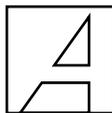


4 | 2008

DIÁLOGO POLÍTICO

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXV - N° 4 - Diciembre, 2008



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor

Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil

Director

Christoph Korneli

Consejo de Redacción

Gisela Elsner
Wilhelm Hofmeister
Rudolf Huber
Frank Priess

Jefe de Redacción

Esteban Mizrahi

Asistente de Redacción

Guadalupe Barrera

Corrección

Jimena Timor

Traducción

Renate Hoffmann

Diseño

Adriana Martínez

Diagramación

Ana Uranga B.

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3°
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (54-11) 4326-2552
dialogo.politico@kas.org.ar
www.kas.org.ar

Hecho el depósito que marca
la Ley 11.723

ISSN 1667-314
Impreso en Argentina

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

La OEA y el Sistema Interamericano

Índice

EDITORIAL

GISELA ELSNER - RUDOLF HUBER 9

DOSSIER

La OEA y el Sistema Interamericano

Sistema Interamericano de Derechos Humanos:
efectos de las decisiones de la CIDH 11

DIEGO GARCÍA-SAYÁN

La observación electoral en el Sistema Interamericano 37

JOSÉ THOMPSON

La OEA y los derechos humanos:
nuevos perfiles para el Sistema Interamericano 69

ARIEL E. DULITZKY

Buenas intenciones: la OEA y los conflictos hemisféricos 109

VICENTE TORRIJOS R.

OEA, medioambiente y desarrollo sostenible 129

FERNANDO GONZÁLEZ GUYER

DOCUMENTOS

Carta Democrática Interamericana 157

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

ENSAYOS

Dimensión de la amenaza: democracias abiertas y terrorismo internacional HANS-PETER SCHWARZ	165
Hambre, petróleo y política: causas del incremento en los precios de los alimentos WOLFGANG MAIER	177

EDITORIAL

El 30 de abril de 1948 se constituye la OEA y aquellos países que adoptaron la Carta de la Organización de los Estados Americanos se comprometieron a fortalecer la cooperación mutua en torno a los valores democráticos, defender intereses comunes y debatir grandes temas concernientes a la región y al mundo. En esa misma ocasión se aprueba el primero de los documentos de derechos humanos de la nueva entidad: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

La OEA se entiende a sí misma como el principal foro multilateral de la región para el fortalecimiento de la democracia, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra los problemas compartidos (pobreza, terrorismo, drogas, corrupción, etc.).

Entre 1969 y 1979 se ha ido construyendo de forma paulatina el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de la aprobación de otros tratados internacionales. Con el fin de la Guerra Fría, la OEA entró en una nueva etapa. La aprobación de la Resolución 1.080 en 1991 y el Protocolo de Washington en 1992 condujo a la modificación de la Carta de la OEA, que declaró el “régimen democrático como una obligación de los Estados miembros y condición para su membresía y permanencia en el Sistema Interamericano”. Hoy en día, los 35 países del continente americano son miembros activos de este organismo regional, con la única excepción de Cuba, cuya participación está suspendida desde 1962. El 11 de septiembre de 2001, día de los atentados terroristas a Nueva York y Washington, sus Estados miembros firmaron la Carta Democrática Interamericana, cuyo eje central es la dignidad humana.

En el año del 60 aniversario de la creación de este organismo, la Fundación Konrad Adenauer considera oportuno dedicar la presente edi-

ción de DIÁLOGO POLÍTICO a repensar sus logros y fracasos, sus alcances y limitaciones. ¿Es la OEA un organismo idóneo para la resolución de problemas comunes y conflictos entre los países del hemisferio occidental? ¿Son sus instrumentos adecuados y eficaces para lograr sus objetivos? ¿Qué perspectivas tiene para el futuro? Lejos de ofrecer un diagnóstico exhaustivo sobre la OEA, este número pretende constituir una plataforma para el debate sobre la actualidad y perspectivas futuras de un organismo multilateral que, pese a todas las críticas sobre su funcionalidad, no sólo ha persistido ya 60 años, sino que también los Estados miembros le han ido confiriendo de manera voluntaria y consciente cada vez más competencias y responsabilidades.

En tiempos de fuerte polarización ideológica en la región, es necesario no solo evaluar las funciones que ha cumplido la OEA hasta ahora, sino también pensar qué otras podría desempeñar en el futuro para conciliar intenciones con realidades.

GISELA ELSNER
Directora Programa
Estado de Derecho
para Latinoamérica/Montevideo
Fundación Konrad Adenauer

RUDOLF HUBER
Director Programa
Estado de Derecho
para Latinoamérica/México
Fundación Konrad Adenauer

Sistema Interamericano de Derechos Humanos: efectos de las decisiones de la CIDH

Diego García-Sayán

I. Introducción

Como es sabido, el punto de partida del Sistema Interamericano de Derechos Humanos puede encontrarse en varios pasos previos a la aprobación de la Convención en 1969. Dentro de ellos se destacan la adopción de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre y la creación, en 1959, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de una Resolución de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. La propia dinámica de la Comisión Interamericana fue creando, en los años siguientes, un mecanismo de peticiones individuales que precedió a la Convención. Durante los años posteriores, los países del hemisferio fueron adoptando una variada sucesión de instrumentos con fuerza vinculante más específicos que han reforzado sustantivamente el marco conceptual y normativo del sistema.¹

Sin perjuicio de los importantes pasos previos a la Convención Americana, sobre los cuales existe profusa bibliografía, el hecho es que la adopción de la misma es un punto de quiebre fundamental en el sistema regional. El carácter vinculante de la Convención y la creación en ella de un órgano judicial regional dan cuenta de su significación. Muchos análisis del texto de la Convención se han publicado. Los anaqueles y mentes interesadas tienen de ello una sobredosis a la que no pretendo sumarme. Es otro el propósito de este artículo.

DIEGO GARCÍA-SAYÁN

Jurista peruano. Juez y vicepresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Director general de la Comisión Andina de Juristas.

II. La percepción del escepticismo

Sabido es que predomina en el mundo un extendido escepticismo sobre las consecuencias prácticas de ciertos actos del derecho internacional en la dinámica concreta de las sociedades. Nadie tiene dudas, por ejemplo, de que acuerdos que se han ido adoptando en las últimas décadas en ámbitos como el del libre comercio o la integración han tenido un impacto decisivo en la dinámica económica y social de las sociedades concernidas. La Europa comunitaria es el mejor ejemplo de los efectos de una sucesión de acuerdos y normas generados en el espacio del derecho internacional público.

No es esa la percepción que prevalece entre la sociedad en materia de los instrumentos y decisiones sobre derechos humanos. Es extendida la noción de que la inagotable pléyade de declaraciones, convenciones y pactos sobre la materia tiene una existencia más simbólica que real. Y que no llegan a alterar ciertas tendencias inerciales existentes en el interior de los países. A ello se añade la impresión de que los denominados “órganos de protección” poco o nada pueden hacer para modificar las dinámicas atentatorias a los derechos humanos existentes en varias sociedades.

En este trabajo pretendo demostrar y sustentar que muchas de esas percepciones están equivocadas. Y que la instancia interamericana de protección “con dientes”, vale decir la Corte Interamericana, ha generado una fuerza creadora importante en la que los Estados concernidos vienen incorporando crecientemente a las decisiones de sus aparatos de Estado los preceptos e interpretaciones contenidos en las sentencias del tribunal regional. Eso tiene especial relevancia a la luz de un telón de fondo en el que las normas generales y fundamentales de la Convención a muchos han sonado utópicas durante varios años. Puesto que se trata de una región –la latinoamericana y del Caribe– en la que han proliferado las dictaduras, el oscurantismo y las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, esto hacía y hace de todo ello un reto más importante.

Considero que a estas alturas lo que interesa evaluar es el efecto real de la Convención en la dinámica institucional y social de nuestros países, así como el impacto de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los procesos estrictamente internos en esa dinámica.

Esta es la verdadera “alma” del Sistema Interamericano. Por ello, las líneas que siguen ponen el énfasis en el efecto que la Convención ha tenido

en la dinámica real de los Estados americanos a la luz del impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

III. La obligación de garantizar y la armonización del derecho interno

Los Estados parte se comprometieron, a través de la Convención, "... a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio..." (Artículo 1.1). No se cumple esta obligación, pues, con la simple conducta negativa de "abstenerse" de violar los derechos humanos, sino que, *sine qua non*, requiere un papel activo del Estado para "garantizar" el libre y pleno ejercicio de esos derechos, tal como ha sido desarrollado en amplia y reiterada jurisprudencia por la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, resuelto en 1998. Este "deber de garantizar" está estrechamente relacionado, como se sabe, con el compromiso de adecuar el derecho interno a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Al igual que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 2(2)), la Convención Americana también (el mencionado artículo 2) tiene una disposición expresa de armonización del derecho interno con las normas internacionales.² En efecto, en el artículo 2 de la Convención se estipula el deber de los Estados de "... adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".³ Esto atañe, pues, a decisiones tanto en el ámbito legislativo como a las de "otro carácter" orientadas a respetar y hacer respetar todos los derechos y libertades consagrados en la Convención. Vale decir, la opción de adecuar no solo las normas jurídicas sino también el funcionamiento del aparato de Estado en su conjunto a la norma internacional.

IV. La democracia: ruta para la "nacionalización" de los derechos humanos

El efecto e impacto de los compromisos internacionales contraídos a través de instrumentos como la Convención Americana no han sido in-

mediatos, directos o unidireccionales. Recuerdo muy bien cómo, a inicios de los ochenta, las actividades de divulgación de los sistemas universal y regional de derechos humanos en América Latina eran percibidas por la mayoría de los pocos sectores involucrados como un ejercicio básicamente académico. O, en el mejor de los casos, como una vía para sumar el tema de los derechos humanos al discurso político contra los regímenes autoritarios.

Después vinieron las comunicaciones, inicialmente poco sistemáticas y con un propósito ante todo testimonial, ante instancias de los sistemas de protección, tanto en el ámbito universal como en el interamericano. Así se daban las comunicaciones a la Comisión Interamericana y, en el ámbito universal, ante instancias no convencionales de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, el Relator contra la Tortura y el Relator contra Ejecuciones Sumarias y Extrajudiciales. El impacto de todo ello era ante todo comunicacional y político, pues eran escasas las traducciones de esas denuncias en modificaciones normativas e institucionales en los países concernidos.

