió como origen y, posteriormente, fue la encargada de aprobar definitivamente la CDI y adoptarla como un instrumento integrante del *corpus iuris* interamericano. Aunque propiamente el germen se encuentra en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en abril de 2001, en Quebec (Canadá), foro donde los jefes de Estado y de gobierno americanos aceptaron una iniciativa propuesta por la representación de Perú para que se adoptase en la región un documento único para la defensa colectiva de la democracia, será en el seno de la Asamblea General donde se desarrollará el proceso de discusión y adopción del futuro instrumento interamericano.

A. El primer intento (fallido) de aprobación

Un primer intento por aprobar la estructura, definiciones, conceptos y sentido de las disposiciones del articulado, tuvo lugar durante el XXXI periodo

⁴ La Asamblea General es el órgano supremo de la Organización, y entre sus atribuciones principales se encuentra la de considerar cualquier asunto relativo a la convivencia de los Estados americanos (artículo 54, Carta OEA), en ella están representados todos los Estados miembros (artículo 56, Carta OEA). El Consejo Permanente depende directamente de la Asamblea General, y tiene las funciones que esta le encomiende (artículo 70, Carta OEA); de igual forma, conoce de cualquier asunto que le encomiende la Asamblea General (artículo 82, Carta OEA); y se compone de un representante por cada Estado miembro, nombrado especialmente por el Gobierno respectivo, con la categoría de embajador (artículo 80, Carta OEA). El CJI es el cuerpo consultivo de la Organización en asuntos jurídicos (artículo 99, Carta OEA), y tiene el mandato de emprender los estudios y trabajos preparatorios que le encomiende la Asamblea General y el Consejo Permanente (artículo 100, Carta OEA). Una imagen simplificada, pero que puede ser útil para ubicar la dinámica entre los distintos órganos de la OEA, es la siguiente: en las Cumbres de las Américas participan los jefes de Estado y de Gobierno, máximos representantes de los países; en la Asamblea General, los representantes son los cancilleres, ministros o secretarios de Relaciones Exteriores; mientras en el Consejo Permanente, los embajadores son designados para tales fines. Es decir, en rigor, quienes realizan un trabajo cotidiano y permanente en la sede de la OEA son aquellos que integran el Consejo Permanente.

ordinario de sesiones de la Asamblea General, en junio de 2001, en San José de Costa Rica. Previo a la discusión, por el pleno de la Asamblea General, de la llamada Versión 7 del Proyecto de Carta Democrática Interamericana,⁵ se había encomendado a un grupo de trabajo la confección de este texto “sobre la base de un primer proyecto presentado por el Perú”.⁶ Ante la falta de un consenso claro, y las posiciones contrarias entre los representantes de las delegaciones de los Estados miembros, se estimó conveniente encomendar al Consejo Permanente el perfeccionamiento, enriquecimiento y ampliación de esta última versión revisada, que a la postre se convertiría en el documento base para las posteriores discusiones y consultas.⁷

B. *El segundo intento y aprobación unánime*

Como podrá verse en párrafos posteriores, después de la activa participación de distintos actores en la elaboración del proyecto definitivo de la CDI,

⁵ Véase la intervención de la embajadora Margarita Escobar, representante de El Salvador, en el “Acta de la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de la Organización del 6 de septiembre de 2001, Washington, DC”, en *Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, 2003, p. 81.

⁶ Diego García-Sayán (entonces ministro de Relaciones Exteriores del Perú) recuerda la autoría peruana del primer documento sobre el que se trabajaría en las siguientes etapas, en el “Acta del XXVIII Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, Lima, Perú”, *ibidem*, p. 110. En tanto, Humberto de la Calle confirma esto, y aporta más elementos sobre el origen de la iniciativa peruana y la existencia de otros proyectos alternativos, como el presentado por México: “En verdad, fue el Gobierno peruano el que primero lanzó la idea durante la Reunión del Consejo de Ministros del 11 de diciembre de 2000, por boca del Ministro de Relaciones Exteriores, el Embajador don Javier Pérez de Cuéllar, quien, al perfilar la nueva política exterior del Perú, habló de la necesidad de promover ‘una Carta Democrática Interamericana que otorgue una naturaleza jurídicamente vinculante a todos los instrumentos y mecanismos de preservación de la democracia, así como de medios de acción más oportunos y eficaces’. En desarrollo de esta iniciativa, la Misión del Perú ante la OEA presentó el 25 de abril de 2001 un borrador para cuya discusión el Consejo Permanente constituyó un grupo de trabajo informal, bajo la presidencia de quien les habla. A él se sumaron otro proyecto completo presentado por México así como toda una serie de iniciativas, tanto formalizadas previamente como presentadas durante el curso de las deliberaciones”; véase “Acta de la Tercera Sesión Plenaria del XXXII Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, Bridgetown, Barbados”, *ibidem*, p. 192.

⁷ “Acta de la Cuarta Sesión Plenaria del XXXI Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, San José, Costa Rica”, *ibidem*, pp. 35 y ss.

el resultado se llevó a la Asamblea General para su discusión y aprobación. Dicho órgano celebró un periodo extraordinario de sesiones *ex professo* para tal propósito, en la ciudad de Lima, Perú. El 11 de septiembre de 2001 tuvo lugar la primera sesión plenaria donde fue aprobada por aclamación la CDI, según la Resolución AG/RES. 1 (XXVIII-E/01). Algunos de los representantes destacaron las mejoras del documento que se había aprobado, con relación a la versión anterior. Así lo hizo ver el representante de Venezuela, uno de los países que se había opuesto a la adopción del anterior proyecto:

Aquéel era un proyecto con poco aliento de pueblo, sin definiciones en cuanto a la lucha contra la pobreza, un proyecto con un cierto sesgo punitivo que podía quebrantar, incluso, algunos fundamentos de la Carta de la OEA [; y, más adelante, afirma: la] versión que discutimos en Costa Rica establecía una débil relación entre democracia y derechos humanos, no hablaba de la defensa del ambiente, de los derechos de la mujer, de los pueblos indígenas, de los trabajadores ni de la igualdad de género. La metodología gradualista para encarar la eventual exclusión —que ojalá no llegare a ocurrir nunca más— de un gobierno del sistema interamericano, estaba insuficientemente desarrollada. El concepto de soberanía aparecía desdibujado.⁸

3. Fase intermedia

No obstante que el Consejo Permanente depende funcionalmente de la Asamblea General, al ser un órgano deliberativo con la representación de todos y cada uno de los Estados miembros, es el sitio propicio para la discusión y realización de los trabajos preparatorios de los instrumentos jurídicos y políticos adoptados en la OEA con la pretensión de eficacia en toda la región.⁹

⁸ Intervención de Luis Alfonso Dávila, jefe de la delegación de Venezuela, en el “Acta del XXVIII Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, Lima, Perú”, *ibidem*, p. 129.

⁹ Esto parece confirmarlo el “Acta de la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de la Organización del 6 de septiembre de 2001, Washington, DC”, *ibidem*, pp. 49 y ss. También, sin embargo, queda de manifiesto que si la Asamblea General hubiera llegado a un acuerdo, en un primer momento, el papel del Consejo Permanente se hubiera visto drásticamente reducido en este caso. Otro ejemplo donde puede advertirse el papel sobresaliente que tiene el Consejo Permanente en la elaboración de los instrumentos interame-

Para afrontar la encomienda que le hiciera en este caso de fortalecer y ampliar el proyecto de CDI,¹⁰ el Consejo Permanente creó el Grupo de Trabajo encargado de estudiar el proyecto de Carta Democrática Interamericana. Este Grupo, el cual estuvo encabezado por el colombiano Humberto de la Calle (presidente), el panameño Juan M. Castulovich (vicepresidente) y el antiguano Lionel A. Hurts (vicepresidente), a su vez se dividió en grupos subregionales para la discusión del proyecto: Aladi, Gruca y Caricom.¹¹ Cada uno de estos grupos regionales tenía un coordinador. Asimismo, hubo una Comisión de Estilo.

Aunque no se refiere la fecha exacta del comienzo de los trabajos en este nivel, se puede establecer con cierta certeza a partir de que la sesión final ocurrió el 31 de agosto de 2001 y las “intensas” discusiones se sucedieron durante 20 días, por tanto, es probable que fuera el 11 de agosto cuando comenzaran las actividades del Grupo de Trabajo.¹² El documento definitivo fue puesto a disposición del pleno del Consejo Permanente para su aprobación en la sesión ordinaria de 6 de septiembre de 2001.

ricanos, ha sido el seguido en la adopción de la reciente Carta Social de las Américas, de 4 de junio de 2012. Puede seguirse el extenso itinerario y documentos del Grupo de Trabajo Conjunto del Consejo Permanente y el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral sobre el Proyecto de Plan de Acción de la Carta Social de las Américas, <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/CPCIDI%20conjunto%20carta%20social.asp>.

¹⁰ Véase el resolutivo 3 de la Resolución AG/RES. 1838 (XXXI-O/01), Resolución de San José de Costa Rica, Carta Democrática Interamericana, 5 de junio de 2001.

¹¹ Aladi comprendía los países de América del Sur y México, Gruca agrupaba los países de Centroamérica y Caricom a la comunidad de países del Caribe. Fuera de estos grupos, quedaron Estados Unidos y Canadá como fuerzas individuales para la discusión del proyecto. Estos fueron los cinco bloques principales que discutieron, previo al pleno del Consejo Permanente, el respectivo borrador.

¹² En esta fase (fundamental) del proceso de elaboración, resulta complicado conocer el trasfondo de las discusiones al interior del grupo de trabajo, ya que no quedaron asentadas en actas. Esto lo confirma Jean-Michel Arrighi (“Democracia y derechos humanos en la Carta Democrática Interamericana”, *Revista do Instituto Brasileiro do Direitos Humanos*, Fortaleza, año 12, vol. 12, núm. 12, 2012, p. 203), actual secretario de Asuntos Jurídicos de la OEA, quien tuvo oportunidad de presenciar estos acontecimientos, mientras se desempeñaba como director del Departamento de Derecho Internacional: “Lamentablemente muchas de las sesiones del grupo de trabajo que tuvo a su cargo la redacción fueron a puertas cerradas por lo que no quedaron actas de las mismas. Ello, sumado a la urgencia con la que se trabajó [...] dificulta muchas veces saber las razones exactas que motivaron algunos de sus artículos”.

4. *Consulta especializada*

El CJI, siendo el cuerpo consultivo especializado en asuntos jurídicos, intervino a solicitud del Consejo Permanente haciendo un estudio de las disposiciones contenidas en el articulado del proyecto de CDI.¹³ El resultado del trabajo del CJI se encuentra en el informe denominado “Observaciones y comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el proyecto de Carta Democrática Interamericana”, de 16 de agosto de 2001, en el cual manifestó su criterio y propuestas de mejora del documento.¹⁴

Por la premura del tiempo en que tuvo que dar respuesta, entendió que no era conveniente proponer “textos alternativos”, sin embargo, esta simple insinuación permite advertir la intención del CJI por realizar un estudio menos apresurado y con mayor profundidad.¹⁵ En lo que le corresponde a este trabajo, es decir, la función interpretativa de la CDI, el CJI estimó:

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. Las disposiciones de al-

¹³ Cabe hacer notar que respecto al Preámbulo de la CDI, que ya estaba integrado en el proyecto, el CJI no hizo ninguna observación o comentario.

¹⁴ El cual fue aprobado durante el LIX Segundo Periodo Ordinario de Sesiones, celebrado en su sede de Río de Janeiro (Brasil), del 30 de julio al 24 de agosto. En aquellos momentos este órgano se encontraba conformado de la siguiente manera: João Grandino Rodas (Brasil-presidente), Brynmor Thorton Pollard (Guyana-vicepresidente), Carlos Manuel Vázquez (Estados Unidos de América), Eduardo Vio Grossi (Chile), Felipe Paolillo (Uruguay), Gerardo Trejos Salas (Costa Rica), Jonathan T. Fried (Canadá), Kenneth Osborne Rattray (Jamaica), Luis Herrera Marcano (Venezuela), Orlando R. Rebagliati (Argentina) y Sergio González Gálvez (México); véase *Memoria del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos 2000-2007. Referencia Bibliográfica*, Río de Janeiro, CJI, 2009, pp. 20 y 21, http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/memoria_trabajos_2000-07.pdf. En este tenor, habrá que decir que este órgano se integra por once juristas (artículo 101, Carta OEA); y las recomendaciones, resoluciones y dictámenes sobre asuntos de fondo (no de procedimiento) requieren la aprobación de por lo menos seis de sus miembros. Asimismo, tienen el derecho a incluir su voto razonado, favorable o disidente, a continuación de las decisiones de fondo aprobadas (artículo 27, Estatuto del CJI). Situación, esta última, que no ocurrió en el caso del informe emitido a propósito del proyecto de CDI.

¹⁵ *Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones...*, cit., p. 243.

gunas resoluciones de un Órgano de una Organización Internacional pueden tener efecto obligatorio dentro de la Organización cuando así lo dispone el instrumento constitutivo de la misma.¹⁶

De acuerdo con lo dicho por César Gaviria, en ese entonces secretario general de la Organización, sobre la contribución del CJI, esta se puede advertir en la tarea de codificación, sistematización y armonización en la CDI de muchos elementos que hacen parte de la Carta OEA, de sus protocolos modificatorios o de las resoluciones y declaraciones adoptadas en distintas asambleas.¹⁷

5. *Consulta abierta*

De acuerdo con los datos y referencias contenidas en las actas de sesiones es posible extraer algunas tesis sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de confección de la CDI.

La primera se refiere a la reducción del universo de la sociedad civil con el que tiene relación la OEA. Esta última impone determinadas condiciones y requisitos a las organizaciones o entidades de la sociedad civil que pretendan participar en sus actividades.¹⁸ Es decir, cuenta con un filtro previo para determinar a quién dirige sus consultas. Por tanto, no todas las organizaciones o entidades de la sociedad civil son sujetos de interacción o pueden establecer oficialmente relaciones con los órganos de la OEA, si con antelación no han sido evaluadas, aprobadas y registradas en el listado específico.¹⁹ En estos términos, las consultas son tan abiertas o amplias como

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Véase discurso de César Gaviria en la sesión inaugural, “Acta del XXVIII Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, Lima, Perú”, *ibidem*, p. 105.

¹⁸ El artículo 6 de las Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA, de 15 de diciembre de 1999, establece lo siguiente: “Solicitud de participación. Para que una organización de la sociedad civil pueda participar en las actividades de la OEA deberá dirigir al Secretario General una comunicación presentando la solicitud correspondiente. El Secretario General referirá la solicitud a la Comisión, la cual la analizará, formulará las recomendaciones que estime pertinentes y la remitirá al Consejo Permanente a fin de que éste adopte la decisión que sea del caso”. El documento citado puede consultarse como resolución del Consejo Permanente CP/RES. 759 (1217/99).

¹⁹ En este sentido, se manifiesta el artículo 7 de dichas Directrices: “Registro de organizaciones de la sociedad civil. La Secretaría General establecerá un registro de todas las

lo permite el mencionado registro. Por ello es necesario dejar apuntado que cuando me refiero a la sociedad civil, se debe entender como un grupo reducido de sujetos el que tuvo una participación activa o interacción con la OEA en la discusión del proyecto.

La segunda tiene que ver con los posibles motivos o razones para cambiar el rumbo, seguido hasta esos momentos en la discusión de los proyectos normativos sin salir de la órbita de la OEA.²⁰ Creo que la intención principal de incorporar la opinión y sentir de voces externas a las institucionales, debe comprenderse desde el interés e importancia del tema discutido: la defensa de la democracia en la región. De acuerdo con esto, la OEA buscaba el mayor consenso posible y reforzar la legitimidad del propio documento. Tanto más cuando se entendía que las disposiciones contenidas en la CDI podían tener fuerte impacto en el nivel interno, cuando se activaran sus mecanismos de protección.

Por otra parte, esa intención de llevar el debate del proyecto fuera del seno de la OEA se hizo presente en la postura de la delegación de Venezuela: “Al igual que otros países, consideramos que es necesaria una amplia consulta con la sociedad civil, con expertos y con sectores especializados”.²¹ Esto pudo tener origen en los desacuerdos generados por la introducción de ideas o conceptos conflictivos²² y, por otro lado, a la preocupación de

organizaciones de la sociedad civil que hayan sido aceptadas por el Consejo Permanente para participar en las actividades de la OEA”.

²⁰ En diferentes momentos se habla de que por primera vez se practica la consulta a la sociedad civil en este rubro. Así lo expresa Roger F. Noriega, representante permanente de los Estados Unidos: “The Charter before us is the product of the most open and transparent negotiating process in the history of the OAS, literally involving the Internet. It has been the object of extensive consultation within national governments and with representatives of civil society”, “Acta de la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de la Organización del 6 de septiembre de 2001, Washington, DC”, en *Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones...*, cit., p. 75.

²¹ Intervención de Luis Alfonso Dávila, jefe de la delegación de Venezuela, “Acta de la Cuarta Sesión Plenaria del XXXI Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, San José, Costa Rica”, en *ibidem*, p. 40.

²² Uno de ellos fue la “democracia participativa”, preocupación principal de la delegación venezolana. Asimismo, la delegación de Guyana se refirió al tema en el mismo sentido; Ishmael, Odeen, *The Democracy Perspective in the Americas*, Lanham (Maryland), University Press of America, 2009, p. 76; también en *Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones...*, cit., p. 304.

algunos de los integrantes por otorgarle un carácter transparente al proceso de elaboración de la CDI.²³

La tercera, y última, está referida a la posible repercusión que tuvieron las aportaciones de la sociedad civil en la discusión del proyecto y su posterior incorporación al texto. Probablemente, en el caso de las organizaciones no gubernamentales, el interés mostrado se ve reflejado en su aparición en determinados artículos de la CDI (26, parte final, y 27)²⁴ que tienen que ver con dos aspectos relacionados entre sí; por un lado, el deber de la OEA de mantener contacto con estas en temas específicos (programas de promoción y fortalecimiento de la cultura democrática) y, por el otro, la relación privilegiada que gozan en la discusión de temas de interés público para todos los Estados miembros y sus habitantes.

Humberto de la Calle nos da a entender que la consulta a la sociedad civil fue exitosa (desde la posición de la OEA) y, además, tuvo una repercusión importante en la redacción final del texto.²⁵ No obstante lo anterior, ante la

²³ Cfr. intervención de Peter M. Boehm, representante de Canadá, en *Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones...*, cit., p. 47. En el mismo sentido, Heraldito Muñoz Valenzuela, representante de Chile, quien manifiesta al respecto: “Otro punto muy importante es que esto [el contenido del proyecto de resolución] es un mensaje muy positivo a la opinión pública, que nos está mirando en este momento, respecto a qué vamos a hacer con este documento [proyecto de CDI] y cuán sensibles somos a la voz de la sociedad civil; respecto también al hecho de que lo hagamos público y que estemos dispuestos a facilitar justamente los comentarios y los aportes que puedan venir de la sociedad civil”, en *Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones...*, cit., p. 45.

²⁴ Estos artículos literalmente dicen lo siguiente: “Artículo 26. La OEA continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el Hemisferio, considerando que la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos. La OEA mantendrá consultas y cooperación continua con los Estados Miembros, *tomando en cuenta los aportes de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en esos ámbitos*”, y “Artículo 27. Los programas y actividades se dirigirán a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y *de las organizaciones de la sociedad civil*. Se prestará atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social”. (Las cursivas son mías)

²⁵ Intervención de Humberto de la Calle, jefe de la delegación de Colombia y presidente del grupo de trabajo encargado de estudiar el proyecto de Carta Democrática Interamericana, “Acta de la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de la Organización del 6 de septiembre de 2001, Washington, DC”, en *Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones...*, cit., p. 53, quien textualmente menciona: “Ahora bien,

dificultad de conocer directamente la discusión artículo por artículo, resulta complicado saber con exactitud el impacto que tuvieron las diferentes propuestas procedentes de la sociedad civil en la convicción de los miembros del Grupo de Trabajo encargado del proyecto.

6. *Algunas consecuencias*

Conforme lo descrito hasta aquí, bien puede decirse que el proceso de elaboración de la CDI, a pesar de los plazos tan cortos en que tuvo que debatirse, es un factor importante de su aprobación unánime o, por lo menos, contribuyó a ella. En otras palabras, es un instrumento jurídico que se caracteriza por contar con un amplio consenso regional debido a la forma en que se elaboró.

Tradicionalmente, en la OEA, el proceso de elaboración de los documentos normativos corresponde exclusivamente a sus órganos principales; sin embargo, en el proceso de discusión del proyecto de CDI, diversos actores de la sociedad civil tuvieron ocasión para intervenir con sus ideas y propuestas, mismas que, después de ser debatidas por el Grupo de Trabajo del Consejo Permanente, fueron incorporadas en la redacción del texto final.

Este cambio en la dinámica de elaboración de la normativa interamericana en términos teóricos fortaleció la transparencia y publicidad del proceso. Aunque, simultáneamente, las sesiones privadas del Grupo de Trabajo del Consejo Permanente, principal etapa del debate, limitan conocer con claridad las ideas detrás de la letra plasmada en la CDI.

desde la orilla de la sociedad civil quiero subrayar que muy buena parte de los temas por ella propuestos han quedado incorporados en la Carta Democrática Interamericana. A título de ejemplo se pueden mencionar el derecho de los pueblos a la democracia, la participación ciudadana, la preservación del Estado de Derecho, el desarrollo económico y social y la lucha contra la pobreza, la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, la perspectiva de género, el multiculturalismo y la concepción pluriétnica, las diversas hipótesis que dan lugar a la aplicación de la cláusula democrática, los conceptos de buen gobierno y probidad, particularmente en lo que se relaciona con la lucha contra la corrupción, y, en fin, toda una serie de valores que constituyen un acervo compartido entre los habitantes del Hemisferio y que, en buena hora, se repite, encontraron apoyo y cabida en la Carta". En el mismo sentido, se expresa César Gaviria en su discurso inaugural, "Acta del XXVIII Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, Lima, Perú", en *Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones...*, *cit.*, p. 106.

III. DE SU ORIGEN POLÍTICO A LA UTILIZACIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA

1. *Ámbitos de aplicación*

Antes de entrar al análisis de la naturaleza, fines y relevancia de la CDI, creo conveniente se precisen los principales espacios del sistema interamericano donde se utiliza.²⁶ A partir de esto, se podrá delimitar de forma clara su uso por los órganos de protección de los derechos humanos.

A. *Defensa colectiva de la democracia*

La primera cuestión a despejar es de índole semántica, y tiene que ver con la elección del concepto de defensa para el presente trabajo. El artículo 2 de la Carta OEA establece rotundamente como propósito esencial de la Organización, el de “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”.²⁷ La doctrina generalmente sigue el patrón marcado por este precepto y entiende que es el fundamento de donde parten todas las acciones de la OEA en este rubro. Por tanto, el régimen de promoción de la democracia comprende o absorbe otros conceptos más específicos. Uno de estos es el de defensa de la democracia.

En abstracto, la defensa colectiva es el esfuerzo multilateral que en común busca prevenir y proteger de forma pacífica situaciones que pongan en peligro la existencia de un principio, bien o valor determinado, al cual

²⁶ Para ello me valgo de las observaciones de Thomas Legler (“¿Ocaso del régimen interamericano para la promoción de la democracia?”, en Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *La tutela jurisdiccional de los derechos. Del constitucionalismo histórico al constitucionalismo de la integración*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública-Max Plack Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht-Universidad Pompeu Fabra-UPV, 2012, pp. 111-134, en específico p. 116), las cuales me han sido de gran ayuda para percibir los escasos acercamientos entre los ámbitos de la defensa colectiva de la democracia y de la protección de derechos humanos, aunque debe decirse ambos pertenecen al mismo sistema regional y, casi siempre, intentan por distintas vías, uno político-diplomático y el otro judicialmente, la aplicación efectiva del principio democrático y los derechos humanos que están en la base de la OEA.

²⁷ Cabe aclarar que dicho propósito se introdujo con el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Cartagena de Indias”, aprobado el 5 de diciembre de 1985.

las partes le han otorgado relevancia fundamental para los fines y objetivos que persiguen.²⁸ Lo anterior puede incluir procedimientos y mecanismos de preservación y garantía. En este sentido, la ayuda y la solidaridad son obligaciones indispensables para el buen funcionamiento de los mecanismos de defensa, y así evitar daños y desequilibrios.²⁹

Desde esta posición enunciada, prácticamente pueden ser susceptibles de defensa un sinnúmero de principios, bienes o valores comunes, según la importancia que adquieren para las partes. Para el tema en cuestión, la defensa colectiva de la democracia precisamente tiene que ver con el compromiso de los Estados americanos de integrar, proteger y garantizar el principio democrático en el ámbito interno de sus territorios, pero, sobre todo, cumplir con sus obligaciones de solidaridad y cooperación internacional en materia democrática en la región. Así, el Preámbulo de la CDI señala como uno de sus objetivos: “precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes, relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida”. En resumidas cuentas, si hablamos de defensa de la democracia, también, en cierto sentido, nos estamos refiriendo a ese propósito esencial de la OEA de promover la democracia en la región, donde se inserta como una de sus principales acciones.

La proclamación, en 2001, de la CDI representa la síntesis y sistematización de un largo proceso de construcción del régimen de promoción de la democracia a nivel regional, que bien puede ubicar su inicio en la década de los noventa, con la adopción principalmente de dos documentos: la Re-

²⁸ Literalmente, el artículo 22 de la Carta OEA dice lo siguiente: “Los Estados americanos se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir al uso de la fuerza, salvo el caso de legítima defensa, de conformidad con los tratados vigentes o en cumplimiento de dichos tratados”.

²⁹ El artículo 29 de la Carta OEA remarca las obligaciones de solidaridad entre los Estados americanos: “Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por un ataque armado o por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o por un conflicto entre dos o más Estados americanos o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, los Estados americanos en desarrollo de los principios de la solidaridad continental o de la legítima defensa colectiva, aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales, existentes en la materia”.

solución 1080 (1991) y el Protocolo de Washington (1992).³⁰ De acuerdo con Legler, esto es lo que podemos llamar el periodo formativo.³¹

La esencia de la CDI contiene dos ingredientes que la caracterizan: por un lado, (1) la definición tanto de los “elementos esenciales” de la democracia como de los “componentes fundamentales” para su ejercicio, y por el otro, (2) la reglamentación de los mecanismos de defensa colectiva de la democracia en el continente americano.³²

Respecto al primero, los vocablos elegidos, elementos esenciales y componentes fundamentales, pueden ser criticados por su similitud, llevando a confusión si no son contextualizados con su contenido. Es decir, las palabras *elementos* y *componentes* en realidad pueden ser usadas como sinónimos,³³ ambas refieren que forman parte de algo, y en este caso sería de la democracia. Lo mismo ocurre con el significado de *esenciales* y *fundamentales*,³⁴ que remiten al carácter principal de algo. En síntesis, estas frases significan lo mismo. Como puede verse, no es afortunada la elección de los vocablos, ya que no habría una diferencia conceptual entre elementos esenciales y componentes fundamentales que, por otro lado, la CDI caracteriza de forma distinta, dándoles un contenido diferenciado.

La razón de lo anterior puede encontrarse en la distinción de grado que pretendieron hacer los redactores del documento, tanto los elementos esenciales como los componentes fundamentales forman parte de un todo, de la democracia, sin embargo, por cuestiones de funcionalidad entre los

³⁰ Para un análisis de la aplicación de la Resolución 1080 puede consultarse Úbeda de Torres, Amaya, *Democracia y derechos humanos en Europa y en América. Estudio comparado de los sistemas europeo e interamericano de protección de los derechos humanos*, Madrid, Reus, 2007, pp. 183-192. Asimismo, Acevedo, Domingo E. y Grossman, Claudio, “The Organization of American States and the Protection of Democracy”, en Farer, Tom (ed.), *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore (Maryland), The John Hopkins University Press, 1996, pp. 137 y ss.