El extraordinario desarrollo de principios, normas, decisiones y organismos de protección en el plano internacional, así como de informes producidos, no se reflejó en proporcionales progresos en el ámbito interno. Se ha destacado en ese contexto, con razón, la importancia del desafío de la “nacionalización” de los derechos humanos. Si bien este proceso se ha ido produciendo por aproximaciones sucesivas, se puede decir con certeza que en esta fase del siglo XXI, el proceso de “nacionalización” se encuentra en marcha en América Latina, con las obvias limitaciones, restricciones y contradicciones. Pero en marcha al fin.

La dinámica en la región es hoy muy distinta de la que preveía hace treinta años, pues ya no hay una situación de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos. Pensemos, por ejemplo, en los últimos diez años. Si bien es cierto que los procesos políticos no han tenido un curso homogéneo, la tendencia general es hacia la democratización.

Ello, sin duda, con algunas diferencias, pues si en algunos países se pudo estar ante ritmos sostenidos de consolidación democratizadora –caso de Chile, por ejemplo– y en otros ante garrotazos autoritarios (notablemente, el Perú de Fujimori en los noventa), en la mayor parte de situaciones se caminó por las luces y las sombras de la renovación y ratificación de la democracia

electoral en procesos eleccionarios razonablemente transparentes y justos, y cuyos resultados, salvo excepciones, fueron acatados por los intervinientes. Además, se ha tendido a resolver las crisis políticas mediante el uso de los procedimientos y vías constitucionales y ya no, como era en el pasado, a través de golpes militares. Con legitimidad mermada por las demandas sociales insatisfechas y por una anquilosada institucionalidad, al menos los gobiernos han tenido de su lado la legalidad, lo cual es un paso adelante en la historia de la región.

La vigencia de la libertad de expresión en nuestros países, por su lado, deja atrás oscuras épocas de censura y represión sistemática. Los atentados a la libertad de expresión desde el poder existen, pero son infrecuentes. Este es, sin duda, uno de los resultados positivos de la democracia política en la región a lo largo de los últimos años, consecuencia lógica de la continuidad y afirmación de la democracia política y uno de sus resultados más tangibles y positivos.

Menciono todo esto porque si hoy en día existe un rico proceso de “nacionalización” de los derechos humanos, para el cual la Corte Interamericana es un factor contributivo fundamental, hay un positivo contexto específico que hace factible que se pongan en marcha ciertas dinámicas que en otros contextos probablemente tendrían escasa virtualidad.

V. Las decisiones de la Corte: camino para la adecuación a la Convención

Dentro del marco de afirmación democrática, en la mayoría de los países latinoamericanos se viene produciendo una creativa interacción entre los espacios de decisión y funcionamiento de los Estados nacionales con la normatividad interamericana de derechos humanos.

Tengo la convicción de que en estos desarrollos, un factor absolutamente crucial han sido las decisiones de la Corte Interamericana, cuya dinámica e impacto se ha fortalecido en los últimos cinco años. Más del 50% de los casos conocidos por la Corte en sus más de 25 años de existencia se ha resuelto en este último lustro.

Ello va de la mano de la construcción –en curso– de un verdadero “Sistema Interamericano” que no se reduce, formalistamente, a la actividad de los órganos de protección previstos en la Convención. De él son parte

activa las instancias de protección internas, en particular los sistemas judiciales nacionales. Puede que esté allí la enorme riqueza del actual Sistema Interamericano, al que no se puede ni debe reducir a los dos órganos de protección previstos en la Convención, pues la normativa interamericana tiene —o debe tener— en los Estados nacionales su primer y fundamental espacio de ejecución y desarrollo.

En ese contexto, es crucial el procesamiento básicamente positivo de los Estados en el cumplimiento de las sentencias dictadas. Ello ha significado no sólo cambios normativos, sino un creciente uso por los tribunales nacionales de la jurisprudencia y criterios de la Corte Interamericana para resolver sus casos. La “globalización” de valores democráticos tiene en este espacio una importancia y significación medular en este proceso dialéctico de nacionalización e internacionalización de los derechos humanos.

VI. Adaptación de las normas internas a la Convención

Es acaso el sentido más literal de lo que estipula el artículo 2º de la Convención, adecuar las normas internas a la Convención. Pero, obviamente, el compromiso contenido en esa disposición de la Convención se refiere al conjunto de la actuación de las autoridades del Estado y no sólo al texto de la ley. No obstante, las normas tienen medular importancia, por lo que es interesante constatar cómo, en una variedad de casos, los Estados han procedido a adaptar su normatividad interna para cumplir con disposiciones contenidas en alguna sentencia de la Corte Interamericana.

Por su nivel jerárquico, es de particular interés que una sentencia de la Corte Interamericana se haya traducido en una modificación a una norma constitucional, lo que, hasta donde sabemos, no ha ocurrido en casi 60 años de funcionamiento del sistema europeo de derechos humanos. En el caso “La última tentación de Cristo” vs. Chile, resuelto el 5 de febrero de 2001, la Corte determinó: “4. [...] que el Estado deb[ía] modificar su ordenamiento jurídico interno, en un plazo razonable, con el fin de suprimir la censura previa para permitir la exhibición de la película “La Última Tentación de Cristo”, y deb[ía] rendir a la Corte Interamericana de

Derechos Humanos, dentro de un plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia, un informe sobre las medidas tomadas a ese respecto”.⁴ La Corte, en su Resolución de Supervisión de cumplimiento de esta sentencia,⁵ dejó establecido que “... el Estado dio cumplimiento al punto resolutivo número 4 de la Sentencia de 5 de febrero de 2001”,⁶ pues Chile había procedido a modificar la norma constitucional que permitía la censura previa.

Mucho más recientemente, también en Chile, el impacto de una sentencia de la Corte ha sido muy relevante para que se pudiera dictar la normatividad de transparencia y acceso y a la información pública. En efecto, en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*,⁷ la Corte había determinado que Chile “debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección al derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, dentro de las cuales debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información”.⁸ En seguimiento a esta disposición de la Corte, Chile dictó en agosto de 2008 la “Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado”.

En lo que respecta a Costa Rica, en el caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*⁹ la Corte había resuelto que el Estado debía adecuar su ordenamiento jurídico para brindar las garantías que en materia de casación estaban negadas. Costa Rica dio para ese efecto un paso muy importante en el año 2006, cuando dictó la Ley N° 8.503, que lleva el nombre de “Ley de Apertura de la Casación Penal”.¹⁰

En lo que atañe al Perú, ciertas normas de la legislación antiterrorista han merecido análisis y pronunciamiento por parte de la Corte. Las normas que pudieran violar el principio *non bis in idem* o el procesamiento de civiles por tribunales militares han sido modificadas por el Estado peruano o dejadas sin efecto.¹¹ La Corte ha expresado que constituyen “*un importante avance en la materia*”¹² la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ley N° 25.569 y la reforma de varias disposiciones del Decreto Ley N° 25.475 a través de sucesivos decretos legislativos, luego de los pasos adoptados por el Tribunal Constitucional peruano para adecuar diversas normas (sustantivas y procesales) de la legislación antiterrorista a los convenios internacionales y a la propia Constitución.

Fueron particularmente importantes los decretos legislativos dictados luego de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 3 de enero de 2003,

que dejaron sin efecto el tipo penal de *traición a la patria* para terrorismo y el delito de apología del terrorismo. El Decreto Legislativo 921 regula un nuevo régimen jurídico de la cadena perpetua y un mecanismo de revisión de la sentencia de cadena perpetua cuando el condenado haya cumplido 35 años de pena privativa de la libertad. El Decreto Legislativo 926 regula la anulación de los procesos por traición a la patria (que los conocía el fuero militar). En un caso posterior resuelto en el año 2005, la Corte declaró que los arts. 319 (terrorismo), 320 (terrorismo agravado) y 322 (pertenencia o afiliación a organización terrorista) del Código Penal de 1991, así como los arts. 2 (terrorismo), 4 (colaboración con el terrorismo) y 5 (asociación, pertenencia o afiliación a organización terrorista) del Decreto Ley 25.475, no violan la Convención.¹³

Finalmente, en lo que atañe a Guatemala es de especial relevancia lo ocurrido en torno al caso Fermín Ramírez vs. Guatemala, que fue materia de la sentencia de la Corte del 20 de junio de 2005. Fermín Ramírez había sido condenado a la pena de muerte, pero dadas las violaciones al debido proceso que la Corte constató, ésta dispuso que "... 7. El Estado debe llevar a cabo, en un plazo razonable, un nuevo enjuiciamiento en contra del señor Fermín Ramírez, que satisfaga las exigencias del debido proceso legal, con plenas garantías de audiencia y defensa para el inculpado"¹⁴, y que el Estado debía "abstenerse de ejecutar al señor Fermín Ramírez".¹⁵ En posterior Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia,¹⁶ la Corte dio cuenta de que el señor Ramírez no fue ejecutado y que se llevó a cabo un nuevo juicio oral y público en el que se declaró "... al señor Fermín Ramírez como autor responsable del delito de violación calificada, previsto en el artículo 175 del Código Penal, y le impuso la pena de 40 años de prisión inconvertibles".¹⁷

VII. Sentencias de la Corte Interamericana y los tribunales nacionales

Si bien no se puede decir que la mayoría de los tribunales haya ya incorporado las sentencias de la Corte Interamericana en sus razonamientos, sí es cierto que diversos tribunales de mayor jerarquía (cortes o tribunales constitucionales y cortes supremas) de la región ya lo vienen haciendo y que ese parece ser un proceso que tiende a consolidarse. Esto tiene una im-

portancia cualitativa singular y marca una tendencia que parece perfilarse y que va en consonancia con la esencia del derecho internacional de derechos humanos, que es expresarse, ante todo, en el orden y derecho interno de los países.

Los Estados que por decisión soberana se hacen parte de tratados internacionales sobre derechos humanos y se obligan a dar cumplimiento a una estipulación como la contenida en el artículo 2º de la Convención, se comprometen a adoptar las medidas que fuesen necesarias para hacer efectivos los derechos establecidos. En esto juegan un papel medular los tribunales nacionales, ya que es ese el espacio institucional que sirve a la ciudadanía como principal y fundamental referente para la protección de sus derechos. Son ellos, en consecuencia, uno de los vehículos principales para que el Estado pueda efectivamente incorporar activamente en su dinámica interna los preceptos contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos. Para asegurar la implementación a nivel interno de los estándares y normas internacionales sobre derechos humanos así como de la jurisprudencia supranacional sobre la materia, es fundamental el papel de jueces y abogados.