³¹ Legler, Thomas, *op. cit.*, p. 113.

³² Nikken, Pedro, “Análisis de las definiciones conceptuales básicas para la aplicación de los mecanismos de defensa colectiva de la democracia previstos en la Carta Democrática Interamericana”, *Revista IIDH*, San José de Costa Rica, núm. 43, enero-junio de 2006, p. 18.

³³ Según el *Diccionario de la lengua española* (22a. ed.) se entiende por *elemento*, entre otras acepciones, “la parte integrante de algo” o “en una estructura por piezas, cada una de estas”. Por otro lado, la misma fuente define *componente* en los términos siguientes: “que compone o entra en la composición de un todo”.

³⁴ Esencial significa “sustancial, principal, notable”, y fundamental “que sirve de fundamento o es lo principal en algo”, *idem*.

supuestos para activar los mecanismos de defensa colectiva, decidieron escindirlos conforme el argumento de que unos son indispensables para el sistema democrático y otros necesarios para su ejercicio. Así, de acuerdo con la lógica de la CDI, los ataques o afectaciones a los elementos esenciales les corresponden acciones de defensa más graves o severas, se les otorga un rango mayor de protección si se comparan con las acciones emprendidas cuando se tratan de afectaciones a los componentes fundamentales.³⁵

Veamos, pues, que dicen los artículos 3 y 4 de la CDI. El primero de estos enuncia textualmente:

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, 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.

Por su parte, el artículo 4 de la CDI establece lo siguiente:

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales; la probidad; la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

Según puede apreciarse, el contenido de ambos artículos, en cierta medida, difiere formal y materialmente. Sin embargo, no se puede negar la interrelación o conexión existente entre ellos (por ejemplo, el respeto a las libertades fundamentales incluye, por supuesto, la libertad de expresión y de

³⁵ Para Nikken, Pedro, *op. cit.*, p. 20, “La CDI no define qué diferencia conceptualmente los ‘elementos esenciales’ de los ‘componentes fundamentales’ [...] las diferencias deben apreciarse desde el ángulo de la gravedad de los atentados contra los ‘elementos esenciales’ de los ‘componentes fundamentales’, lo que implicaría que, considerados aisladamente, el quebrantamiento de los primeros implicaría la más perturbadora lesión a la democracia”.

prensa; y el respeto al Estado de derecho incluye la separación e independencia de los poderes públicos). Como también es cierto que los derechos democráticos descritos son derechos fundamentales.

Por otra parte, la expresión “entre otros”, del citado artículo 3, hace pensar en que no es una lista cerrada, elementos *numerus clausus*. Desde esta perspectiva, resulta pertinente preguntarse qué otros elementos serían fundamentales para la democracia, pero no solo por curiosidad académica, sino para que sean reconocidos como supuestos de daño a la democracia y, en consecuencia, activar los mecanismos de defensa de la CDI. Pues de no resolverse, creo, nos estaríamos enfrentando a elementos *invisibles*, es decir, no se ven a simple vista, pero sabemos que están (o estarán) presentes en algún lado. Pero quizá esta sea su ventaja, su apertura a nuevos elementos permite que los operadores jurídicos, principalmente los jueces, opten por una interpretación evolutiva, y adapten a las necesidades y exigencias sociales los elementos esenciales de la democracia.³⁶

El segundo ingrediente esencial de la CDI tiene que ver con su aplicación, y por tanto, es el espacio donde los órganos políticos de la OEA tienen una participación activa. La CDI contempla cuatro supuestos o situaciones distintas de crisis de la democracia que responden a los diferentes grados en que puede ser afectada,³⁷ que están provistos de sus respectivos procedimientos y medidas de acción colectiva: el riesgo del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder en un Estado miembro de la OEA (artículo 17); las situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder en un Estado miembro de la OEA (artículo 18); una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático en un Estado miembro de la OEA (artículo 20); y la ruptura del orden democrático en un Estado miembro de la OEA (artículo 21). Estas afectaciones, como puede observarse a simple vista, pueden ser futuras (riesgo y situaciones que pudieran afectar) o actuales (alteración y ruptura). Por otro lado, para la configuración de tales supuestos es necesario vincularlos a la vulneración de los ya mencionados elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia representativa.³⁸

³⁶ Sobre el uso de la interpretación evolutiva en el nivel regional, véase el punto IV.2 de este trabajo.

³⁷ Nikken, Pedro, *op. cit.*, p. 32.

³⁸ Para un análisis pormenorizado de su configuración jurídica, *ibidem*, pp. 33 y ss.

Durante los trece años de existencia de la CDI, la OEA en la práctica la ha invocado o hecho valer en varias ocasiones a propósito de diversas crisis democráticas ocurridas en el continente: Bolivia (2003, 2005 y 2008), Ecuador (2005), Haití (2005), Nicaragua (2005), Honduras (2009) y Venezuela (2002). Probablemente, lo sucedido en estos dos últimos países sean casos significativos en la intervención de la OEA a través de la CDI. En el caso del golpe de Estado contra el presidente Hugo Chávez, de 11 de abril de 2002 en Venezuela, calificó la situación conforme al artículo 20 de la CDI (alteración grave). Sin embargo, dado el desenlace de los acontecimientos en un intento fallido del golpe, su actuación se centró en el apoyo al gobierno chavista para volver al orden democrático y fungir como mediador en las negociaciones entre la dividida y polarizada sociedad venezolana.³⁹ En el caso de Honduras, frente al golpe de Estado y destitución del presidente Manuel Zelaya, la OEA aplicó el artículo 21, suspendiendo a dicho país el ejercicio de su derecho de participación en la Organización.

Establecido lo anterior, y a estas alturas, nos queda por saber quiénes tienen la competencia dentro de la Organización para conocer, evaluar, resolver y aplicar las disposiciones de la CDI en materia de defensa colectiva de la democracia. Respecto a esto no habría mayores dificultades, pues se asigna la competencia a los principales órganos de dirección de la OEA: el secretario general, el Consejo Permanente y la Asamblea General, los cuales intervienen separada o conjuntamente, según el caso.⁴⁰

De esto lo que me interesa destacar, y es punto importante para nuestro tema, es que todos ellos son órganos políticos que responden a impulsos, intereses y presiones cambiantes, inestables, lo que hace depender en gran medida la aplicación de las disposiciones de la CDI a la voluntad política de los Estados miembros.⁴¹ En otras palabras, la aplicación de la CDI, en ma-

³⁹ Véase Úbeda de Torres, Amaya, *op. cit.*, pp. 192-195, quien también evalúa la utilización de la CDI en los casos de Haití y Bolivia. Asimismo, puede consultarse el análisis de Cooper, Andrew y Legler, Thomas, *Intervention without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, en especial “Passing the (First) Test? The Venezuelan Coup of April 11, 2002”, pp. 104 y ss.

⁴⁰ Véanse los artículos 17 al 22, CDI; asimismo, también puede consultarse Ayala Corao, Carlos, “Los mecanismos internacionales para la protección colectiva de la democracia en la Carta Democrática Interamericana”, en Nikken Bellshaw-Hógg, Pedro y Ayala Corao, Carlos, *Defensa colectiva de la democracia: definiciones y mecanismos*, Lima, Comisión Andina de Juristas-The Carter Center, 2006, pp. 100, 104 y 109.

⁴¹ En este sentido, García-Sayán nos recuerda que todo instrumento jurídico: “debe

tería de defensa de la democracia, se encuentra en un terreno político donde pesan más los intereses del momento que la razón jurídica; y a diferencia de la jurisdicción interamericana, estos órganos no responden a una disciplina jurídica característica de la esfera judicial, más bien sus actuaciones preferentemente se rigen por los estándares de la negociación y prudencia políticas, la gestión diplomática y los buenos oficios.⁴²

Con lo expuesto hasta aquí, podemos decir con cierta certeza que este es el espacio primario donde tiene aplicación la CDI, convirtiéndose en el instrumento fundamental de la OEA para la defensa de la democracia en la región, y su operatividad y eficacia depende, mayormente, de los órganos políticos de la Organización.

B. *Protección individual de derechos*

El otro sector o espacio del sistema interamericano donde comienza a tener efectos visibles la CDI, y esto es parte de lo que se sostiene en este trabajo, es en la protección de los derechos políticos reconocidos por la CADH, a través de la Corte Interamericana, quien contempla a la CDI como un documento relevante para la interpretación e integración de estos derechos.

Básicamente, el sistema interamericano de derechos humanos está conformado por la CIDH y la Corte IDH, órganos creados con la misión fundamental de tutelar los derechos humanos en la región, teniendo como vértice la CADH y sus protocolos.⁴³ La Corte Interamericana está compues-

su operatividad a las decisiones que se adopten —o no— por los órganos o autoridades encargados de hacerlo en función de las situaciones específicas en las que sus disposiciones pudiesen resultar aplicables”; y, más adelante, “la vitalidad y eficacia de la Carta Democrática Interamericana está en función de cómo se aplique e interprete. Y ello depende, ante todo, de quienes tienen las facultades de aplicarla e interpretarla”; García-Sayán, Diego, “La protección internacional de los derechos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana”, *Revista IIDH*, San José de Costa Rica, núm. 42, julio-diciembre de 2005, pp. 109 y 117, respectivamente.

⁴² Los testimonios diplomáticos de Ishmael, Odeen, *op. cit.*, en especial los capítulos 25 (p. 72), 27 (p. 80), 33 (p. 99) y 36 (p. 111), que siguen un itinerario cronológico, muestran la discusión del borrador de la CDI donde se hace patente el origen y objetivo propio de tal documento, su posterior aplicación política, así como las posiciones adoptadas en torno a la democracia representativa por los países caribeños en el seno de la OEA.

⁴³ Mi interés se centra en el papel desempeñado por la Corte IDH para recibir la CDI en la interpretación de los derechos humanos (en general) y los derechos políticos (en específico), a través de sus sentencias, por lo tanto, no abordaré el papel de la CIDH. So-

ta de siete jueces elegidos a título personal, lo que quiere decir que no son representantes nacionales del Estado de donde son originarios. El ejercicio del cargo de juez interamericano es incompatible con aquellas actividades que pudieren afectar su independencia o imparcialidad. En este sentido, el Estatuto de la Corte Interamericana (artículo 18.1) refiere directamente ciertos cargos que evidentemente entrarían en conflicto: miembros o altos funcionarios del Poder Judicial; jefes de misión ante la OEA o ante cualquiera de sus Estados miembros; funcionarios de organismos internacionales. Además, inserta una cláusula abierta que deberá ser actualizada según el caso presentado a revisión: “cualesquiera otros cargos y actividades que impidan a los jueces cumplir sus obligaciones, o que afecten su independencia, imparcialidad, la dignidad o prestigio de su cargo”.

Dentro del *corpus iuris* interamericano la única referencia explícita sobre la naturaleza jurídica de la Corte IDH la ofrece su Estatuto (artículo 1) definiéndola como una “institución judicial autónoma”.⁴⁴ Sobre el particular, tempranamente la propia Corte Interamericana afirmó que “es, ante todo y principalmente, una institución judicial autónoma” y “representa, además, el órgano con mayor poder conminatorio para garantizar la efectiva aplicación de la Convención”.⁴⁵

En este contexto, la autonomía queda vinculada a la capacidad de la Corte IDH de tomar sus decisiones judiciales de forma independiente, sin la intervención de actores externos, sean interamericanos o no. Para ello, resulta necesario distinguir entre las decisiones que tienen que ver con las

bre el tema, Shelton, Dinah, “Representative democracy and human rights in the Western Hemisphere”, *Human Rights Law Journal*, Kehl am Rhein, vol. 12, núm. 10, octubre de 1991, pp. 353-359, quien analiza algunos de los primeros casos conocidos por la CIDH en materia de derechos políticos; asimismo, un panorama actual y general de la doctrina de la CIDH lo ofrece Dalla Via, Alberto R., “Los derechos políticos en el sistema interamericano de derechos humanos”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, vol. 1, núm. 8, 2011, pp. 15-79.

⁴⁴ En opinión de Pizzolo, Calogero, *Sistema interamericano. La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Informes y jurisprudencia*, Buenos Aires, Ediar-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 202, “tal expresión [autónoma] debe ser entendida en el sentido de que ejerce su competencia de modo absolutamente independiente, sin ningún tipo de influencia externa”.

⁴⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-1/82, “El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 74 y 75)”, de 24 de septiembre de 1982, párr. 22.

cuestiones administrativas, presupuestarias e institucionales, donde el tribunal, siguiendo la lógica de su pertenencia a una organización regional, termina por compartir el proceso de decisión con otros actores interamericanos, de aquellas otras decisiones con carácter judicial, estrictamente vinculadas con los casos sometidos a su jurisdicción, y que son resueltas de forma exclusiva e independiente por el seno de la Corte IDH.

De igual forma que otros tribunales regionales de derechos humanos, la Corte Interamericana toma sus decisiones —por lo menos las relativas a cuestiones de fondo— a través de un proceso deliberativo propio de los órganos judiciales colegiados. De forma general, se puede afirmar que estas decisiones (sentencias en los casos contenciosos y opiniones en el caso de las consultas) son emitidas y publicadas con la aprobación unánime o por mayoría de los integrantes. No obstante lo anterior, en el caso de que alguno de los jueces esté en desacuerdo o manifieste un razonamiento distinto con la decisión adoptada por la mayoría, ya sea en su totalidad o en algún punto específico de su contenido, tiene la posibilidad de así manifestarlo a través de un voto separado, el cual es agregado a la decisión en cuestión.⁴⁶

Otro punto importante a destacar es que el ámbito de protección de derechos humanos, según alcanzo a entender, se rige por estrictas obligaciones jurídicas durante todo el procedimiento que se sigue ante sus órganos de protección, impuestas por la normativa interamericana, es decir, funciona de acuerdo con principios jurídicos propios de una jurisdicción internacional de derechos humanos (subsidiariedad, legalidad, debido proceso) que poco tienen que ver con los estándares políticos y diplomáticos utilizados

⁴⁶ El antiguo juez interamericano, García Ramírez, describe y advierte la utilidad de los votos de la siguiente manera: “[L]os votos individuales contribuyen a perfilar las coincidencias y las diferencias, y sobre todo a llevar más allá de los términos de una sentencia o de una opinión consultiva la reflexión judicial sobre aspectos relevantes de éstas: temas sustantivos y procesales, cuyo análisis resulta útil para ampliar el conocimiento de las cuestiones controvertidas y preparar nuevos desarrollos jurisprudenciales”, García Ramírez, Sergio, *Temas de la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos: votos particulares*, Guadalajara (México), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente-Universidad Iberoamericana-Universidad de Guanajuato, 2005, p. IV; en el mismo sentido, Rodríguez Rescia, Víctor, *Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Guía modelo para su lectura y análisis*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009, p. 28. Sobre el tratamiento doctrinal de esta figura, debe consultarse el trabajo de Gros Espiell, Héctor, “Opiniones disidentes y separadas en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Córdoba, núm. III, 1987-1989, pp. 23-43.

por los órganos políticos de la OEA. La primera parte del artículo 8 de la CDI parece abonar en tal dirección: “Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo”.

En otras palabras, si el espacio defensivo de la democracia en el sistema interamericano corresponde a los órganos políticos de la OEA, el espacio de protección individual de los derechos humanos compete precisamente a los órganos del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos. Parece elemental, hasta cierto punto una tautología, pero resulta clave para mantener una distinción firme entre los espacios de aplicación de la CDI. Así, en palabras de Nikken,⁴⁷ antiguo juez de la Corte IDH:

[L]a CDI *no es un instrumento para la protección de derechos individuales*, ni para remediar situaciones en las cuales el aparato del Estado, al no estar bien adecuado a la obligación a cargo de éste de garantizar los derechos humanos a todas las personas bajo su jurisdicción, acarrea violaciones a tales derechos que pueden singularizarse y resolverse independientemente, pues es esa la función que cumple el sistema regional de derechos humanos, cuando se reúnen los requisitos para tener acceso al mismo.

De lo anterior, es pertinente recordar en consonancia con uno de los ya referidos elementos esenciales de la democracia (el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales), que no obstante que la CDI no pueda por sí sola amparar derechos individuales o corregir faltas estatales en el cumplimiento de sus obligaciones de garantizar los derechos humanos en su territorio, si abre la puerta de entrada a situaciones graves y extremas que representen la violación masiva y sistemática de derechos humanos, supuesto que habilitaría la utilización de los mecanismos colectivos de defensa.⁴⁸

⁴⁷ Nikken, Pedro, *op. cit.*, p. 31 (las cursivas son mías).

⁴⁸ Nikken expresa que “la interrogante fundamental no está dirigida a determinar cuáles son los derechos humanos y cómo se define su contenido, sino más bien a dilucidar en qué supuesto su violación es de tal entidad que debe ser considerada afectada la *esencia* del sistema democrático de gobierno”, *ibidem*, p. 21 (las cursivas son del original).

2. Naturaleza jurídica

A lo largo de los apartados anteriores se hizo mención de algunas características que permiten acercarse a la naturaleza jurídica de la CDI. En primer término, en el proceso de elaboración se adoptó como resolución de la Asamblea General de la OEA, de forma unánime. Luego se dijo que principalmente su objeto y fin es la defensa colectiva de la democracia en la región. Posteriormente, se explicó que es el terreno político el espacio principal de aplicación. Y, por último, que no es propiamente un instrumento internacional de derechos humanos.

En efecto, desde la disciplina del derecho internacional público, la CDI es una resolución emitida por una organización internacional, no es ni un tratado internacional general ni mucho menos un tratado de derechos humanos. De hecho, las resoluciones de las organizaciones internacionales dependen de la existencia previa de un tratado.⁴⁹ En otros términos, sin tratado que previamente instituya la creación de cualquiera organización internacional, difícilmente podrían darse las condiciones materiales para la existencia de las resoluciones internacionales. Por ello, la diferencia, si se quiere abismal, entre las resoluciones de las organizaciones internacionales y los tratados internacionales reside en el alcance de sus obligaciones y el nivel como fuente autónoma del derecho internacional.⁵⁰

Las resoluciones internacionales son una forma institucionalizada de elaborar normas internacionales obligatorias para los órganos y funcionarios de la Organización y, en ocasiones, pueden serlo también para los Estados miembros.⁵¹ Por su parte, en general puede decirse que los tratados se consideran el principal y más importante instrumento normativo de derechos y obligaciones que pueden celebrar los entes de la comunidad internacional,

⁴⁹ Para Pastor Ridruejo, José A., *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, 16a. ed., Madrid, Tecnos, 2012, p. 149, las resoluciones de las organizaciones internacionales “obtienen su autoridad normativa del tratado instituyente de la organización”.

⁵⁰ En opinión del autor citado, las resoluciones de las organizaciones internacionales “no constituyen fuentes independientes y autónomas del Derecho internacional”, *ibidem*, p. 150.

⁵¹ *Cfr. ibidem*, pp. 149 y ss. Este último punto, la obligatoriedad para los Estados miembros, puede apreciarse —argumenta Pastor Ridruejo— en el caso de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

principalmente los Estados.⁵² El régimen al cual se sujetan los tratados exige el cumplimiento de principios, actos y reglas estrictas, como la adopción del texto, la autenticación del mismo, la manifestación del consentimiento, las reservas, la entrada en vigor, la aplicación, la interpretación, la terminación, entre otras cuestiones.⁵³ De igual forma, los tratados requieren de un procedimiento particular para su enmienda, en especial cuando son multilaterales.⁵⁴

Sintéticamente esbozado el marco general de las resoluciones de organizaciones internacionales, vamos al caso concreto. Las características propias de la CDI, sin dejar de ser una resolución, la ubican en una situación inusual con un rango superior. A esto contribuye la unanimidad con la que fue adoptada, ya que puede dar lugar a estimarla como la *opinio iuris* en la materia,⁵⁵ una categoría relevante al momento de compararla con otras resoluciones emitidas por la misma Asamblea General de la OEA. Además, no debemos pasar por alto la forma de Carta que se le asigna, en tanto nos indica de nueva cuenta la pretensión de otorgársele otra categoría, por lo menos distintiva del resto de resoluciones comunes que tienen que emitir los órganos de dirección, ya que en el fondo se refiere a uno de los principios y objetivos que dirigen el quehacer de la Organización.⁵⁶

La doctrina ha dicho al respecto que es un “mecanismo de presión diplomática”, y dada su naturaleza de “*instrumento político* [...] carece de la

⁵² Para la definición de un tratado, la doctrina se basa en la establecida por el artículo 2.1.a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados de 23 de mayo de 1969, donde sus elementos principales son: es un acuerdo internacional celebrado por escrito, regido por el derecho internacional, y puede constar en instrumento único o varios. Por otro lado, respecto a los sujetos de los tratados, sigo las observaciones de Pastor Ridruejo, para quien los acuerdos internacionales concluidos por organizaciones internacionales, sean con sus pares o con los Estados, también son tratados, *ibidem*, pp. 87 y 88.

⁵³ Véase Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados, de 23 de mayo de 1969.

⁵⁴ Pastor Ridruejo, José A., *op. cit.*, p. 119.

⁵⁵ Para Pastor Ridruejo hay ciertas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que reflejan la *opinio iuris* general o colectiva en temas específicos, y para verificarlo hay que tener en cuenta las condiciones de su adopción, así: “Sólo una adopción unánime, o mayoritaria pero suficientemente representativa, daría lugar a la formación de esa clase de *opinio iuris*”, *ibidem*, p. 152. Y por analogía es aplicable al caso de la OEA.

⁵⁶ Otra resolución que adopta la misma forma es la reciente Carta Social de las Américas, que busca seguir y complementar la senda de la CDI. Véase nota 9.

precisión y rigor que deben caracterizar a los tratados”.⁵⁷ Entonces, ¿cuál es el valor jurídico de la CDI? Definitivamente no es una simple carta que carezca de valor alguno, sin eficacia, al contrario. Pero más que describir la valía y efectos en el rubro de la defensa colectiva de la democracia, quisiera referirme a su valor para la protección de derechos humanos. Si se me permite la analogía, la CDI tiene relevancia hermenéutica, al igual que la función asignada a los preámbulos de tratados internacionales de derechos humanos,⁵⁸ es decir, sus disposiciones no pueden fundamentar por sí solas la violación de derechos humanos, pero sirven de soporte para “comprender” y “obtener una visión general y panorámica”.⁵⁹ Es un contexto hermenéutico particularizado que sirve de criterio interpretativo al momento de valorar las violaciones a los derechos políticos reconocidos por la CADH, y pauta para aclarar dudas conceptuales sobre la democracia. Lo que no es poca cosa, como se verá en la revisión jurisprudencial.

⁵⁷ Nikken, Pedro, *op. cit.*, pp. 40 y 53, respectivamente (las cursivas son del original). Por su parte, Eduardo Vio Grossi (“Fortaleza y debilidades de la Carta Democrática Interamericana: una perspectiva jurídica”, Seminario internacional “La Carta Democrática Interamericana: realidad y desafíos a 10 años de su adopción”, 1 y 2 de diciembre de 2010, Santiago, OEA-Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2011, p. 60), juez interamericano que se ha caracterizado por ser un defensor de la interpretación de la CADH a la luz del derecho de los tratados, principalmente de acuerdo con la Convención de Viena (véase a modo de ejemplo, entre otros, su voto concurrente a la sentencia del caso López Mendoza vs. Venezuela), manifiesta al respecto que “La CDI no es un tratado ni tampoco una norma consuetudinaria o un principio general de derecho. Es sólo una resolución”.

⁵⁸ Cfr. García Roca, Javier, “El Preámbulo contexto hermenéutico del Convenio: un instrumento constitucional del orden público europeo”, en *id.* y Santolaya, Pablo (coords.), *La Europa de los derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, 2a. ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 28. En el orden interno, para Tajadura Tejada, Javier, *El preámbulo constitucional*, Granada, Comares, 1997, pp. 26 y 27 (las cursivas son del original), los textos preambulares carecen de valor normativo directo, entendiéndose que las “disposiciones preambulares por sí solas no son fuente de derecho objetivo, es decir no pueden construirse normas a partir sólo de ellas”. Sin embargo, los preámbulos sí que tendrían un “valor normativo indirecto”. Esto significa que “las disposiciones preambulares son normativas en la medida en que pueden intervenir en la determinación del significado de las disposiciones del articulado” y “en cuanto el intérprete puede obtener la norma valiéndose —o combinando— tanto de las disposiciones del articulado como de las del preámbulo”.

⁵⁹ García Roca, Javier, *op. cit.*, p. 27.

3. *El vínculo entre democracia y derechos humanos*

Históricamente, el fortalecimiento y ejercicio efectivo de la democracia han sido —y siguen siéndolo— temas claves en la agenda de la OEA. El Preámbulo de la Carta OEA —instrumento principal del *corpus iuris* interamericano— proclama la democracia como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. Esta democracia debe entenderse en principio como representativa, pero no exclusivamente (véase *infra* punto III. 4. A), conforme con el contenido de distintos artículos de dicha Carta (artículos 2, incisos b, d y f, y 9, incisos a y d).

Por ello, íntimamente ligado a dichos temas claves, se discutió en la Organización la creación de un instrumento con efectos jurídicos vinculantes (plena obligatoriedad) para la protección de los derechos y principios reconocidos, previamente, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.⁶⁰ Para el CJI estos dos tópicos, democracia y derechos humanos, mostraban una relación no solo posible sino evidente, entendiéndose que un régimen democrático debe necesariamente basarse en ciertos derechos y libertades esenciales.⁶¹

Posteriormente, con la proclamación en 1969 de la CADH, queda definitivamente establecida esa relación de mutua interacción: tanto los derechos

⁶⁰ CJI, Fortalecimiento y Ejercicio Efectivo de la Democracia. Informe Preparado de Conformidad con la Resolución VII de la Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Washington, D. C., Unión Panamericana, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 1959.

⁶¹ CJI, Estudio sobre la Relación Jurídica entre el Respeto de los Derechos Humanos y el Ejercicio de la Democracia. Preparado de Conformidad con la Resolución III de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y la Resolución XXI de la Cuarta Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, Washington, D. C., Unión Panamericana, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 1960, p. 2. Asimismo, desde una perspectiva más actual, pero en el mismo sentido, Nieto Navia, Rafael, “El Estado democrático en el sistema interamericano de protección a los derechos humanos”, *Liber amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José de Costa Rica, Corte IDH-Unión Europea, 1998, vol. I, p. 136, quien considera que “los derechos humanos tal como están contemplados en la Declaración y la Convención americanas, no son comprensibles sino en un Estado democrático, que implica, por definición, la existencia de un Estado de derecho. Es posible que en un Estado totalitario se consagren varios de los derechos individuales contemplados en los pactos internacionales. Pero es el Estado de derecho el que pone un límite al poder de las autoridades y representa una garantía del respeto a la dignidad del ser humano y a sus derechos esenciales, límite y garantía que no existen en el Estado totalitario”.

para su eficaz desarrollo y respeto requieren de la existencia de un régimen democrático, como a su vez, este último para su plena vigencia necesita de la práctica de los derechos y los principios que protege. Particularmente del principio democrático y de “la facultad del pueblo para escoger sus mandatarios en elecciones libres”.⁶²

Otros instrumentos regionales fueron proclamados en materia democrática, contribuyendo a evidenciar la necesidad de fortalecer los derechos políticos de grupos desaventajados (por ejemplo, entre otros, la Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Políticos a la Mujer, de 1948). Sin embargo, fue hasta 2001, más de treinta años después de la adopción de la Carta OEA, cuando el vínculo democracia y derechos humanos se explicita con la CDI.⁶³

4. *El doble objetivo*

La relevancia de la CDI se encuentra, a mi parecer, en dos frentes: la *reafirmación* del principio democrático como guía y orden del sistema interamericano, y la *renovación* con varios conceptos y elementos de la caracterización de la democracia en la región.