Importantes tribunales de la región vienen incorporando en sus decisiones la jurisprudencia de la Corte Interamericana, por lo general en temas bastante complejos. Con ello vienen siendo activos artífices de una creativa repercusión de la jurisprudencia interamericana. Se empezó en la Corte Suprema de la Argentina en 1995, abriendo brecha, sentando la tesis de que las decisiones de los tribunales internacionales debían servir como “guía de interpretación” para los tribunales nacionales.¹⁸ Años después, el Tribunal Constitucional del Perú, al calificar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos como “guardián último de los derechos en la Región”,¹⁹ estableció que no era suficiente que el Tribunal acudiese a las normas internacionales, sino que debía tomar en consideración la interpretación de esas normas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El siguiente paso fue avanzar en lo que hace pocos años era poco menos que una “herejía” para la mayoría de los tribunales de la región, que consistía en establecer que las sentencias de la Corte son de obligatorio cumplimiento por todos los tribunales nacionales. Ello ha sido establecido de manera constante por la Corte Constitucional de Colombia.²⁰ En la misma perspectiva, es particularmente notable la sentencia del

Tribunal Constitucional del Perú del 19 de junio de 2007 a propósito de una acción de inconstitucionalidad.²¹ Enfatizó el Tribunal peruano que “... las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para todos los poderes públicos y que esta vinculatoriedad no se agota en su parte resolutive, sino que se extiende a la *ratio decidendi*, incluso en aquellos casos en los que el Estado peruano no haya sido parte en el proceso”.²² Enfatiza también que “... las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos... y sus opiniones consultivas sobre la misma materia, resultan vinculantes para el Estado peruano, y que al formar parte del ordenamiento jurídico nacional, según el artículo 55 de la Constitución Política del Perú, desconocer dichas resoluciones internacionales podría significar una infracción constitucional o, peor aún, un delito de función, conforme al artículo 99 de la Norma Fundamental”.²³

El balance es positivo en cuanto al impacto de las normas y decisiones jurisdiccionales regionales en su cumplimiento y operacionalidad por los aparatos estatales internos. Así, por ejemplo, en materia de debido proceso hay varios casos en los que luego de que la Corte constató la afectación de dicho principio, los tribunales nacionales dejaron sin efecto las sentencias penales dictadas, como ocurrió en el caso Herrera Ulloa en Costa Rica o, alternativamente, luego de ser dejados sin efecto por la Corte, se instauraron nuevos procesos penales en cumplimiento de las garantías procesales, como ocurrió en los casos Castillo Petrucci y otros en Perú y el caso Fermín Ramírez en Guatemala.

Un caso de singular y enorme importancia es el de la decisión adoptada en septiembre de 2008 por la Suprema Corte de México.²⁴ En esa ocasión, el máximo tribunal mexicano modificó su criterio del pasado de que no existe un recurso legal para combatir una reforma a la Constitución y la Suprema Corte señaló que la decisión de la Corte Interamericana en el caso Castañeda Gutman contra México dispone que el Estado mexicano debe crear un medio efectivo de defensa. En el párrafo 100 de esta sentencia, se señala: “Este Tribunal considera que el sentido de la protección otorgada por el artículo 25 de la Convención, es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante, determine si ha habido o no violación a algún derecho que la persona que reclama, estima tener”.²⁵

VIII. Reinterpretación de ciertos principios del derecho penal

Ha sido de gran relevancia el impacto del derecho internacional en la reinterpretación por los tribunales nacionales de ciertos principios básicos del derecho penal que están expresamente consagrados –y que siguen vigentes– en el derecho positivo. Normas de derecho positivo no se derogan pero ceden el paso a una dinámica distinta. Estos principios, que han constituido garantías esenciales del derecho penal, vienen siendo reinterpretados por tribunales de América Latina dentro de una perspectiva mayor de reafirmación de garantías y derechos fundamentales. En esa dinámica, el derecho proveniente de las instancias internacionales modifica sustancialmente la interpretación y aplicación de la normatividad vigente cuando se trata de la temática de derechos humanos.

Sin desmerecer los importantes procesos que se vienen dando en varios países, es de particular relevancia la jurisprudencia que en los últimos años se ha venido generando en los máximos tribunales constitucionales de Colombia y Perú: la Corte Constitucional de Colombia y el Tribunal Constitucional del Perú. Tribunales relevantes de Argentina y Bolivia han apuntado en dirección semejante.

Una aproximación conceptual resulta fundamental en ese desarrollo: el deber de los Estados de investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos. Dicho compromiso internacional alimenta la jurisprudencia internacional, que repercute sobre la interna y genera una crucial “relativización” de ciertas normas de derecho positivo cuya vigencia formal no parece, sin embargo, estar en duda.

Se ejemplifican aquí los desarrollos que en esta materia se han dado tanto a nivel del derecho internacional como el impacto de ello en decisiones de los tribunales constitucionales de los dos países en dos principios fundamentales del derecho penal: el de la cosa juzgada, que lleva consigo el principio del *ne bis in idem*, y el de la prescripción. Ambos son principios fundamentales del derecho penal que constituyen garantías individuales básicas que se encuentran incorporadas, en general, en las normas de derecho positivo vigentes en la mayoría de los países del mundo. En síntesis, los principios y normas de derecho penal positivo continúan formalmente vigentes, pero los tribunales deciden no aplicarlos por consideraciones derivadas de pautas del derecho internacional.

El derecho positivo, pues, cede frente a principios que se consideran de orden superior y que tienen que ver, qué duda cabe, con uno de los ingredientes esenciales del fenómeno contemporáneo de la globalización de los valores democráticos. Constituye éste, pues, un espacio válido de análisis de las modificaciones que se derivan de ciertas dinámicas institucionales y jurisprudenciales.

IX. La cosa juzgada en graves violaciones a los derechos humanos

En esencia, el principio del *ne bis in idem* busca proteger los derechos de los individuos que han sido procesados por determinados hechos para que no vuelvan a serlo por los mismos hechos, sea que en el primer juzgamiento se los condene, sea que se los absuelva. No obstante, este principio se afecta a favor del reo cuando nuevos datos llevan a establecer la inocencia del sentenciado.

Como lo señala el ilustre penalista mexicano y ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Sergio García Ramírez: “La cosa juzgada, que supone intangibilidad de un punto resuelto en sentencia que adquiere –por el curso del tiempo, el desahogo del recurso u otros motivos previstos en la ley procesal– definitividad y firmeza: primero, en el mismo proceso en el que se dictó la resolución (cosa juzgada formal); luego, en relación con cualquier otro proceso (cosa juzgada material)”.²⁶ La cosa juzgada es, pues: “... un efecto procesal de la sentencia firme, que por elementales razones de seguridad jurídica impide que lo que en ella se ha resuelto sea atacado dentro del mismo proceso (cosa juzgada formal) o en otro proceso (cosa juzgada material)”.²⁷

Se trata, pues, de una garantía del derecho penal que autolimita el poder sancionador del Estado al proscribir la múltiple persecución penal por un mismo hecho. Uno de los efectos de este principio es la imposibilidad de revisar una sentencia firme en contra del imputado: “El imputado que ha sido absuelto no puede ser condenado en un segundo juicio; el que ha sido condenado, no puede ser nuevamente condenado a una sentencia más grave. Por imperio de este principio de *ne bis in idem*, la única revisión posible es una revisión a favor del imputado... La Cosa Juzgada es una institución procesal irrevocable e inmutable”.²⁸

Esta garantía está consagrada en el derecho internacional en varios instrumentos, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así, en el artículo 8.4 de este tratado se estipula que:

Artículo 8. Garantías Judiciales.

...

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

Sin embargo, “cabe preguntarnos cómo podemos conciliar una decisión de la Corte Interamericana que ordena a un Estado investigar y sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos con los principios de cosa juzgada y non bis in idem, cuando los perpetradores de graves violaciones a los derechos humanos han sido absueltos, ya sea por una sentencia de un Tribunal o bien no se les puede perseguir debido al transcurso del tiempo”.²⁹ Al respecto, García Ramírez expresa con claridad que: “La vigencia absoluta de la cosa juzgada, definida en términos de Derecho nacional, impediría de plano el desempeño de la jurisdicción internacional, tanto penal como de derechos humanos. Ambas son (regularmente) complementarias de la justicia doméstica; entran en movimiento cuando se han agotado los recursos internos; es decir, cuando existe cosa juzgada acerca del tema en litigio. Estas consideraciones se pueden trasladar al ámbito, muy importante y delicado, del sistema penal. ¿Es posible que se tenga en pie una sentencia absolutoria en beneficio de violadores de derechos humanos? Y en materia de jurisdicción penal internacional, ¿cómo podría actuar la justicia de esta materia cuando ya lo ha hecho, con el mismo signo absolutorio, la nacional?”.³⁰

En esa perspectiva es que se ha abierto camino la tesis de la no prevalencia de la cosa juzgada cuando la misma colisiona con una sentencia de una corte internacional derivada de un tratado del que es parte el Estado o cuando está de por medio el cumplimiento del deber de investigar graves violaciones a los derechos humanos. Para ese efecto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha desempeñado un papel decisivo en lo que atañe al mencionado deber de investigar y sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos.³¹ Muchos de los criterios definidos por la Corte en este tema vienen sirviendo de guía de interpretación para tribunales nacionales relevantes de varios países de la región, particularmente cortes o tribunales constitucionales.

La misma Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el “derecho a la verdad” y el “derecho a la justicia” y se ha remitido siempre a sentencias de la Corte Interamericana. Así, dichos derechos ponen en discusión el principio clásico de la cosa juzgada y del *non bis in idem*. Por ejemplo, frente a una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 220 numeral 3° del Código de Procedimiento Penal, que a tenor de la demanda dejaría fuera la posibilidad de revisar el fallo al surgir hechos o pruebas nuevas no conocidas por el juez durante el proceso, la Corte Constitucional reafirmó y desarrolló principios importantes conectados al deber de investigar y sancionar graves violaciones de derechos humanos y que se estaba ante tres derechos relevantes para analizar la norma demandada; el derecho a la verdad (para lo cual la Corte se remitió a los casos *Velásquez Rodríguez y Barrios Altos*); el derecho a que se haga justicia en el caso concreto; y el derecho a la reparación del daño a través de una compensación económica. La Corte Constitucional amparó la pretensión contenida en la demanda.³²

Ante otra demanda de inconstitucionalidad de un aspecto del Código de Procedimiento Penal, la Corte Constitucional colombiana reafirmó los principios establecidos en su propia jurisprudencia y se sustentó en la Corte Interamericana en cuanto al deber de investigar. En la demanda se ponía de relieve el principio *non bis in idem* al señalar que las personas absueltas tienen el derecho a no ser sometidas a juicio por los mismos hechos. Al resolver, la Corte Constitucional enfatizó que “... la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que las víctimas de violaciones a los derechos humanos tienen derecho a la verdad, justicia y reparación, por lo que el Estado debe cumplir el deber de investigar esos hechos, sancionar a los responsables y restablecer...”.³³ La demanda, por cierto, no fue amparada, por lo que prevaleció el deber de investigar el principio de *non bis in idem*.

X. Imprescriptibilidad en graves violaciones

Como se sabe, la prescripción en materia penal extingue la responsabilidad penal por el transcurso de un período sin que el delito sea perseguido o sin ser la pena ejecutada. El Tribunal Constitucional del Perú ha establecido³⁴ que “... la prescripción es una causa de extinción de la responsabilidad penal fundada en la acción del tiempo sobre los acontecimientos

humanos o la renuncia del Estado al *ius punendi*, en razón de que el tiempo transcurrido borra los efectos de la infracción, existiendo apenas memoria social de esta. Es decir, que mediante la prescripción se limita la potestad punitiva del Estado, dado que se extingue la posibilidad de investigar un hecho criminal y, con él, la responsabilidad del supuesto autor o autores del delito investigado”.³⁵

Los criterios expresados a nivel del derecho internacional en esta materia han tenido, en efecto, una importante repercusión en decisiones jurisdiccionales nacionales sin que hayan sido modificadas o abrogadas las normas del derecho penal interno que establecen, entre otras garantías, las de la prescripción. Hay varios ejemplos ilustrativos en Argentina y Bolivia.

En el primer caso, cuando al ex dictador Augusto Pinochet se le investigaba en Argentina por el homicidio de quien fuera comandante en Jefe del Ejército de Chile, general Carlos Prats, y su esposa, ocurrido en la ciudad de Buenos Aires, en una apelación presentada por el procesado se alegó la prescripción del delito. La Cámara Criminal y Correccional Federal de Argentina, al declarar sin lugar tal petición, citó completo el párrafo 41 de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso “*Barrios Altos*”, en el que se considera “inadmisibles” las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad.³⁶

La propia Corte Suprema de la Argentina ha sido enfática en establecer el deber del Estado de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos y que en tales casos no eran aplicables las normas ordinarias de prescripción, teniendo en cuenta “... los principios que emanan de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Es el caso de la sentencia con la que culminó en la Corte Suprema en agosto de 2004 el recurso de hecho deducido por el Estado argentino y el gobierno de Chile en la causa seguida contra Enrique Lautaro Arancibia Clavel, ex miembro de la Dirección Nacional de Inteligencia Nacional (DINA) de la dictadura chilena³⁷ por la comisión de crímenes contra opositores políticos al régimen de Pinochet, incluido el asesinato del General Carlos Prats.

Por su parte, el Tribunal Constitucional de Bolivia adoptó en el año 2001³⁸ una decisión a partir de la demanda presentada por la madre de José Carlos Trujillo Oroza, cuya desaparición forzada en 1972 había motivado la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 26 de enero de 2000. A partir de un recurso presentado por la madre del

desaparecido ante el Tribunal Constitucional, el Tribunal estableció que se estaba ante un delito permanente y que no regía la prescripción.

XI. Las amnistías y los deberes internacionales del Estado

La relativización de principios clásicos y fundamentales como la prescripción, la cosa juzgada y el *ne bis in idem* encuentra sustento, así, al menos en dos componentes.³⁹ En primer lugar, la obligación del Estado de investigar y sancionar, que compromete a todos los órganos y aparatos de dicho Estado que se encuentran, en su conjunto, sujetos a los tratados internacionales. En segundo lugar, por lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que guía e inspira el del tratado, al establecer que los Estados “se comprometen a respetar los derechos y libertades contenidos [en la Convención] y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción...” (Art. 1.1) y la disposición por la que “los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades” (Art. 2). Estas normas se verían afectadas de existir una disposición que impidiera cumplir con esta obligación.

El deber de “justicia interna” les corresponde ejercerlo indiscutiblemente a los tribunales nacionales. Ello no impide, por cierto, que en función de las normas actualmente vigentes del derecho penal internacional, teniendo en cuenta lo establecido en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, ciertos delitos sean perseguibles ante todo por la jurisdicción doméstica pero subsidiariamente por la jurisdicción penal internacional.

En lo que respecta a estos principios, los conceptos de la Corte Interamericana han incidido en que en los casos de graves violaciones a los derechos humanos no se pueden aplicar las disposiciones regulares sobre prescripción o amnistía (cosa juzgada para este efecto). En jurisprudencia constante la Corte ha determinado que las violaciones graves a los derechos humanos no pueden estar sujetas a disposiciones de amnistía, prescripción o al establecimiento de excluyentes de responsabilidad penal.

Así, en el caso Barrios Altos la Corte determinó que: “... son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el

establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos”.⁴⁰

En esa misma perspectiva se pronunció la Corte, entre muchos otros casos, en el caso *19 Comerciantes*,⁴¹ en el caso de *Huilca Tecse*,⁴² en el caso de la *Comunidad Moiwana*,⁴³ caso *Masacre de Mapiripán*,⁴⁴ en el caso *Gómez Palomino*,⁴⁵ en el caso *Blanco Romero*,⁴⁶ en el caso *Baldeón García*,⁴⁷ en el caso de las *Masacres de Ituango*,⁴⁸ en el caso de la *Masacre de Pueblo Bello*,⁴⁹ en el caso de *La Cantuta*⁵⁰ y en el caso de la *Masacre de la Rochela*.⁵¹

Tres años antes de la decisión en el caso “*Barrios Altos*”, al resolver en el caso *Castillo Páez vs. Perú*, la Corte ya había establecido el criterio de que con las amnistías dictadas en Perú en 1995 se “... obstaculiza la investigación y el acceso a la justicia e impide a los familiares de la víctima conocer la verdad y recibir la reparación correspondiente”.⁵² La Corte recién extrajo una consecuencia jurídica explícita cuando resolvió en el caso “*Barrios Altos*”, grave hecho en el que fueron asesinadas en 1991, en el centro de la ciudad de Lima, 15 personas por el paramilitar “Grupo Colina”. La Corte profundizó en sus consideraciones y extrajo consecuencias jurídicas específicas muy importantes.

La Corte consideró que las leyes de amnistía dictadas por Fujimori en 1995: “... impidieron que los familiares de las víctimas y las víctimas sobrevivientes en el presente caso fueran oídas por un juez, conforme a lo señalado en el artículo 8.1 de la Convención; violaron el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención; impidieron la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y sanción de los responsables de los hechos ocurridos en Barrios Altos, incumpliendo el artículo 1.1 de la Convención, y obstruyeron el esclarecimiento de los hechos del caso. Finalmente, la adopción de las leyes de autoamnistía incompatibles con la Convención incumplió la obligación de adecuar el derecho interno consagrada en el artículo 2 de la misma”.⁵³

Más allá de ello, se estableció que “... las leyes de autoamnistía conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana”.⁵⁴ Como consecuencia de estas consideraciones, la Corte estableció que al ser incompatibles con la Convención,

“... las leyes de amnistía No. 26.479 y No. 26.492 son incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en consecuencia, carecen de efectos jurídicos”.⁵⁵ En una posterior sentencia de interpretación,⁵⁶ la Corte estableció que “... dada la naturaleza de la violación constituida por las leyes de amnistía No. 26.479 y No. 26.492, lo resuelto en la sentencia de fondo en el caso Barrios Altos tiene efectos generales”.⁵⁷

El impacto en el Perú fue inmediato y contundente. Una sucesión de decisiones de los tribunales peruanos puso fin a la impunidad derivada de las “autoamnistías” de 1995 luego de que cayó el régimen de Fujimori a fines de 2000. El gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua reconoció la responsabilidad internacional del Estado en los hechos. El tema pendiente, que eran las leyes de amnistía y autoamnistía, fue resuelto por la Corte Interamericana, la que determinó que dichas leyes carecían de efectos jurídicos por ser incompatibles con la Convención. El gobierno de transición peruano, luego de ser notificado de la sentencia de la Corte Interamericana, la remitió de inmediato a la Corte Suprema de Justicia, que la envió el mismo día a varias instancias judiciales y determinó que el proceso debía ser reabierto debido al carácter “vinculante e inexorable” de la sentencia de la Corte Interamericana. El mismo día, la fiscalía especializada solicitó y obtuvo un mandato de detención contra las 13 personas implicadas en la matanza, dentro de los que se encontraban dos generales del Ejército. En los días siguientes, los implicados fueron detenidos y sometidos a los correspondientes procesos penales en los tribunales ordinarios. Hoy existen varios condenados por estos hechos.

En paralelo, se dieron pasos y razonamientos muy interesantes en la justicia militar que rompieron la sujeción que había tenido respecto de Fujimori y Montesinos y, además, la inercia de décadas en las que su razonamiento no había estado muy apegado a los estándares democráticos. En el Consejo Supremo de Justicia Militar se declararon nulos los sobreseimientos que el propio fuero privativo había decretado en beneficio de Vladimiro Montesinos Torres y personal del Ejército, por lo que se dispuso que lo actuado se remitiera al Juzgado Penal Especial del fuero ordinario. La Sala Plena del Consejo Supremo de Justicia Militar estableció que “... el Consejo Supremo de Justicia Militar, como parte integrante del Estado Peruano, debe dar cumplimiento a la sentencia internacional”. A partir de estos avances y de la posterior sentencia in-

terpretativa de la Corte Interamericana, en la que ésta determinó que lo resuelto en la sentencia de fondo en el caso “*Barrios Altos*” tenía efectos generales, se sucedieron una serie de decisiones importantes en varios tribunales de la región.

En conexión al caso *Barrios Altos vs. Perú*, la Corte Suprema de Chile acogió en 2007 el pedido de extradición del Perú del ex presidente peruano Alberto Fujimori para ser juzgado por los sucesos de Barrios Altos y por otros hechos también amnistiados. Tales amnistías y autoamnistías no fueron consideradas por dicho alto tribunal en beneficio del extraditabile, Fujimori fue efectivamente extraditado al Perú y al momento de escribirse estas líneas viene siendo objeto de un proceso penal que se lleva a cabo en la Corte Suprema, en cumplimiento de lo establecido en la Constitución.