⁶² CJI, *op. cit.*, p. 2. En este sentido, esto que puede definirse como “interdependencia”, también tiene su reflejo —de acuerdo con García-Sayán— en los principales instrumentos interamericanos: “Asimismo, desde los inicios de la OEA, la democracia y el respeto a los derechos esenciales del hombre fueron concebidos de manera interdependiente. Esta vinculación está presente en el Preámbulo de la Carta, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y, particularmente, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, véase su voto concurrente a la sentencia caso *Yatama vs. Nicaragua*, de 23 de junio de 2005 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 4.

⁶³ Este vínculo indivisible se manifiesta, por ejemplo, en su Preámbulo y el artículo 7. El primero, en uno de sus apartados, dice lo siguiente: “Reafirmando que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y reconociendo la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia”. En tanto, el segundo literalmente establece: “La democracia es *indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos*, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”. (Las cursivas son mías)

A. Reafirmar la democracia representativa

El término democracia representativa aparece explícitamente en varias ocasiones (en el Preámbulo y los artículos 2 y 3). Esto, como no podía ser de otra forma, tiene raíz en su proceso de creación y es reflejo fiel de la herencia histórica regional de la cual forma parte (según se describió en la primera parte de este trabajo). Desde esta perspectiva, la CDI no es una ruptura con el modelo tradicional, sino su reafirmación (que va más allá, es cierto, pero sin dejar de respetarlo). Pero, a partir de esto, ¿deberá entenderse que la CDI se encuentra cerrada a la democracia participativa?⁶⁴

Para la CDI resulta inevitable enfrentarse a la tensión que supone la imbricación de la democracia representativa con la democracia participativa. Los datos existentes en la región, de prácticas consolidadas de democracia directa en un ramillete bastante nutrido de Estados miembros de la OEA, no pueden pasar inadvertidos, y menos ser ignorados, para el fin que persigue.⁶⁵ Además se debe tomar en consideración que varios de los países que asistieron a la discusión y aprobación de la CDI ya contaban con legislaciones sobre la materia, la cual se llevaba a la práctica.⁶⁶

Si bien es verdad que la CDI no contiene ninguna referencia textual a la democracia participativa, ni a sus instituciones o mecanismos más conocidos (plebiscito, iniciativa popular, referéndum, elección directa de jueces, revocación de mandato, etcétera), tampoco refiere expresamente contradic-

⁶⁴ Sin entrar al debate teórico que distingue entre democracia participativa, democracia directa y democracia semidirecta, para los fines concretos de este trabajo entenderé englobados dentro del concepto de democracia participativa, que es más amplio, los mecanismos de democracia directa o semidirecta que son usados actualmente en contextos de democracia representativa. Por lo que hago un uso indistinto de ellos, en tanto buscan en su esencia incidir sin intermediarios (representantes) en los asuntos públicos.

⁶⁵ Sobre democracia participativa, los análisis son abundantes, un buen punto de partida para adentrarse en sus ramificaciones lo proporciona Altman, David, *Direct Democracy Worldwide*, New York, Cambridge University Press, 2011, pp. 112 y ss., quien dedica varios apartados a la situación en Latinoamérica; en especial, al caso uruguayo.

⁶⁶ Esto es un detalle no menor que resulta relevante al comparar la democracia que incentiva la CDI frente a las legislaciones nacionales en materia democrática, normativas que en muchas ocasiones eran anteriores a la proclamación formal de aquella, y que de alguna forma debían encontrar cabida. Algunos de los principales países con experiencia en la práctica de alguno de los mecanismos de democracia directa son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, *ibidem*, pp. 117-135.

ción alguna con las formas de la democracia representativa.⁶⁷ Antes bien, la alienta. Por un lado, en el mismo Preámbulo de la CDI se asentó que, “reafirmando que el carácter participativo de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en el Hemisferio”, con lo que parece insinuarse que la democracia tiene una raíz o *carácter participativo*, pero esto último razonablemente puede entenderse acotado, limitado a las elecciones, cuando los ciudadanos acuden a votar a sus candidatos.

Luego, el artículo 2 de la CDI refiere el efecto que la participación significa para la democracia representativa: “La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”. Idea que no se encuentra nada alejada de la doctrina que percibe a la democracia participativa como la mejoría y profundización de algunos sectores de la representativa.⁶⁸ Por otra parte, la vocación de permanencia de la participación ciudadana contenida en esta disposición descartaría su agotamiento en los procesos electorales celebrados periódicamente y, además, los institutos o mecanismos de participación que pretendan incidir en la esfera pública se encontrarían sujetos a las normas locales (constitucionales y legales), siendo de preferencia regulados por legislación específica, ofreciendo con ello seguridad y certeza sobre sus alcances. Desde esta posición, cualquiera de los instrumentos de la democracia participativa tendría cabida en la democracia representativa, en tanto el orden constitucional de cada Estado lo permita.

Pero si aún quedan dudas, el artículo 6 de la CDI puede constituirse como la abertura o puerta hacia la democracia participativa, ya que literalmente dice lo siguiente: “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

⁶⁷ En mi opinión, desde su origen se mostró favorable a mejores prácticas para la participación directa de la sociedad, muestra de ello es la apertura por parte de la OEA del proceso mismo de confección de la CDI a la opinión de las organizaciones de la sociedad civil, véase punto II.5 de este trabajo.

⁶⁸ Altman, David, *op. cit.*, pp. 41 y ss.

A simple vista, aquí se encuentra el reconocimiento de otro derecho a la ciudadanía: *participar en las decisiones relativas a su propio desarrollo*. Muchas preguntas podrían surgir respecto al contenido de dicho derecho y del propio artículo, pero me limitaré a hacer un par de ellas, y que creo tienen que ver directamente con los mecanismos de democracia directa: ¿son el plebiscito, la consulta popular, el referéndum, la elección directa de jueces y la revocación de mandato, formas de participación ciudadana que fortalecen la democracia? y ¿estos mecanismos, la mayoría de las veces, tienen que ver con las decisiones relativas al desarrollo de la ciudadanía? Si las respuestas son afirmativas, entonces, no resulta correcto pensar que la democracia representativa es la única presente en la CDI.

De lo anterior bien puede afirmarse que la CDI no es un documento hermético a la democracia participativa.⁶⁹ También no debe olvidarse que dada la dinámica de la democracia, su constante transformación y adaptación a la realidad, a las necesidades y demandas sociales, requiere necesariamente de la configuración de mejores formas para la participación de la sociedad. Entonces, siendo el instrumento principal para la protección de la democracia en la región, también lo es de los mecanismos de democracia participativa, aunque no lo diga explícitamente.

Por lo demás, resulta complicado saber con exactitud las razones para no incluir referencia explícita a la democracia directa en la CDI, dado que las actas publicadas no recogen la discusión pertinente. Pero, obviando este faltante, el punto clave se encuentra en la libertad con la que los Estados miembros pueden diseñar sus sistemas democráticos, tema en el que no puede (ni debe) intervenir, antes bien, creo que la CDI únicamente reconoce unos mínimos deseables de democracia (sus *elementos esenciales* y *componentes fundamentales*). Desde esta posición, la CDI refleja la base democrática en la región, la de que todos los Estados miembros funcionan a partir de la democracia representativa, pero sin imponerles límites para su expansión.

B. *Renovación con nuevos elementos*

A nivel comparado, difícilmente puede encontrarse un documento semejante a la CDI. Entre los textos oficiales utilizados por el Tribunal de

⁶⁹ Como tampoco lo es, por otro lado, la CADH, quien reconoce que todos los ciudadanos gozan del derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, *directamente* o por medio de representantes libremente elegidos (artículo 23.1.a)

Estrasburgo en su quehacer jurisdiccional fácilmente puede observarse dicha inexistencia.⁷⁰ Lo mismo ocurre en el sistema universal de derechos humanos y en el sistema africano.⁷¹ Así, la notoriedad de la CDI es indiscutible en el entramado de los sistemas de protección de derechos humanos. Con ello no se pretende decir que estos sistemas deban seguir la tendencia marcada por la CDI —esto dependería de múltiples factores que no cabe abordar aquí— sino simplemente subrayar la singularidad y, con ello, el avance del sistema interamericano en este tema.

Si tomamos en cuenta la transformación paulatina experimentada en la región latinoamericana durante la segunda mitad del siglo XX: de las dictaduras y regímenes militares a la adopción plena de la democracia,⁷²

⁷⁰ A decir de Javier García Roca y Alberto R. Dalla Via (“Los derechos políticos y electorales: un orden público democrático”, en García Roca, Javier *et al.* (eds.), *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, 2012, p. 229), la CDI en el sistema europeo de derechos humanos es una cuestión inédita. En materia democrática, sin embargo, el Consejo de Europa ha creado un órgano consultivo encargado, entre otras tareas, de realizar estudios y emitir opiniones en este rubro, además de derechos humanos y el Estado de derecho. Se trata de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, mejor conocida como “Comisión de Venecia”, la cual ha publicado documentos relevantes —como el Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD (2002) 023rev), aprobado el 18-19 de octubre de 2002—, los cuales gozan de autoridad y tienen cierta repercusión en el comportamiento de los Estados miembros. Haciendo una breve comparación, hasta donde lo permite la realidad, el CJI ha venido realizando en la región una labor similar a la “Comisión de Venecia” respecto a la elaboración de estudios y dictámenes de temas relacionados con la democracia, sin embargo es poco conocida (por supuesto, más allá del círculo de especialistas y funcionarios de la OEA) y, menos aún, estudiada esta actividad del CJI. La compilación de estos puede consultarse en CJI, *La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano (1946-2010)*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, 2011; un acercamiento doctrinal lo proporciona Herdocia Sacasa, Mauricio, “El aporte del Comité Jurídico Interamericano y del sistema interamericano a la democracia representativa”, en *XXXIII Curso de Derecho Internacional “El derecho internacional en las Américas: 100 años del Comité Jurídico Interamericano”*, Washington, D. C., OEA, 2007, pp. 241-262.

⁷¹ Por ello, Gregory H. Fox (“Democracy, Right to, International Protection”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, Oxford University Press, 2012, párr. 28, www.mpepil.com) afirma que “the OAS is the only regional organization to proclaim democracy an internationally guaranteed right”.

⁷² Cabe aclarar que me refiero a este fenómeno en términos generales, pues bien puede argüirse que en países como México no se presentó una dictadura militar, propiamente dicha; aunque, por otro lado, este país no dejó de ser un régimen autoritario durante esta etapa de la historia regional. En la relatoría de Zalaquett, José, “Democracia y derechos

veremos que puede seguirse un hilo conductor que nos lleva a entrever en la CDI una etapa de reforzamiento y aseguramiento de lo logrado hasta ahora en la región en materia democrática. Es decir, nadie quiere ver de vuelta la injusticia, la opresión y violencia perpetrada por este tipo de gobiernos, los mismos que permitieron la violación masiva y sistemática de derechos fundamentales.

De aquí la importancia renovadora de la expresión “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”, contenida en el artículo 1 de la CDI, siendo el primer instrumento de carácter regional que establece la democracia como un derecho.⁷³

Para Aguiar, antiguo juez de la Corte IDH, estamos en presencia de un derecho humano que “es ahora y en lo adelante, conceptualmente, un verdadero derecho humano transversal: derecho humano de base que determina el contexto en defecto del cual los mismos derechos humanos carecerían de sentido; y ajusta determinándolo, por ende, el sentido último de la or-

humanos”, *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Fundación Friedrich Naumann, 1990, pp. 466 y ss., puede seguirse la preocupación general de la academia y, en particular, de las organizaciones civiles de defensa de derechos humanos en asegurar y consolidar el régimen democrático, después de haber vivido durante mucho tiempo bajo regímenes no democráticos. Curiosamente, en esta obra colectiva, que recoge las ponencias presentadas en el simposio “Consolidación de la democracia en América Latina”, celebrado durante febrero de 1990 en Venezuela, se encuentra la propuesta de un “Pacto Interamericano sobre los Derechos Democráticos”, presentada por Hilarión Cardozo, entonces senador de Venezuela. No me detendré en el análisis de este documento, pero dejando de lado las inconsistencias en su articulado, es destacable la pretensión de otorgarle la titularidad de los derechos democráticos a la persona, un cambio radical frente a la imputación tradicional al ciudadano que contempla la CADH, y la creación de órganos especiales para la tutela de estos derechos (una Comisión y un procurador); véanse los artículos 1, 2, 3, 4 y 15 de este Pacto, pp. 571 y 574.

⁷³ Con antelación a esta norma, Heraldo Muñoz (“El derecho a la democracia en las Américas”, *Revista de Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, vol. 28, núm. 109, enero-marzo de 1995, p. 60) enunció un derecho a la democracia. Ciertamente lo hace desde el entendimiento de la conexión indisoluble entre democracia y derechos humanos, pero su propuesta se asienta y perfila de conformidad con el desarrollo y las acciones encaminadas a la defensa y la promoción multilateral de la democracia en la región, en las obligaciones internacionales, y no como un derecho exigible ante los tribunales. En los términos de dicho autor, este derecho a la democracia se debe entender “como el reconocimiento creciente en las Américas de que la democracia puede y debe ser defendida mediante acciones colectivas de carácter pacífico”.

ganización constitucional y del funcionamiento mismo de la democracia como garantía de éstos”.⁷⁴

Desde mi perspectiva, este derecho a la democracia no puede separarse de los propósitos estipulados de la CDI. Dársele una entidad distinta, independiente, de la fuente donde emana. Debe entenderse, por tanto, en el contexto del esfuerzo multilateral por consolidar los mecanismos regionales con los que cuenta para garantizar colectivamente el sistema que defiende e impulsa (como ya se expuso previamente). Entonces, al carecer la CDI de la identidad propia de una carta de derechos, difícilmente los derechos que reconozca tendrán este carácter.⁷⁵ Razonablemente se puede no estar de acuerdo con esta visión, pero lo cierto es que la jurisdicción interamericana, y cualquiera otra, no soportaría la proliferación irracional de un sinnúmero de derechos que sean reconocidos en el mismo número de documentos, sin las formalidades mínimas de un instrumento de derechos humanos (sea Carta, Declaración, Convención, Convenio, Protocolo o Tratado).⁷⁶ Quizá por ello,

⁷⁴ Aguiar, Asdrúbal, *El derecho a la democracia. La democracia en el derecho y la jurisprudencia interamericanos. La libertad de expresión, piedra angular de la democracia*, Caracas, Jurídica Venezolana, 2008, p. 55.

⁷⁵ A menos, claro está, que por vía interpretativa los tribunales le reconozcan la validez de un derecho fundamental genuino; en otras palabras, la creación de un derecho nuevo que viene a complementar el catálogo determinado previamente por la norma. Sobre el particular, Fernando Rey Martínez (“¿Cómo nacen los derechos? Posibilidades y límites de la creación judicial de derechos”, en García Roca, Javier y Fernández Sánchez, Pablo A. (coords.), *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 344 y ss.) matiza que no toda creación jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos puede llamarse derecho nuevo, sino desde la interpretación evolutiva habría que distinguir entre derechos implícitos, derechos transformados y derechos conexos, afirmando que “hay pocos ‘derechos realmente nuevos’ creados por el Tribunal [Europeo] de Derechos Humanos”. Asimismo, Edgar Corzo Sosa (“La creación pretoriana de nuevos derechos de los ciudadanos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana”, en Matia Portilla, Francisco J. (dir.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pp. 144 y ss.) se ha encargado de analizar y sistematizar los derechos que podemos llamar de cuño jurisprudencial por parte de la Corte IDH, y no hay señalamiento alguno sobre un derecho a la democracia.

⁷⁶ Desde el inicio de su andadura jurisprudencial, por lo menos en materia consultiva, la Corte Interamericana se ocupó de evidenciar la naturaleza especial que entrañan los instrumentos internacionales de derechos humanos frente a los tratados en general, en los siguientes términos: “[Q]ue los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo

en el caso Apitz Barbera y otros —el cual se verá con mayor detenimiento más adelante— la Corte Interamericana negó implícitamente la existencia y, en consecuencia, la tutela de un derecho a la democracia.⁷⁷ En esta tesitura, aunque en lo personal no me desagrada en absoluto darle al derecho a la democracia los contornos de un derecho humano, no se tienen actualmente los elementos para reconocérsele esta categoría.

Para otro sector de la doctrina, dados los obstáculos técnico-jurídicos presentes en la aplicación concreta del derecho a la democracia, como la determinación de la atribución de titularidad de un derecho subjetivo (a un pueblo) y resolver su exigibilidad judicial, debe considerarse “sólo en un sentido simbólico y político”, antes que un derecho fundamental de titularidad individual.⁷⁸

De lo anterior, suponiendo que se pueda determinar con certeza la titularidad de este derecho a un pueblo específico, creo que válidamente puede preguntarse: ¿Y quiénes son esos pueblos de América? Por mi parte, entiendo que el reconocimiento “a los pueblos de América” es una fórmula abierta que permite que el límite material impuesto, en el entendido que no todos los países del continente la aprobaron y, por ende, faltaría el vínculo que otorga el consentimiento, en el futuro pueda salvarse con la incorporación de aquellos pueblos que aún viven al margen del sistema democrático. Por tanto, técnicamente, el derecho a la democracia se les reconoce a los pueblos americanos que suscribieron y proclamaron la CDI, exactamente los mismos que pertenecen a la OEA. Probablemente por esta razón los redactores eligieron “a los pueblos” y no un valor omnicompreensivo de “a todos los pueblos”.

Pero creo que lo fundamental es la segunda parte de la frase, “y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”. En efecto, una obli-

de los Estados contratantes. *Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes.* Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción”, Opinión consultiva OC-2/82, “El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 74 y 75), del 24 de septiembre de 1982”, párr. 29 (las cursivas son mías).

⁷⁷ S. Corte IDH, caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela, de 5 de agosto de 2008 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), párrs. 221 y 222.

⁷⁸ García Roca, Javier y Dalla Via, Alberto R., *op. cit.*, p. 229 *in fine*.

gación ineludible que incluye dos acciones fundamentales. Aquí, en mi opinión, “gobiernos” debe entenderse ampliamente incluyendo a todos los actores estatales, sin dejar a nadie exento de su cumplimiento. Siguiendo lo anterior, los órganos judiciales nacionales se encontrarían en esta tesitura. Obviamente que los términos promoción y defensa se prestan a muchas interpretaciones, pero más allá de achacarle una función retórica, los propios tribunales, en los términos aludidos, además de ser los guardianes de los derechos, lo serían también de la democracia.⁷⁹

En resumidas cuentas, es indudable que el primer paso está dado, el acuerdo regional por dirigirse hacia la garantía de un derecho a la democracia, que aunque tenga un sentido meramente político, su sola presencia parece indicar el derrotero hacia donde deben dirigirse los esfuerzos.

IV. INTERPRETACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSA

1. *La relación entre la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana*

Para intentar perfilar la relación existente entre la CADH y la CDI me valgo de la descomposición de ese ligamento en tres elementos: formal, conceptual e interpretativo. Los cuales, a pesar de que se presentan disociados, en realidad forman una unidad. El vínculo o relación formal básicamente se trata del rasgo de pertenencia de ambos instrumentos a un mismo conjunto normativo, el *corpus iuris* interamericano. Ambos tienen origen y se desarrollan en el sistema de la OEA, a pesar de su diferente posición o jerarquía normativa. La relación conceptual se enmarca en el ámbito de la protección de los derechos humanos, donde estos y la democracia se muestran interdependientes. Ahora bien, también existe una relación interpretativa, en tanto la CADH como la CDI son textos a disposición de la Corte IDH y, en este

⁷⁹ Tesis que también está presente en Bogdandy, Armin von y Venzke, Ingo, “¿En nombre de quién? Un estudio sobre la autoridad pública de los tribunales internacionales y su justificación democrática”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre tribunales constitucionales y cortes internacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch-IIDC-Corte IDH-UNAM, 2013, p. 107 y nota al pie 105, quienes sugieren: “los tribunales internacionales también pueden fomentar la democratización, a través de una jurisprudencia orientada hacia la democracia y los derechos humanos”.

sentido, bajo su interpretación ha tenido la necesidad de ir definiendo los alcances y vínculos existentes entre estas normas.

2. *Revisión de los casos*

La frecuencia con la que es citada la CDI en la jurisprudencia de la Corte Interamericana está directamente relacionada, tratándose de casos contenciosos, con violaciones de derechos políticos. En tanto tales casos representan solo un puñado escaso de sentencias, la presencia de la CDI relativamente es limitada.⁸⁰ Esta dependencia para su invocación tiene que ver con lo que se ha tratado de explicar previamente en torno a la relación entre democracia y derechos humanos.

En los casos *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* y *Ricardo Canese vs. Paraguay*, ambos referidos al tema del papel que juega la libertad de expresión en una sociedad democrática, la Corte IDH acude al artículo 4 de la CDI para evidenciar la existencia de normativa especializada en la región que expresamente incluye entre los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, precisamente, el respeto por la libertad de expresión y de prensa.⁸¹ Donde a reglón seguido concluye con el siguiente párrafo que me permito transcribir:

⁸⁰ No debe olvidarse que la Corte Interamericana emite al año muy pocas sentencias. Durante 2012 fueron 21, 18 en 2011 y 9 en 2010, de las cuales no todas son pronunciamientos de fondo (por ejemplo, de las 18 emitidas durante 2011, 4 son sentencias de interpretación), véanse el Informe Anual 2012, p. 13, y el Informe Anual 2011, p. 12.

⁸¹ S. Corte IDH, caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, de 2 de julio de 2004 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 115 y caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, de 31 de agosto de 2004 (Fondo, reparaciones y costas), párr. 85. *Los hechos del primer caso tuvieron origen en la publicación de una serie de artículos escritos por el periodista Mauricio Herrera Ulloa, en los que se daban a conocer (a partir de la reproducción de información de la prensa europea) supuestas actividades ilícitas del diplomático Félix Przedborski, es decir, un funcionario público. A la postre esos artículos dieron lugar a la condena penal de Herrera Ulloa por el delito de publicación de ofensas en la modalidad de difamación, incluyéndose también al medio impreso que los había publicado (La Nación), con sanciones penales y civiles. En el segundo caso, Ricardo Canese, candidato en las elecciones presidenciales del Paraguay de 1993, en el contexto de la campaña electoral, cuestionó a otro candidato sus vínculos con una empresa constructora vinculada al régimen militar del dictador Alfredo Stroessner. Al hacerse públicas sus declaraciones en medios impresos paraguayos, algunos socios de la empresa aludida se sintieron agraviados y entablaron proceso penal en contra de Canese, resultando condenado por el delito de difamación.*

Existe entonces una coincidencia en los diferentes sistemas regionales de protección a los derechos humanos y en el universal, en cuanto al papel esencial que juega la libertad de expresión en la consolidación y dinámica de una sociedad democrática. Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar inoperantes y, en definitiva, se empieza a crear el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad.⁸²

En el importante caso *Yatama vs. Nicaragua*,⁸³ la Corte IDH considera: “Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”.

En el marco de esta aseveración, cabe hacer notar que la frase “así como en diversos instrumentos internacionales” tiene un llamado a pie de página (nota 162) donde la Corte de San José efectivamente enlista esos instrumentos internacionales sobre la materia. En lo que concierne, a su juicio, los derechos políticos reconocidos en la CDI se encuentran en los artículos 2, 3 y 6, es decir, el ejercicio efectivo de la democracia representativa, los típicos derechos de sufragio (activo y pasivo) y la libertad política fundamental de asociación, así como el derecho de participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo.⁸⁴ Sin embargo, omite hacer referencia al derecho a la democracia de los pueblos de América, sin quedar del todo claro cuáles son los posibles motivos para dejar de enunciarlo como parte de esos derechos protegidos.⁸⁵

Ahora bien, hay otro aspecto que bien vale la pena mencionar en este punto, la CDI encabeza ese listado de instrumentos internacionales, lo cual,

⁸² *Ibidem*, párr. 86, y S. Corte IDH, caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, *op. cit.*, párr. 116.

⁸³ S. Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, *op. cit.*, párr. 192. *La organización política indígena Yatama, sin la forma tradicional de partido, pretendía presentar candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales en las elecciones municipales de 5 de noviembre de 2000, en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur. Sin embargo, por resolución de la autoridad electoral del Estado de Nicaragua (Consejo Supremo Electoral) fueron excluidos de participar en dichas elecciones.*

⁸⁴ Artículos ya transcritos con anterioridad.

⁸⁵ En el voto del juez García-Sayán a esta sentencia, en cambio, sí aparece enunciado como uno de los derechos protegidos por la CDI; véase su voto concurrente, párr. 7. Esto nos lleva a intuir que el motivo por el cual la mayoría de los jueces opta por no hacer una indicación directa al derecho a la democracia de los pueblos de América es la falta de respaldo en la CADH, es decir, esta norma no reconoce un derecho de tal magnitud.

desde mi punto de vista, no es casual y obedece a su especificidad en el tratamiento de la democracia y los derechos conexos a ella, además de su relevancia en la región. Así, a primera vista, pueden ubicarse perfectamente en la cita analizada tres bloques sucesivos de instrumentos internacionales: los del *corpus iuris* interamericano; después, las distintas declaraciones y convenciones internacionales; y, finalmente, los correspondientes a los sistemas regionales de derechos humanos: el europeo y el africano.

Seguidamente, en esta misma sentencia, para describir la situación actual que guardan los derechos políticos en el sistema interamericano, la Corte IDH cita los elementos esenciales de la democracia representativa prescritos por el artículo 3 de la CDI.⁸⁶ Pero, de nueva cuenta, no va más allá de la simple expresión del contenido de dicho artículo.

Donde ya puede advertirse la interpretación de la CADH a la luz de la CDI es en el párrafo 207:

Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, “[p]romover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”, para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas. (Entrecomillado del original)

Según lo anterior, entiendo que lo que está haciendo la CDI es proporcionar las aproximaciones conceptuales necesarias para establecer los estándares mínimos que deben ser observados por los Estados miembros en la regulación de la participación política. Así, aunque aquella no formule una “definición sintética o lapidaria” de democracia representativa,⁸⁷ al enunciar sus elementos esenciales y componentes fundamentales, permite tener una mayor certeza sobre el contenido de la democracia representativa. Los cuales funcionan como criterios de razonabilidad para la protección de los derechos políticos y de evaluación cuando se trata de restricciones a su

⁸⁶ S. Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, *op. cit.*, párr. 193.

⁸⁷ Nikken, Pedro, *op. cit.*, p. 19.

ejercicio. Por tanto, según esta óptica, la Corte IDH al afirmar que “siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa”, se deberá acudir, por tanto, a la CDI, donde precisamente se encuentran enunciados esos principios.

Por último, cuando la Corte IDH hace referencia explícita al artículo 6 de la CDI, intenta expandir los alcances de la participación política, es decir, ahora se debe poner especial atención en otorgar las facilidades necesarias para que sectores específicos de la sociedad (comunidades indígenas y étnicas) puedan ejercer efectivamente este derecho fundamental. Aquí cabe recordar que uno de los puntos controvertidos en *Yatama vs. Nicaragua* fueron los impedimentos legales existentes para la participación en contiendas electorales de organizaciones distintas de los partidos políticos; es decir, la participación a “diversas formas de representación” (organizaciones de comunidades indígenas y étnicas) estaba vedada en la legislación nicaragüense, caminando esta última en sentido contrario hacia el pretendido fortalecimiento de la democracia en el sistema interamericano.