En el mismo Chile, la Corte de Apelaciones de Santiago de Chile, al resolver en 2004 la casación presentada por los procesados en la detención y posterior desaparición de Miguel Ángel Sandoval Rodríguez, producida en 1975 por acción de agentes de la DINA, se guió por la decisión de la Corte Interamericana. El tribunal en Santiago consideró como interpretación fidedigna y suprema de la Convención la emanada de la Corte Interamericana, al asumir explícitamente los parámetros interpretativos de la Corte Interamericana citando íntegro el párrafo 41 de la sentencia sobre “*Barrios Altos*”.⁵⁸

En la Argentina los desarrollos han sido diversos. Destaco dos que son especialmente relevantes. Por un lado, el Fallo de la Cámara Federal de Salta del 29 de julio de 2003, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final y ordenó la detención de los imputados Carlos Mulhall y Miguel Raúl Gentil a efectos de que presen declaración indagatoria en la causa caratulada: “CABEZAS, Daniel Vicente y Otros s/Denuncia - Palomitas - Cabezas de Buey”.

El caso más relevante en Argentina es, sin duda, el de Julio Héctor Simón, que culminó en un fallo trascendente de la Corte Suprema, dictado en junio de 2005, a través del cual privó de efectos jurídicos las leyes 23.492 y 23.521 (“Punto Final” y “Obediencia Debida”) y las declaró inconstitucionales. El razonamiento de la sentencia está basado esencialmente en el caso “*Barrios Altos*”, que se reseña y analiza de manera amplia y minuciosa.

La Corte Constitucional de Colombia, por su parte, ha sido clara a través de reiterada jurisprudencia en cuanto a la inadmisibilidad de las amnistías y “autoamnistías” basando sus razonamientos en la Corte

Interamericana. Ello con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 13 de la Ley 733 de 2002, que establece que los autores o partícipes de los delitos de terrorismo, secuestro, extorsión no podían ser beneficiados con amnistías e indultos. La Corte Constitucional, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció que ante “delitos atroces” no se puede admitir “... el otorgamiento de auto amnistías, amnistías en blanco, leyes de punto final o cualquiera otra modalidad que impida a las víctimas el ejercicio de un recurso judicial efectivo como lo ha subrayado la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.⁵⁹

Con motivo de la aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la misma Corte Constitucional reiteró en 2002: “... los principios y normas de derecho internacional aceptados por Colombia (artículo 9 CP), el Estatuto de Roma, y nuestro ordenamiento constitucional, que sólo permite la amnistía o el indulto para delitos políticos y con el pago de las indemnizaciones a que hubiere lugar (artículo 150, numeral 17 de la CP), no admiten el otorgamiento de auto amnistías, amnistías en blanco, leyes de punto final o cualquiera otra modalidad que impida a las víctimas el ejercicio de un recurso judicial efectivo como lo ha subrayado la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.⁶⁰

XII. Conclusiones

1. El impacto de las decisiones jurisdiccionales del órgano judicial interamericano han tenido y vienen teniendo una interacción positiva con la evolución que se viene produciendo en los países de América dentro del contexto de la consolidación de los procesos de democratización.

2. Este impacto se ha expresado en una tendencia positiva hacia la gradual adecuación del derecho interno a las obligaciones asumidas soberanamente por los Estados al hacerse parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esa adecuación se viene produciendo tanto en el plano normativo como en el papel de los tribunales nacionales, primer y fundamental referente en la protección internacional de los derechos humanos.

3. En ese proceso, se viene produciendo una creciente utilización por los tribunales nacionales de los criterios y estándares jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ciertos asuntos que

tocan al deber de investigar graves violaciones a los derechos humanos, los tribunales nacionales de algunos países vienen desempeñando un papel fundamental en la reinterpretación de ciertas garantías del derecho penal en la perspectiva de la reafirmación de otros derechos fundamentales y a la luz de los criterios emanados de la jurisprudencia internacional.

Notas

1. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará".
2. En el ámbito del sistema europeo de derechos humanos, a falta de norma expresa, la armonización ha quedado al impulso de las interpretaciones de los órganos de protección establecidos.
3. En una de sus primeras decisiones, la Corte Interamericana interpretó al respecto que el Estado parte "... tiene el deber jurídico de adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme al tratado, sean dichas medidas legislativas o de otra índole" (Opinión Consultiva N° 7-86 párr. 30).
4. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Párrafo Resolutivo N° 4.
5. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de noviembre de 2003.
6. *Ibidem*, párrafo considerativo N° 2.
7. Caso resuelto por la Corte mediante Sentencia de 19 de septiembre de 2006.
8. *Ibidem*, párrafo 163.
9. Resuelto por la Corte mediante sentencia de 2 de julio de 2004.
10. Ley publicada en la Gaceta No. 108 del 6 de junio de 2006.
11. Como se señala en la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 6 de febrero de 2008 en la Supervisión del Cumplimiento

de Sentencia del caso Loayza Tamayo vs. Perú, “...consta en el Acta de Reunión (supra visto 12), ‘la víctima y el agente del Estado coinciden en que la reforma legislativa ya no permite un juzgamiento que viole el principio *non bis in idem* por los delitos de terrorismo y traición a la patria tipificados en los Decretos Leyes antes mencionados [25.475 y 25.659] del modo que ocurrió en el presente caso’” (párr. 21).

12. Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004.
13. Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2005.
14. Sentencia de 20 de junio de 2005, párr. N° 7.
15. *Ibidem*, párr. N° 9.
16. Resolución de Supervisión de 9 de mayo de 2008.
17. *Ibidem*, párr. 6.
18. En decisión pionera de la Corte Suprema de Argentina en el caso *Giroldi* (1995), estableció que la jurisprudencia de la Corte Interamericana debía “... servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención”.
19. Sentencia del Expediente 218-02-HC/TC, publicada el 3 de agosto de 2002.
20. Por ejemplo, sentencias T-568 de 1999, C-010 de 2000 y C-200 de 2002.
21. Interpuesta por el Colegio de Abogados del Callao contra la Ley 28.642.
22. *Ibidem*, pág. 22. Subrayado en el original.
23. *Ibidem*, pág. 24.
24. Decisión ante el Amparo en Revisión adoptada el 29 de septiembre de 2008 por la Suprema Corte de México.
25. *Ibidem*, párr. 101.
26. García Ramírez, Sergio, “La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de Reparaciones”: Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 2005, pág. 70.
27. Rosas Castañeda, Juan Antonio, “El impacto de la justicia internacional: el deber de justicia penal y la relativización de la cosa juzgada, especial referencia al caso peruano”, en Derecho Penal Online (revista electrónica de doctrina y jurisprudencia en línea). Incorporado el 28 de setiembre de 2006. Disponible en Internet: [http:// www.derechopenalonline.com](http://www.derechopenalonline.com).

28. *Ibidem*.
29. Saavedra Alessandri, Pablo. "La respuesta de la jurisprudencia de la Corte Interamericana a las diversas formas de impunidad y sus consecuencias," en García Ramírez, S. (Coordinador). *Temas Actuales de Justicia Penal. Sextas Jornadas de Justicia Penal*. México, UNAM, 2006, pág. 473.
30. García Ramírez, Sergio, *op. cit.* pág. 70.
31. Entre otros casos, Velásquez Rodríguez vs. Honduras, El Amparo vs. Venezuela, Garrido y Baigorria vs. Argentina, Castillo Páez vs. Perú y "Barrios Altos" vs. Perú.
32. Sentencia de la Corte Constitucional C-004/2003.
33. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-871/03. 30 de septiembre de 2003.
34. Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. No. 7.451-2005-PHC/TC del 17 de octubre de 2005.
35. *Ibidem*.
36. Cámara Criminal y Correccional Federal de Argentina, Causa N° 17.439 "Pinochet Ugarte, Augusto s/prescripción de la acción penal".
37. Sentencia de 24 de agosto de 2004.
38. Sentencia Constitucional N° 1.190/01-R de 12 de noviembre de 2001, párr. 16.
39. Ver a este respecto García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, págs. 71-72.
40. Caso Barrios Altos vs. Perú. Sentencia de 14 de marzo de 2001, párr. 41.
41. Caso 19 Comerciantes vs. Colombia. Sentencia de 5 de julio de 2004, párr. 262.
42. Caso de Huilca Tecse vs. Perú. Sentencia de 3 de marzo de 2005, párr. 108.
43. Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam. Sentencia de 15 de junio de 2005, párr. 167.
44. Caso Mapiripán vs. Colombia. Sentencia de 15 de setiembre de 2005, párr. 304.
45. Gómez Palomino vs. Perú. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 140.
46. Caso Blanco Romero y otros vs. Venezuela. Sentencia de 28 de noviembre de 2005.
47. Caso Baldeón García vs. Perú. Sentencia de 6 de abril de 2006, párr. 201.
48. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006, párr. 402.

49. Caso Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 25 de noviembre de 2006, párr. 402.
50. Caso de La Cantuta vs. Perú. Sentencia de 29 de noviembre de 2006, párr. 225 a 227.
51. Caso Masacre de la Rochela vs. Colombia. Sentencia de 11 de mayo de 2007, párr. 292 y 294.
52. Caso Castillo Páez vs. Perú. Sentencia de reparaciones de 27 de noviembre de 1998, párr. 105.
53. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001, párr. 42.
54. *Ibidem*, párr. 43.
55. Párrafo resolutivo N° 4, sentencia *caso Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú)* de 14 de marzo de 2001.
56. Sentencia de 3 de septiembre de 2001.
57. Párrafo resolutivo N° 2.
58. "41. Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos".
59. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-695/02. 28 de agosto de 2002.
60. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-578/02. 30 de julio de 2002.

RESUMEN

La internacionalización de los derechos humanos en las últimas tres décadas ha sido un componente muy importante del proceso de democratización global. También lo viene siendo el impacto de ese corpus normativo y doctrinario del sistema regional en los países del continente americano y del Caribe. Mención especial merece el cumplimiento en los países concernidos de la mayor parte de sentencias de la Corte Interamericana. En esa perspectiva, se están dando pasos importantes para la adecuación del derecho interno a los estándares de la Convención Americana sobre Derechos Huma-

nos. Ello se produce tanto en el plano normativo como en el papel de los tribunales nacionales. Es creciente la actividad jurisdiccional nacional que se viene orientando por el propósito de adecuar sus estándares a las obligaciones internacionales libremente asumidas por los Estados.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXV - N° 4 - Diciembre, 2008

La observación electoral en el Sistema Interamericano

José Thompson

I. Introducción

En el continente americano, más que en ninguna otra parte del mundo, la “observación electoral” ha tenido más desarrollo¹ y encuentra una base más firme en instrumentos fundamentales de derechos humanos y de defensa conjunta de la democracia.

La institución de la observación no está exenta de polémica y, aunque no todos tengan el mismo criterio sobre ella, su eficacia y sus implicaciones, lo cierto es que está todavía presente en casi la totalidad de los procesos electorales en el hemisferio occidental y para muchos, su visibilidad en un proceso electoral determinado equivale a garantía de elecciones correctas y legítimas.

Una marca destacada en el desarrollo de la observación electoral en el hemisferio occidental se relaciona con el proceso de recuperación de la democracia en América Latina a partir de fines de la década del ochenta. Este momento coincide con el despliegue acelerado de los trabajos del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), que elige como prioridad de trabajo esquemas de acompañamiento a los or-

JOSÉ THOMPSON

Abogado y profesor universitario especializado en Derecho Internacional. Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL, IIDH). Cónsul general y encargado de negocios de la Embajada de Costa Rica ante los Estados Unidos de América (1994-1998). Coordinador de la cátedra de Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

ganismos electorales de todo el territorio continental y buena parte del insular americano, e impulsa decenas de proyectos de asistencia técnica que ayudan a reconstruir las bases y la ingeniería misma para la realización de procesos electorales en condiciones tales que garanticen márgenes aceptables de libertad, legitimidad, autenticidad, competitividad y transparencia. En este contexto, la observación practicada por CAPEL se ha vinculado fuertemente a la figura de los organismos electorales en la región y se ha entendido no reñida sino complementaria de la asesoría técnica en esta materia.

La Organización de los Estados Americanos (OEA), del Sistema Interamericano, realiza algunas de las primeras misiones de observación electoral ocurridas en esta parte del mundo como ejecución de su Carta constitutiva y sobre todo en momentos de transición política. Pero el instituto se despliega con fuerza en su seno en los últimos veinte años y adquiere carácter sistemático en la década más reciente, con un crecimiento sostenido al punto de que es rara la elección (general o presidencial, sobre todo) o el ejercicio de democracia directa que no recibe una misión de observación procedente de la OEA.

Otras instituciones con sede en tierras americanas también llevan adelante misiones de observación electoral de composición internacional. Los dos casos más notorios son, sin duda, la International Foundation for Electoral Systems (IFES), con sede en Washington D.C., y el Centro Carter en Atlanta, también en Estados Unidos.

Es necesario recordar que la realización de elecciones y la resolución de los conflictos relacionados son confiadas, en América Latina en general, a una o varias entidades especializadas autónomas, lo que ha favorecido la generación de un verdadero derecho electoral como especialidad,² y que explica la amplitud de opciones que se abren cuando se puede dialogar y acordar directamente con la institución electoral, sin que ello implique hacerlo por medio del gobierno nacional. Por ello, misiones como las de CAPEL optan por la cercanía y el contacto directo con los organismos electorales, sobre todo en el marco de las asociaciones que fomentan el intercambio y detectan ricos matices en el lenguaje común, que hoy en día es la parte procesal de la democracia representativa en la región,³ mientras que las misiones de la OEA, en respuesta a su composición intergubernamental, son establecidas gracias a acuerdos alcanzados con el Poder Ejecutivo de los Estados miembros, aunque por su naturaleza mantengan relación directa con los organismos electorales.

El Centro Carter e IFES, como consecuencia de su carácter no gubernamental, establecen sus prioridades y mecanismos de acción en atención a sus propios marcos de trabajo.

Con esta variedad en mente y recordando la importancia de este marco geográfico e institucional, es preciso ahondar en el concepto mismo de observación y su justificación, entender sus componentes, someter a evaluación su práctica reiterada y derivar algunos aprendizajes relevantes no sólo para esta parte del mundo, sino para todos los interesados en la promoción de la democracia por medio de las elecciones.

Es claro que en la actualidad, la observación electoral goza de buena salud y se ha extendido de tal manera que es extremadamente inusual que un proceso electoral en tierras americanas se lleve a cabo sin la presencia (y a menudo, la concurrencia) de misiones de este tipo. La vigencia del instituto es, pues, indiscutible. Pero debemos preguntarnos por su fundamento, su esencia y sus variaciones.

II. La democracia representativa en los instrumentos fundamentales del Sistema Interamericano

Desde la misma Carta constitutiva de la OEA, la vigencia de la democracia representativa ocupa lugar privilegiado. Su mismo Preámbulo indica que los signatarios se manifiestan: “Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región...”. Por ello, no sorprende que entre los propósitos fundamentales de la Organización, apenas en el segundo artículo aparezca nuevamente mencionada:

“Artículo 2

La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales:

a)...

b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; ...”

Esta afiliación de la Carta de la OEA a la democracia representativa otorga a las elecciones un lugar destacado entre las acciones a las que la Organización debe prestar atención. En otras palabras, la vigencia de la democracia representativa es un asunto de interés regional y ya no exclusivamente nacional, y el carácter auténtico (en sentido amplio) de las elecciones se torna un tema de atención de la institución y de cada uno de sus miembros. Por tal motivo, la OEA ha interpretado que su actuación a favor de la realización de elecciones auténticas es especificación de ese mandato más amplio, y en ese marco la observación electoral es un mecanismo de evaluación del estado de la democracia.

Esta línea de pensamiento llevó a la OEA a crear una instancia especializada en su estructura, primero denominada Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) y que actualmente se constituye en la Subsecretaría de Asuntos Políticos.⁴

La vocación por la democracia representativa se vería reforzada por la adopción, el 11 de septiembre de 2001, de la Carta Democrática Interamericana, una declaración que se integra a los instrumentos del sistema regional y que permite profundizar en la defensa y promoción de la democracia gracias a su definición de cuáles entiende son sus elementos constitutivos, la relación que establece entre democracia y derechos humanos, los mecanismos que propone para responder a amenazas o a rupturas efectivas del orden democrático y otras modalidades de acción relacionadas, incluida la observación electoral:

“Artículo 23

Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos.

Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito.

Artículo 24

Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral.

Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA. La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se las dotará de los recursos necesarios. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada.

Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los informes sobre sus actividades.

Artículo 25

Las misiones de observación electoral deberán informar al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, si no existiesen las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas.

La OEA podrá enviar, con el acuerdo del Estado interesado, misiones especiales a fin de contribuir a crear o mejorar dichas condiciones.”

Como bien se observa, la Carta Democrática Interamericana provee no solamente fundamento para la observación electoral en el sistema regional, sino que establece procedimiento y condiciones que sintetizan la experiencia propia de la OEA en la materia y que siguen sentando la base de las misiones preparadas en el seno de la Organización.

Pero no es este el único fundamento de la observación electoral en el Sistema Interamericano. Tal como la Carta Democrática lo reconocería años después,⁵ existe una relación esencial entre democracia y derechos humanos, al punto de que difícilmente puede pensarse en vigencia de los

derechos fundamentales de la persona humana sin que esté enmarcada en una democracia efectiva.⁶

Y el Sistema Interamericano ha hecho una contribución decisiva a la consagración y protección de los derechos humanos, igualmente incluidos desde la Carta misma de la OEA, cuando en su artículo 3 establece como uno de los principios centrales de la Organización: “Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo...”.

Desde 1948, el sistema produjo, con ese espíritu, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, que en su texto indica: “Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

Un paso más en esta dirección se da con la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1959, como órgano de promoción y protección de los derechos reconocidos y la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana) en 1969, como tratado vinculante que enumera una lista de derechos y determina como obligación internacional el respeto a cada uno de ellos por parte de cada Estado parte. La Convención Americana, en su artículo 23, establece:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

Como bien se comprende, la inclusión de los derechos políticos en el cuerpo de los derechos fundamentales afirma el sentido de la democracia como intrínsecamente vinculada a la vigencia de los derechos humanos y permite extender el alcance de los órganos y procedimientos de protección y promoción de tales derechos a las cuestiones relacionadas con el voto, sus condiciones o la posibilidad de ser elegido, temas todos que pertenecen al núcleo fundamental de lo electoral. Pero no es esta la única derivación que se extrae de la vinculación entre derechos humanos y democracia en el Sistema Interamericano.

Igualmente, se desprende que puedan darse mecanismos de prevención de posibles violaciones de derechos humanos. Si elegir y ser elegido son derechos consagrados en el Sistema Interamericano, es válido generar condiciones para que sean efectivamente respetados. Y una misión de observación electoral puede ser un mecanismo útil para comprobar la vigencia de estos derechos.

De modo, pues, que también por vía de esta relación democracia-derechos humanos se comprueba el sustento de la observación electoral.

III. Una nota sobre los mandatos institucionales y la observación electoral

Como ha quedado dicho, la OEA tiene, desde su Carta constitutiva y hasta la Carta Democrática Interamericana, un claro mandato para promover la vigencia de la democracia representativa y, en ese contexto, organizar misiones de observación electoral.

Pero no se trata de la única instancia activa en esta materia en el Sistema Interamericano. Para el IIDH y su programa especializado CAPEL, la cuestión de la relación entre derechos humanos y democracia no es nueva y proviene del mismo Estatuto que le dio vida al Instituto en 1980: “Artículo 4. El Instituto basará su acción en los principios de la democracia representativa y del Estado de Derecho, el pluralismo ideológico, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y su protección internacional...”.

En una América Latina plagada entonces por el autoritarismo, en donde la democracia representativa auténtica era apenas una excepción vigente en tres países de la región, establecer un centro dedicado a los derechos humanos requería optimismo y visión, pero más optimismo aún era preciso para vincular estrechamente la vigencia de los derechos fundamentales de

la persona con la existencia de democracias genuinas. Las consecuencias de esta relación, cuya validez el tiempo ha confirmado en las tierras latinoamericanas y más allá, no se han explorado todavía con la profundidad que se requiere.⁷

Claro está que la relación más directa se impone a partir del hecho incontestable, ya explicado, de que los derechos políticos son derechos humanos y que, como tales, se hallan incorporados en los instrumentos constitucionales e internacionales vigentes en la materia.⁸ Para una institución de derechos humanos, el desarrollo de prácticas como la observación no puede alejarse de esta premisa fundamental.