Al hilo de lo anterior, el juez García-Sayán formuló un interesante voto concurrente, en el cual afirma los avances ofrecidos por la CDI para la interpretación de la CADH.⁸⁸ Aboga por un entendimiento evolutivo de las disposiciones del artículo 23 de la CADH, en tanto algunos componentes establecidos en este último artículo “resultan a estas alturas de la evolución jurídica insuficientes”, además de que no deben ignorarse las complejidades que los procesos electorales suscitan, y las dificultades que la realidad democrática de la región va planteando.⁸⁹ Así, para este juez interamericano, los componentes de los derechos políticos expresados en el artículo 23.1 de la CADH, “se ha[n] ido enriqueciendo al calor de importantes evoluciones institucionales en el derecho interno y en el propio sistema interamericano a la luz de las cuales tiene que ser interpretada y aplicada esta disposición

⁸⁸ Quizá es prudente recordar que Diego García-Sayán, de nacionalidad peruana, tuvo una participación significativa en el apoyo y promoción del proceso de adopción de la CDI en el seno de la OEA, tanto siendo parte del gobierno de transición como en el del presidente Alejandro Toledo; véase Cooper, Andrew y Legler, Thomas, *op. cit.*, p. 98; también véase nota 5. Asimismo, otro juez que estuvo involucrado en la confección de dicho texto fue Eduardo Vio Grossi, siendo miembro del CJI, órgano encargado de la revisión del borrador de la CDI, véase punto II.4 de este trabajo.

⁸⁹ Voto concurrente, párr. 19.

general de la Convención, tanto en lo que respecta a los derechos de los ciudadanos como a los deberes del Estado”.⁹⁰

Antes de continuar, quizá no resulte del todo ocioso saber en qué consiste la interpretación evolutiva y si es aplicable en sus términos a los instrumentos internacionales de derechos humanos. De acuerdo con Canosa, es posible trazar el paralelismo entre los tratados internacionales de derechos humanos y los textos constitucionales, a través de la materia principal de interpretación, o sea los derechos. Así, si en el nivel constitucional se encuentra el elemento evolutivo y el juez tiene a su alcance este útil instrumento para actualizar o adaptar la norma constitucional “a una realidad cambiante”, es perfectamente válido entender que, dada la materia que contienen, el elemento evolutivo se encuentre presente en los tratados internacionales de derechos humanos y, por tanto, los jueces internacionales tendrían a su disposición la interpretación evolutiva para actualizar y adaptar los derechos objeto de su función. Entendiéndose su utilidad e importancia cuando no es posible introducir cambios al texto normativo a través de la reforma.⁹¹

Su estudio lo basa en el sistema europeo de derechos humanos, pero dado que en el fondo se remite a la función interpretativa de un catálogo específico de derechos por una jurisdicción regional, creo que es perfectamente aplicable a la Corte Interamericana, además de que en varias ocasiones dicho autor se remite a casos resueltos por dicho tribunal para ejemplificar el desarrollo de esta herramienta interpretativa, también conocida como interpretación sociológica. Las claves principales de la interpretación evolutiva⁹² pueden quedar resumidas de la siguiente manera: mantiene la pretensión de eficacia de la norma; es la principal vía de adaptación cuando la reforma normativa no es posible; presupone un modelo de intérprete creador; solo es posible cuando el enunciado normativo permite derivar de él varios sentidos po-

⁹⁰ *Ibidem*, párr. 21.

⁹¹ En palabras de Raúl Canosa Usera (“La interpretación evolutiva del Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en García Roca, Javier y Fernández Sánchez, Pablo A. (coords.), *op. cit.*, p. 85): “Cuando la reforma no es posible, la vía principal de esa adaptación, para dotar al ordenamiento de cierto dinamismo, consiste en emplear el llamado elemento evolutivo que permite a las disposiciones normativas afrontar los cambios de la vida sin sufrir modificaciones en su texto, pero manteniendo su eficacia, es decir, regulando efectivamente la realidad”.

⁹² Este autor define la interpretación evolutiva en los siguientes términos: “La interpretación evolutiva o sociológica supone una elección del intérprete que habrá de optar entre la interpretación anteriormente dada a una disposición pero que ya no permite someter la realidad, o extraer otra nueva que sirva a ese propósito”, *idem*.

sibles; debe cumplir con la finalidad de la norma interpretada; favorece la fuerza expansiva de los derechos; y se ve afectada, según la teoría de los derechos fundamentales de que se parta.

Volviendo directamente a nuestro asunto, otro aspecto que haría conveniente la interpretación evolutiva a la luz de la CDI, tiene que ver con la falta de mención explícita en los instrumentos principales del sistema interamericano (Carta OEA y CADH) de temas trascendentales en nuestros días, como son los partidos y organizaciones políticas, y el financiamiento de las campañas electorales. Los cuales, en cambio, sí se encuentran mencionados en la CDI.⁹³

Así las cosas, el consenso regional reflejado en la CDI se vuelve un elemento clave para su utilización como un instrumento interamericano legítimo en la interpretación de los derechos protegidos por la CADH. En términos generales, el marco conceptual proporcionado por las disposiciones de la CDI es “un enfoque de expresión consensual que tiene relación directa con la interpretación y aplicación de una disposición amplia como la contenida en el artículo 23 de la Convención Americana”.⁹⁴ Desde este entendimiento, García-Sayán estima:

De no avanzarse en precisiones como éstas [conceptos de la Carta Democrática Interamericana] que la comunidad americana consensualmente ha adoptado, resulta evidente que el mencionado derecho a la participación en los asuntos públicos *se estaría congelando en el tiempo* sin expresar los cambiantes requerimientos de las democracias en nuestra región.⁹⁵

Toda esta base mencionada hasta aquí, se irá asentando en las posturas de la Corte IDH para la revisión y resolución de casos donde están involucradas violaciones a los derechos políticos. Así, en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, el listado de instrumentos internacionales que consagran derechos políticos se reduce correctamente a los realmente relevantes,⁹⁶ previamente asentado de forma más general. Por otro lado, es

⁹³ *Cfr.* voto concurrente del juez García-Sayán, párrs. 24 y 25.

⁹⁴ *Ibidem*, párr. 16.

⁹⁵ *Ibidem*, párr. 17 (las cursivas son mías).

⁹⁶ S. Corte IDH, caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, de 6 de agosto de 2008 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 141 y nota al pie 50. *Jorge Castañeda Gutman solicitó su inscripción a la autoridad electoral competente del Estado mexicano para presentarse como candidato independiente en las*

en esta sentencia donde la Corte IDH significativamente le otorga a la CDI una categoría relevante en los siguientes términos: “En el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana”.⁹⁷

En el caso *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*,⁹⁸ por primera vez en el itinerario histórico de la jurisprudencia de la Corte IDH, los peticionarios alegaron la responsabilidad del Estado por la violación de los derechos que derivan de la forma democrática representativa de gobierno, según lo establece el artículo 29.c) de la CADH, y de la CDI en relación con este último artículo, entre ellos se adujo el derecho a la democracia.⁹⁹

Respecto de este planteamiento, después de enunciar los antecedentes consultivos y contenciosos donde ha tenido oportunidad de perfilar la utilidad y aplicación de los enunciados de dicho artículo 29, la Corte IDH estima que no consagra una garantía individual, sino su contenido se limita a establecer principios de interpretación. Por lo tanto, concluye que “en el marco de la jurisdicción contenciosa de esta Corte, el incumplimiento de los principios de interpretación que se derivan del artículo 29.c) solo podrían

elecciones presidenciales de 2 de julio de 2006, misma que fue rechazada por no tener fundamento en las normas electorales, las cuales únicamente autorizaban a los partidos políticos para presentar candidatos a los distintos cargos de elección popular, en el nivel federal. El peticionario alegó, además, que no tuvo a su alcance un recurso efectivo para impugnar la constitucionalidad de las leyes electorales, ante la presunta violación de sus derechos políticos.

⁹⁷ *Ibidem*, párr. 142.

⁹⁸ S. Corte IDH, caso *Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela, *op. cit.* *Varios jueces de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, entre los que se encontraba Juan Carlos Apitz Barbera, fueron destituidos de sus cargos por un supuesto error inexcusable en la concesión de un amparo, sin contar posteriormente con un recurso eficaz que les permitiera controvertir la resolución del órgano disciplinario judicial que los había destituido. Los peticionarios indicaron que se trataban de represalias de sus superiores jerárquicos, ya que una serie de fallos provenientes de esa Corte habían afectado los intereses de funcionarios públicos en el poder.*

⁹⁹ *Ibidem*, párrs. 3 y 216. Por su parte, el artículo 29, CADH, se refiere a las normas a las que se debe sujetar la interpretación de esta Convención. Este prescribe lo siguiente: “[...] c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

generar la violación del derecho que haya sido indebidamente interpretado a la luz de dichos principios”.¹⁰⁰

Luego, de forma un tanto extraña con los primeros pasos dados, tendentes a la interpretación de la CADH a la luz de la CDI, la Corte Interamericana recula y evita entrar en el análisis de aquello que podría considerarse un derecho a la democracia, conforme con las bases interamericanas ya existentes. Por ello, se limita a decir que “la Corte se ha referido al concepto de democracia en términos interpretativos”,¹⁰¹ esto es, solo como criterio orientador en la interpretación de las disposiciones de la CADH. Algo lógico, por supuesto, ya que, como hemos visto, la base del sistema interamericano es la democracia y los derechos humanos. Sin embargo, cabría decir a estas alturas que el concepto de democracia no es lo mismo que un pretendido derecho a la democracia. En otras palabras, la Corte Interamericana niega implícitamente la existencia de un derecho a la democracia.¹⁰²

En el relevante caso *Gelman vs. Uruguay*, la Corte IDH vuelve a sustentar parte de sus consideraciones referidas a la democracia interamericana en la CDI.¹⁰³ Asimismo, el juez Vio Grossi también argumenta sobre el particular, en su voto concurrente, con fundamento en las disposiciones de la CDI.¹⁰⁴ La sentencia en cuestión, aunque cabe decir que no es el punto central del litigio, avanza conclusiones importantes sobre los límites a las decisiones democráticas internas (democracia) con relación a la protección de derechos humanos.¹⁰⁵

¹⁰⁰ *Ibidem*, párr. 221.

¹⁰¹ *Ibidem*, párr. 222.

¹⁰² Una razón práctica de lo anterior es probable que tenga que ver con la ausencia en la discusión de este caso del juez García-Sayán (véase la nota inicial a pie de página de la sentencia) quien, como se ha hecho referencia antes, es el principal impulsor de la CDI en el seno de la Corte Interamericana.

¹⁰³ S. Corte IDH, caso *Gelman vs. Uruguay*, de 24 de febrero de 2011 (Fondo y reparaciones), párr. 239. *El reconocido poeta Juan Gelman es una de las víctimas principales de este caso. Se trata de la desaparición forzada de su nuera María Claudia García Iruretagoyena de Gelman cometida por agentes estatales uruguayos y argentinos en 1976, en el contexto de la “Operación Cóndor”, operación militar interestatal que pretendía eliminar violentamente a los enemigos políticos (elementos subversivos). En el momento de la desaparición de García Iruretagoyena de Gelman se encontraba en avanzado estado de embarazo y presuntamente habría dado a luz a su hija en Uruguay.*

¹⁰⁴ Véase su voto concurrente, pp. 2 y 3.

¹⁰⁵ Una breve referencia sobre esto, puede consultarse en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Möller, Carlos M., “El deber de adoptar disposiciones de derecho interno. Análisis del artículo 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su impacto

En lo tocante al tema de este trabajo, el debate se centra en el origen democrático de la Ley núm. 15.848, Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (para todos los efectos, una ley de amnistía), es decir una norma que fue discutida, aprobada y promulgada por el órgano legislativo uruguayo (22 de diciembre de 1986). Y que de alguna forma contaba con el respaldo de la ciudadanía uruguaya al rechazar las pretensiones de un referéndum en contra de la Ley de Caducidad (57.6% votó en contra), en 1989, y una iniciativa popular de reforma constitucional para declarar nula dicha ley (la propuesta alcanzó solo el 47.7% de los votos emitidos), en 2009. Esto último, no obstante que en el mismo año, la Suprema Corte de Justicia uruguaya, en el caso Sabalsagaray Curutchet Blanca Estela, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3 y 4 de la citada ley, confirmando dicho criterio, posteriormente, en el caso Organización de los Derechos Humanos.¹⁰⁶ Un panorama muy distinto a casos anteriores (Perú, Chile y Brasil) que había tenido que resolver la Corte IDH sobre la incompatibilidad de las leyes de amnistía con las disposiciones de la CADH cuando se trata de graves violaciones a derechos humanos, donde en esas normas de amnistía no había participado directamente la ciudadanía en su legitimación, por lo menos no con mecanismos de democracia participativa.¹⁰⁷

Sin embargo, más allá de la activación de los mecanismos internos para cuestionar la constitucionalidad de dicha Ley de Caducidad, dados los efectos de amnistía a favor de funcionarios militares y policiales contenidos en los primeros cuatro artículos, y la imposibilidad material de investigar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el antiguo régimen, en el ámbito internacional de los deberes y responsabilidades adquiridas por el Estado en la protección de derechos humanos, en este caso conforme la CADH, la Corte de San José estimó su manifiesta incompatibilidad y la carencia de efectos jurídicos de sus disposiciones.¹⁰⁸

en el orden jurídico nacional”, en Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 320 y 321.

¹⁰⁶ S. Corte IDH, caso Gelman vs. Uruguay, *op. cit.*, párrs. 144-150.

¹⁰⁷ Véanse, entre otros, caso Barrios Altos vs. Perú, de 14 de marzo de 2001 (Fondo); caso La Cantuta vs. Perú, de 29 de noviembre de 2006 (Fondo, reparaciones y costas); caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, de 26 de septiembre de 2006 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrs. 82; 10-82; y 25, respectivamente; y caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil, de 24 de noviembre de 2010 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrs. 134-136.

¹⁰⁸ S. Corte IDH, caso Gelman vs. Uruguay, *op. cit.*, párr. 232.

Con este ánimo, la Corte IDH entra sin ambages en la fijación del límite de la protección de derechos humanos a las decisiones democráticas internas:

El hecho de que la Ley de Caducidad haya sido aprobada en un régimen democrático y aún ratificada o respaldada por la ciudadanía en dos ocasiones no le concede, automáticamente ni por sí sola, legitimidad ante el Derecho Internacional. La participación de la ciudadanía con respecto a dicha Ley, utilizando procedimientos de ejercicio directo de la democracia [...] se debe considerar, entonces, como hecho atribuible al Estado y generador, por tanto, de la responsabilidad internacional de aquel.

La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, *per se*, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, *la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías*, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas.¹⁰⁹

En suma, la legitimidad de las leyes emanadas de órganos democráticos o no democráticos pierde fuerza ante eventuales responsabilidades internacionales en materia de protección de derechos humanos. Obviamente que existe la enorme diferencia entre uno y otro origen, sin embargo, si en los hechos se comprueba que su aplicación afecta o no respeta los derechos humanos, el resultado es el mismo: la responsabilidad del Estado, sea por el incumplimiento de adecuar el derecho interno a los estándares internacionales (normativos y jurisprudenciales) sea por faltar a su obligación de investigar y sancionar violaciones graves a los derechos. Es decir, ante el cambio radical de panorama entre la otrora realidad donde en el sistema interamericano convivían regímenes militares y dictaduras, y nuestro momento actual, donde la totalidad de los Estados miembros de la CADH cumplen

¹⁰⁹ *Ibidem*, párrs. 238 y 239, respectivamente (las cursivas son mías).

con los requisitos mínimos de democracia representativa, es obvio que los órganos de control interamericanos se enfrentan al escrutinio de leyes que llevan el sello democrático, pero esto no impide que los órganos legislativos estatales ignoren sus obligaciones convencionales.

Ahora bien, una última reflexión merece lo expuesto por Vio Grossi en su voto razonado, quien de alguna forma reafirma, interpretando el artículo 8 de la CDI, la separación (y, en consecuencia, distintas vías) entre los mecanismos políticos diseñados por el sistema interamericano para la defensa *in genere* de la democracia y los mecanismos jurídicos individualizados propios del sistema interamericano de derechos humanos.¹¹⁰

En el caso *López Mendoza vs. Venezuela*, el juez García-Sayán en su voto concurrente de nueva cuenta otorga relevancia a la CDI al incluirla en su fundamentación, además de dejar en claro su uso como fuente conceptual de los contenidos esenciales de la democracia.¹¹¹ Así, en este caso en particular donde parte de la *litis* está relacionada con el alto impacto de una sanción pecuniaria que le impidió *de facto* a un candidato su postulación a cargos de elección popular, dicho juez considera que no se trata solamente de los derechos individuales de una persona determinada:

En el análisis de la estricta proporcionalidad de la sanción, *se debe considerar que no solo está en juego la afectación de los derechos de quienes buscan postular sino también los intereses colectivos de los electores*. Ello exige que la restricción deba analizarse con un rigor más estricto cuando se trata de funcionarios elegidos a diferencia de funcionarios designados en la administración en cuyo caso no hay intervención de los ciudadanos en la selección de un funcionario.¹¹²

¹¹⁰ *Cfr.* voto razonado; dicho dispositivo ya fue transcrito *supra*. Así, en su opinión: “con lo que excluiría, para estos casos, el recurso ante los órganos políticos interamericanos encargados de velar por el ejercicio efectivo de la democracia representativa”.

¹¹¹ S. Corte IDH, caso *López Mendoza vs. Venezuela*, de 1 de septiembre de 2011 (Fondo, reparaciones y costas), párr. 26. Leopoldo López Mendoza, quien había desempeñado cargos de elección popular a nivel municipal, se presentaba como aspirante con serias posibilidades de convertirse en uno de los candidatos para las elecciones de la Alcaldía Mayor de Caracas en 2008, sin embargo, en el marco de dos procesos administrativos ante el contralor general de la República, se le impusieron como sanción principal una multa y una sanción accesoria que lo inhabilitaba para el ejercicio de la función pública, por lo que se discute la compatibilidad de restringir el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por vía administrativa con la CADH.

¹¹² *Ibidem*, párr. 27 (las cursivas son mías).

Hasta donde se tiene noticia, es en los recientes casos Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) y Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros), ambos contra Ecuador,¹¹³ donde la Corte IDH vuelve a acudir a la CDI.¹¹⁴ Estos casos se relacionan con intervenciones extremas e indebidas en la independencia del Poder Judicial, a tal grado que pueden considerarse también atentados contra el orden democrático de un país, como lo fue el cese masivo y arbitrario de jueces, especialmente cuando se trata de las “Altas Cortes”.¹¹⁵ Precisamente es aquí, en la intersección entre independencia judicial, la ruptura de la separación de los poderes públicos y los efectos adversos al orden democrático, donde la Corte Interamericana utiliza los preceptos de la CDI para apoyar y fundamentar sus consideraciones.

Fundamentalmente, la situación política de inestabilidad que vivía Ecuador en aquellos momentos es la amplia justificación de las acciones emprendidas contra las cúpulas de los máximos órganos judiciales de Ecuador. Sin embargo, la Corte IDH considera que el hecho de la destitución en 14 días de los principales tribunales (Tribunal Constitucional, Tribunal Electoral y Corte Suprema) “constituye un actuar totalmente inaceptable”.¹¹⁶ Además, en el caso del Tribunal Constitucional, la decisión de su destitución estuvo plagada de irregularidades: incompetencia del órgano emisor, carecía de sustento normativo y fue emitida sin oír a los jueces involucrados.¹¹⁷

Ahora bien, es preciso recordar que la “separación e independencia de los poderes públicos” es uno de los elementos esenciales de la democracia establecidos en el ya mencionado artículo 3 de la CDI. En efecto, es preci-

¹¹³ S. Corte IDH, caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador, de 23 de agosto de 2013 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas) y caso Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador, de 28 de agosto de 2013 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). *Ambos se ubican en el mismo contexto de graves intervenciones políticas de los poderes Ejecutivo y Legislativo en los cuerpos judiciales supremos, a finales de 2004, durante el gobierno de Lucio Gutiérrez. En el primero, se trata de la remoción arbitraria de 27 magistrados de la Corte Suprema de Justicia y, en el segundo, del cese arbitrario de ocho vocales (siete titulares y uno suplente) del entonces Tribunal Constitucional, mediante resoluciones parlamentarias del Congreso Nacional. Asimismo, a varios de ellos se les aplicó juicio político sin las garantías mínimas de audiencia y debido proceso.*

¹¹⁴ Es prudente mencionar que el presente trabajo concluye la búsqueda jurisprudencial el 12 de noviembre de 2013.

¹¹⁵ Véase S. Corte IDH, caso Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador, *op. cit.*, párr. 207.

¹¹⁶ *Ibidem*, párr. 212.

¹¹⁷ *Ibidem*, párr. 219.

samente en este elemento y su conexión con la democracia donde la Corte IDH encuentra apoyo y sustento para concluir en los siguientes términos:

la destitución de todos los miembros del Tribunal Constitucional *implicó una desestabilización del orden democrático* existente en ese momento en Ecuador, por cuanto se dio una ruptura en la separación e independencia de los poderes públicos al realizarse un ataque a las tres altas Cortes de Ecuador en ese momento. Esta Corte resalta que la separación de poderes guarda una estrecha relación, no solo con la consolidación del régimen democrático, sino además busca preservar las libertades y derechos humanos de los ciudadanos.¹¹⁸

Lo anterior, a mi juicio, podría convertirse en un precedente importante para la aplicación de la CDI, tanto en el espacio de defensa colectiva de la democracia como en el paralelo de la protección de derechos humanos. En el primero, serviría de sustento para los órganos políticos de la OEA para atajar situaciones semejantes, es decir, sería un hecho que daría contenido a los supuestos para activar los mecanismos de defensa ante la comprobada desestabilización del orden democrático. Respecto al segundo, lo realmente destacable es que el contexto de estos casos en cuestión le permite a la Corte IDH resaltar las consecuencias de la destitución masiva de altos cargos judiciales, no solamente para los derechos individuales de estos (como jueces), sino también las graves consecuencias para el esquema de la separación e independencia de los poderes públicos, teniendo efectos generales en el régimen democrático y la protección local de los derechos fundamentales.

Por su parte, el juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor, en su voto parcialmente disidente, entra de lleno en el análisis del caso con sustento en la CDI. Destaco dos de sus posturas sobre el particular: por un lado, su proposición de configurar un derecho con base en este documento:

Cabría incluso considerar si es posible configurar una suerte de derecho de los justiciables a condiciones democráticas de las instituciones públicas, con sustento no solo en el referido artículo 3 [de la CDI], sino también en el 29 de la Convención, el cual se sostendría con las obligaciones internacionales de los Estados al ejercicio del poder de conformidad con el Estado de derecho, la separación de poderes y, por supuesto, la independencia de los jueces.¹¹⁹

¹¹⁸ *Ibidem*, párr. 221 (las cursivas son mías).

¹¹⁹ *Voto parcialmente disidente*, párr. 20.

Más allá de la plausibilidad y el contenido que podría dársele a este derecho, me parece que sucedería lo mismo que en el caso *Apitz Barbera* y otros que vimos anteriormente, donde el planteamiento de los peticionarios es semejante al ahora visto del juez Ferrer. En vista del resultado, cabría pensar en otras vías o estrategias para el reconocimiento de derechos con base o sustento en la CDI.

La segunda postura, es su percepción del papel de la jurisdicción interamericana, y que puede indicarnos hacia dónde se dirige el futuro de la CDI en sede internacional de derechos humanos:

la Sentencia debió avanzar en un desarrollo jurisprudencial más profundo de la propia Carta Democrática Interamericana, en específico, en relación a lo que consagra su artículo 3. La función contenciosa del Tribunal Interamericano consiste en resolver las controversias que la Comisión Interamericana y las partes le proponen en un caso concreto; es indudable que también tiene como misión ser garante de los principios que integran el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Esto se logra, guiando con la interpretación el significado de dichos principios, a fin de esclarecerlos. De tal suerte, que decidir la *litis* y el alcance del derecho entre las partes es uno de los cometidos de la jurisdicción interamericana, pero no el único, ya que también tiene a su cargo la función interpretativa de la Convención Americana, cuya importancia se incrementa a partir del muy reducido número de casos de los que conoce.¹²⁰

Como puede verse, para la Corte IDH resulta cada vez más natural acudir a las disposiciones de la CDI, y se puede afirmar a estas alturas que es opinión jurídica y fuente autorizada para apoyar sus consideraciones respecto de la democracia y los derechos inherentes a ella.

V. CONCLUSIONES

La misma complejidad presente en el proceso de elaboración de la CDI, tanto por el tema que aborda como la dinámica entre los actores que participaron en su adopción, termina por favorecer su legitimidad y autoridad como documento principal en materia democrática en la región, sostenidas ambas en el consenso regional, y que se muestra en su proclamación de forma unánime. La CDI nace con una marcada vocación para la defensa

¹²⁰ *Ibidem*, párr. 67.

colectiva de la democracia en el sistema interamericano, y su objeto o fin principal se asienta en expandir y desarrollar el contenido de la Carta OEA, del cual depende como fuente principal de la normativa interamericana.

No obstante que la CDI no es propiamente una carta tradicional de derechos, o en estricto sentido un instrumento internacional de derechos humanos, esto no ha impedido para que la jurisdicción interamericana le otorgue relevancia interpretativa y de integración para los derechos políticos contemplados en la CADH. Así, la CDI se mueve sin pudor entre dos espacios opuestos en términos de aplicación: por un lado, el político y, por el otro, el jurisdiccional. En otras palabras, en el terreno político la aplicación de la CDI puede negociarse, pero en términos de protección de derechos humanos esta no es transigible. Es aquí, a mi juicio, donde se encuentra la radical diferencia, y por ello es indispensable distinguir, por lo menos en el nivel teórico, los efectos producidos por la CDI, aun cuando democracia y derechos humanos se encuentren íntimamente relacionados.

Ahora bien, la utilización de la CDI por la Corte Interamericana es aún precaria en su jurisprudencia en materia de derechos democráticos para poder trazar con certeza los efectos reales en este espacio del sistema interamericano, pero sobre la base de la muestra disponible pueden hacerse observaciones válidas que se comprobarán con el desarrollo futuro de una jurisprudencia más abundante. En primer lugar, la CDI se erige como el contexto jurídico-cultural común americano en clave democrática, con el consenso suficiente para vincular a todos los Estados miembros de la OEA. Así, tiende a asentarse como marco conceptual y referencial para la interpretación de los derechos políticos, favoreciendo nuevos desarrollos. Por otro lado, en cuanto a los derechos reconocidos por este documento, como el derecho a la democracia, difícilmente la jurisdicción interamericana les dará la entidad necesaria para su tutela efectiva como derechos humanos, principalmente por los obstáculos técnicos presentes (titularidad y exigibilidad), y porque su base no se encuentra en la CADH. Por último, cabe destacar que hasta el momento la irrupción de la CDI en el sistema interamericano de derechos humanos ha sido positiva y, desde esta perspectiva, los tribunales nacionales (principales responsables de la tutela de los derechos fundamentales) pueden ser difusores de la relación benéfica entre la CDI y la CADH.



Fecha de recepción: 13 de mayo de 2014.

Fecha de dictamen: 9 de junio de 2014.