En el caso de otras entidades, como el Centro Carter⁹ e IFES,¹⁰ sus mandatos fundacionales indican el sentido de promoción de la democracia y sientan el fundamento para que ambas instancias organicen o participen en el seno de misiones de observación. La presencia del ex presidente Carter en el primer caso ha dado particular notoriedad a las misiones de observación del Centro fundado por él. Sin embargo, el envío de misiones de observación a países miembros del Sistema Interamericano no es la única prioridad de estas dos instituciones, ya que su mandato es mundial y debe compensar las necesidades de acuerdo con las oportunidades y dificultades que surgen, pensando globalmente, en la promoción de la democracia representativa.

IV. Precisiones conceptuales sobre el instituto de la observación electoral

Conviene, antes de proseguir, que nos detengamos brevemente en un acercamiento conceptual a la observación electoral en general. En principio, para el *Diccionario de la Real Academia Española*,¹¹ el vocablo “observar” equivale a “examinar atentamente”.

Más técnicamente hablando y en una definición ya clásica, IDEA Internacional indica que la observación electoral es la “recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de este proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo” (Internacional IDEA, 1997).

Para los fines que ahora nos ocupan, adecuaremos este concepto diciendo que la observación electoral es un ejercicio que consiste en examinar presencialmente el desarrollo de un proceso electoral y confrontar su realización con las prescripciones legales nacionales y con los principios y normas internacionales aplicables. De esta manera, respondemos en principio a la pregunta de qué parámetros serían útiles para determinar la “adecuación” aludida atrás.

El desarrollo de la observación electoral, en su faceta internacional, merece ubicarse dentro de la expansión de la “dimensión internacional de la democracia y las elecciones”. En el pasado, no faltaban quienes adujeran que los asuntos incluidos en un proceso electoral eran de incumbencia exclusivamente interna del respectivo Estado. En la actualidad hay amplio consenso en el sentido de que aun los temas relativos a la mecánica electoral tienen implicaciones internacionales; hay mención específica de los derechos políticos en los instrumentos internacionales de derechos humanos,¹² se producen resoluciones y sentencias por parte de tribunales internacionales enfocadas directamente en los asuntos electorales,¹³ existen asociaciones internacionales dedicadas exclusivamente a los temas electorales,¹⁴ los flujos de cooperación técnica alimentan los procesos electorales en los distintos países¹⁵ y se han adoptado instrumentos internacionales que, aunque imperfectos, se dirigen a la defensa colectiva de la democracia representativa, como lo es la Carta Democrática Interamericana.¹⁶ Existe, pues, un fuerte movimiento internacional relacionado con la democracia representativa que expresamente incluye los asuntos electorales.¹⁷

Los instrumentos internacionales de derechos humanos, en general, y las especificaciones que agrega la Carta Democrática Interamericana, forman la base para derivar principios fundamentales aplicables a los derechos políticos en general y al voto en particular. De la Convención Americana, cabe, pues, deducir que para ser acorde con las obligaciones internacionales asumidas por las partes, el voto debe darse en “elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”. Por consiguiente, un proceso electoral debe ser efectuado *periódicamente*, lo que excluye el carácter vitalicio o irrevocable de los gobernantes y exige, por lo tanto, mandatos predefinidos para la duración en los cargos; debe ser *auténtico*, esto es competitivo, con la presencia de opciones electorales válidamente constituidas y con la posibilidad de que existan objetivamente condiciones

para una eventual alternancia en el poder; el sufragio debe ser *universal*, lo que implica que no es válido establecer condiciones para el ejercicio del voto más que las que la misma Convención indica; lo anterior se refuerza indicando que el voto debe ser *igual*, esto es, en respeto del principio base del derecho electoral actual, es decir, “una persona, un voto”, sin discriminación alguna; el proceso debe garantizar el carácter *secreto* del sufragio, principio al que responden buena parte de las medidas que buscan asegurar que su emisión no esté condicionada o que la elección del sufragante pueda ser revelada y se vuelva susceptible de presiones, coacciones o contraprestaciones; por ello mismo, el voto debe ser *libre*, emitido con conciencia, y con una *voluntad garantizada*, lo que significa dotar al sistema de los mecanismos necesarios para evitar que esa voluntad emitida llegue a ser distorsionada o alterada, que es precisamente el propósito de las figuras de fraude, cuya supresión es en América Latina una de las conquistas para que pueda decirse que existe una radical diferencia entre la actual situación de la democracia en la región y lo que ocurría en el pasado, donde muchas sociedades fueron democráticas apenas en apariencia.

En efecto, la historia de buena parte de América Latina ofrece variadas manifestaciones de la figura del fraude como aquella “(c)onducta por la cual, a través del engaño, la manipulación, la falsificación, la distorsión, el despojo, la elusión, la obstrucción o la violencia, ejercida en cualquier fase del proceso electoral, se busca impedir la celebración de elecciones periódicas, libres y equitativas, o bien afectar el carácter universal, igual, libre o secreto del voto ciudadano”.¹⁸ Cuando se afecta en su esencia alguno de los elementos exigidos para el proceso electoral, se pierde la legitimidad del mecanismo de designación de las autoridades y se vicia el mandato de quienes asuman en tales condiciones el poder.

Pero la observación, al igual que la fiscalización u otras formas de control de la integridad del proceso electoral, no tiene como fin solamente la detección de irregularidades o fraudes.

En efecto, baste considerar que para que el sufragio sea realmente *universal* debe haber un proceso de registración civil y electoral que inscriba en principio a la totalidad del universo de potenciales votantes. De la misma manera, para que el sufragio sea *libre*, deben existir las condiciones para que circulen las ideas y las propuestas políticas. Para que el proceso sea *auténtico*, debe haber un cuadro de regulaciones que hagan previsible y viable la constitución y el funcionamiento de opciones políticas.

Ahora, no toda observación electoral es igual, de la misma manera en que no todos los fines perseguidos son idénticos, ya que la institución puede tener diversas finalidades, todas relacionadas de alguna manera con el propósito de contribuir a la legitimidad y a la generación de credibilidad en un proceso electoral determinado. Podemos decir que en su *nivel máximo*, pretende reunir elementos de juicio suficientes y objetivos para *evaluar un proceso* electoral, cada una de sus etapas o alguno de sus elementos en particular; en su *nivel medio*, *detectar y encauzar irregularidades* que puedan afectar la integridad de un proceso electoral; y en un *nivel micro*, *identificar opciones para introducir cambios, reformas o reestructurar instancias* a partir de la experiencia vivida en un proceso electoral. Estos “niveles” de observación no son necesariamente excluyentes entre sí, pero el énfasis que a cada uno se otorgue marcará la orientación de la observación que se practique, sus parámetros y los instrumentos en los que se apoye; el nivel medio, por ejemplo, es cercano a la fiscalización¹⁹ y, por lo tanto, difícilmente compatible con los postulados de la observación internacional cuando exige que el observador no esté involucrado en el proceso electoral, pero es en cambio válido para una observación electoral producida desde la ciudadanía misma.

Conviene comprender que la observación electoral no es, ni puede ser, un sustituto de la fiscalización que ejercen, sobre todo, las agrupaciones políticas y similares²⁰ en un proceso determinado. Por sus métodos, por su alcance y por factores tan prácticos como su costo, la observación, en particular la internacional, no está en condiciones de reemplazar la amplitud del control que los representantes de partidos o similares hacen (y deben hacer) de la regularidad de un proceso electoral en cada puesto de votación. Y esto es cierto a pesar de la evolución que ha sufrido el instituto de la observación electoral.

V. Una mirada a la evolución histórica de la observación electoral

La observación en general ha estado presente desde el apogeo de los procesos electorales y está ligada a la “fiscalización”, labor que corresponde naturalmente a los directamente interesados en la rectitud de un proceso electoral, a las autoridades y, sobre todo, a los partidos y movimientos políticos; pero su desarrollo autónomo es reciente.

Podemos comenzar afirmando que las primeras formas de observación internacional se dan en el marco de la “supervisión de países extranjeros” del cumplimiento de compromisos de tratados internacionales (1857, Moldavia), de manera que su génesis no fue precisamente un ejercicio de solidaridad. Su siguiente etapa corresponde a la participación de organizaciones internacionales en el proceso de observación, iniciada por Naciones Unidas sobre todo en el contexto del proceso de descolonización: desde el caso de Togo en 1956, hasta una intervención similar reciente, la de Timor Oriental (2003-2004). En este caso, la observación es parte de un esfuerzo por sentar las bases de la institucionalidad democrática en nuevos Estados y garantizar la legitimidad de origen de los primeros gobernantes en la vida independiente.

Sin embargo, no ha sido en el plano internacional donde más desarrollo ha habido en materia de observación electoral. América Latina ha agregado números impresionantes y cambios cualitativos muy significativos en esta materia. Si bien el origen de la observación electoral en la región se da más bien por una circunstancia política coyuntural, en 1962, por medio de la Organización de Estados Americanos (OEA) en República Dominicana, la institución se establece en el ámbito interamericano y, como quedó indicado, se enriquece gracias a los aportes de instituciones y orientaciones distintas.

El Departamento para la Cooperación y la Observación Electoral (DECO) es, en el marco de la OEA y su Secretaría de Asuntos Políticos, el referente último de los esfuerzos que la Organización lleva adelante en la materia, como el instrumento para la promoción y apoyo al fortalecimiento de los sistemas e instituciones electorales y a la realización de elecciones limpias, justas y equitativas en los países miembros.²¹ Su acción incluye “un servicio permanente y profesionalizado de observación electoral para los países miembros, basado en las experiencias acumuladas y la consolidación de procedimientos y prácticas en la materia”.²²

La aparición de CAPEL y su ligamen con los organismos electorales explica el que ahora, tan solo en esta instancia, se acerque ya a la misión de observación electoral número doscientos, mientras que la OEA ha continuado con misiones acordadas con las instancias gubernamentales.

Merece destacarse, de la misma manera, la trayectoria de instancias tales como la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Centro Carter y la División Electoral de las Naciones Unidas, que han desarrollado labores de observación, aunque en cada caso depende del én-

fasis de cada institución en los fines, los medios, los instrumentos o el peso relativo de lo americano en sus mandatos globales.

Sin duda, un momento culminante para ver la interacción entre las diversas formas de observación electoral internacional se vivió en ocasión de las elecciones generales de Nicaragua de 1990, en donde todas las instancias recién indicadas concurren, al lado de otros mecanismos más bien informales (sindicatos, organizaciones partidarias internacionales, grupos de parlamentarios extranjeros, entre otros), dado el interés en la definición de la justa electoral entre los sandinistas en el poder y una alianza opositora recién concretada meses antes de los comicios.

Lo cierto es que la observación internacional de elecciones ha continuado adelante en la región, con la inclusión de otros actores, tales como la Unión Europea e instancias interparlamentarias (Parlamento Europeo, Parlamento Latinoamericano, Parlamento Andino), al punto de que es altamente improbable que se lleven a cabo comicios sin que haya presentes varias misiones de observación de origen internacional.

Por su parte, la observación nacional o doméstica de elecciones ha tenido un desarrollo menos sistemático, pero gradualmente más fuerte en años recientes, y está vinculada a la diversidad y profesionalización de los organismos no gubernamentales o entidades de la sociedad civil. América Latina también ha contribuido en este segmento de la observación electoral y alianzas tales como el Acuerdo de Lima, que agrupa a organizaciones no gubernamentales con trayectoria en la promoción de la democracia y la defensa de los derechos políticos, han significado que ya pueda hablarse de una “internacionalización” de la observación doméstica, gracias al intercambio de experiencias y a la movilización de observadores de distintas nacionalidades para colaborar con sus pares del respectivo país en los correspondientes despliegues de observación. Con frecuencia, la observación doméstica, que caracterizaremos más adelante, va de la mano con otros dispositivos que adquieren sentido en los procesos electorales, tales como campañas de motivación al voto o ejercicios de “conteo rápido” o conteo paralelo, sobre los cuales hay importantes experiencias acumuladas en la región. Cabe anotar que América Latina ha conocido un desarrollo en este campo mayor que ninguna otra parte del mundo y es referencia para los esfuerzos que se hacen actualmente en otras latitudes por impulsar esta modalidad de observación.

América Latina también ha aportado a la generación y desarrollo de otras formas de observación electoral, por ejemplo, la realizada a partir

de las oficinas de los *ombudsman* o las Defensorías del Pueblo. La primera experiencia en el mundo se originó con la Defensoría del Perú en el año 2000 y ha continuado adelante, a menudo con ejercicios fundamentados en la reciprocidad y el intercambio regional, de manera que ya no es, estrictamente hablando, un tipo institucionalizado de observación doméstica. Puede decirse que esta forma de observación (desde los *ombudsman*) es una variable calificada de la observación nacional, puesto que su énfasis debe ser puesto en la vigencia de los derechos fundamentales ligados a los comicios y no sólo los políticos: libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de reunión, principios de no discriminación, entre otros.

En suma, en la actualidad tenemos una abundancia de formas de observación electoral con concurrencia de instancias y organismos que aportan cada cual su especialidad (aunque se requiera también un mínimo de coordinación para que el mensaje final sea congruente y no contradictorio). Y la observación electoral, a partir de su exitoso desarrollo en la región, se ha extendido por el mundo, con amparo en marcos institucionales o de integración, o bien por la aparición de organismos nacionales con interés en la vigencia y consolidación de la democracia.

VI. El observador, sus condiciones y los tipos de observación

Tema clave es el de la figura del observador y sus condiciones, dadas las implicaciones de sus evaluaciones y comentarios. Del juicio ponderado y adecuadamente informado de una persona o un grupo puede llegar a depender buena parte de la imagen que se tenga de un proceso electoral y su legitimidad.

Como ha quedado indicado, la observación suele relacionarse con un marco institucional u organizacional, en cuyo caso lo adecuado es que tal marco se haga explícito y en tal virtud se esclarezcan los procedimientos de observación, incluido el de identificación de los potenciales observadores.

Un elemento que ha sido frecuentemente criticado es la selección de miembros de una misión de observación con base en sus credenciales políticas. Si bien es cierto que la experiencia en campañas políticas es un elemento relevante a la hora de emitir opinión sobre un proceso electoral, debería ir acompañado de otras cualidades mínimas aún más pertinentes, como ser la trayectoria en observación de procesos similares, el conocimiento actualizado

acerca del régimen electoral en vigor y, preferiblemente, el dominio básico o, mejor, avanzado, de la lengua en uso en el país observado.

Con la permanente incorporación de la tecnología a las distintas etapas de un proceso electoral, un tema de indudable actualidad es el de la necesidad de contar con miembros de la misión especializados en este campo, sobre todo en casos en que se da la utilización de modalidades de votación electrónica o sofisticados sistemas de transmisión de resultados y las limitaciones que para muchas personas, por demás altamente calificadas en temas electorales, puede significar este factor a la hora de emitir una opinión sustentada acerca de la regularidad de unos comicios.

La composición de una misión, es decir, las características de los observadores en lo individual, suele determinar el énfasis de la observación: cuanto más política la misión, probablemente signifique que será más político el enfoque; cuanta más experiencia acumulada en los miembros, probablemente implique una evaluación más integral y más recomendaciones a futuro.

Un tema relevante, pero cuyo análisis en profundidad escapa de los límites de este estudio, es el de la compatibilidad de la observación con otros mecanismos de incidencia en la vida política o electoral de un país determinado. Así, se oye con frecuencia decir que la condición de observador debería excluir otras, tales como la mediación o la prestación de asesoría previa. Sin embargo, ambas hipótesis conocen significativas excepciones: la OEA y el Centro Carter condujeron labores de mediación entre fuerzas del gobierno y de la oposición y enviaron contingentes importantes de observación en el caso de Venezuela (2005-2006); las Naciones Unidas y la OEA han dado asesoría técnica en procesos a los cuales enviaron observadores (Perú, 2001); CAPEL ha reestructurado sus misiones de observación a partir del año 1999 para que sean integradas por miembros de organismos electorales y produzcan informes fundamentalmente técnicos, con énfasis en recomendaciones con miras al perfeccionamiento continuo de los aparatos electorales, razón por la cual ha concebido la observación como una etapa en un acompañamiento más amplio, que incluye eventualmente la asesoría técnica (a manera de ejemplo, Perú 2001, Ecuador 2002-2007, Guatemala 2005-2007).²³ Lo cierto es que los organismos electorales y los gobiernos terminan prefiriendo observaciones que provengan de grupos con conocimiento del país y el sistema electoral, y a menudo la vía para esto es la previa asesoría técnica.

La nacionalidad era tradicionalmente un factor determinante a la hora de elegir al observador, con un claro predominio en el sentido de no incluir

a nacionales del país en cuyo territorio tiene lugar la observación. Aunque este principio sigue vigente en general para las observaciones internacionales, la creciente expansión de la observación doméstica, basada precisamente en la participación de nacionales, la ha tornado relativa.

De hecho, en algunas legislaciones lo que no se permite es la figura del “observador extranjero”,²⁴ pues se entiende que la observación es una forma de fiscalización reservada a los nacionales (los extranjeros no intervienen en la política interna); frecuentemente se reserva la denominación “visitante extranjero” para la labor que un observador haría.²⁵

Las características del observador, los métodos que se apliquen y los productos que se obtengan de la observación van a determinar el tipo o el matiz de la observación electoral. Sin embargo, entre la internacional y la nacional existen diferencias de esencia en las que conviene detenerse brevemente.

VII. Una nota sobre la diferencia entre observación internacional y observación doméstica

A pesar de ser mucho más joven que la dimensión internacional, la observación “doméstica” se ha extendido considerablemente en épocas recientes.

Entre ambos tipos de observación hay diferencias sustanciales; de hecho, la observación nacional debe plantearse siempre evitando cruzar la frontera que la separa de la fiscalización,²⁶ ya que tienen muchos elementos en común.

Hay diferencias históricas entre ambas categorías de observación: la internacional es más antigua y más consolidada; la nacional sólo recientemente ha sido objeto de mención en las legislaciones y en intentos de reglamentación.

Más importante aún es que hay diferencias en la esencia misma de los institutos de la observación. Cuando se trata de la internacional, el observador extranjero es un invitado que debe cumplir con las limitaciones que la legislación nacional del país anfitrión imponga,²⁷ entre ellas, por ejemplo, la emisión de declaraciones que pudieran, por su carácter político, entenderse como intromisiones. En cambio, la observación nacional es una extensión de los derechos políticos ciudadanos, es decir, la potestad de corroborar la regularidad de un proceso en el que *de hecho se participa ejerciendo el voto y se designan autoridades*, por lo que las limitaciones deben

mantenerse al mínimo y estar justificadas por la protección de otros derechos o las necesidades del proceso.

La observación nacional suele tener ventajas respecto de la internacional, en tanto puede ser más amplia, es decir, llegar a más puntos del territorio del país anfitrión, si es que se apoya en un despliegue eficaz; es, en general, menos costosa, ya que desde la movilización misma de los observadores consume menos recursos; los observadores individuales tienen conocimientos de la coyuntura política y electoral (con frecuencia también la jurídica) en que se desarrolla el proceso, temas a los que a menudo hay que introducir al observador extranjero; puede ser también más prolongada.

No obstante, la observación internacional suele tener más impacto en la opinión pública, en especial por constituir una extensión del marco institucional de la entidad que la practica. A la observación nacional se le imputa, a menudo de manera gratuita, el sesgo que puede producir la preferencia político-electoral de la mayoría de sus integrantes o de su dirigencia.

En todo caso, entre ambas categorías de observación puede (y a menudo debe) darse una relación de complementariedad y no de exclusión. Si ambas llegan a conclusiones similares en un proceso determinado, habrá mayor fuerza a la hora de hacerlas llegar a su destinatario, el público o las instituciones interesadas.

La comunicación oportuna entre misiones de observación distintas en su composición, como ha quedado demostrado en comicios recientes,²⁸ es de la mayor importancia cuando hay coincidencia en las conclusiones.

Como ya quedó dicho, la observación nacional está avanzando en la construcción de espacios para el intercambio internacional aplicable a procesos nacionales, para lo cual se nutre de la rica trayectoria que la observación internacional ha acumulado, buena parte de la cual se debe al intercambio y a la comparación de experiencias prácticas.

VIII. El método de observación

Un elemento determinante en las observaciones, en especial aquellas practicadas en el contexto de marcos institucionales, es el método que empleen, más allá de cuán explícito este sea.

Del método empleado se derivarán también la sustentabilidad del informe de evaluación y sus conclusiones, la posibilidad de que el proceso

de observación sea sujeto a análisis externo y también los énfasis que la observación destaque respecto de futuros procesos electorales.

De manera que hay variaciones significativas en sus elementos, y muchas de ellas derivan del mandato institucional o del propósito último de la observación; pero en todo caso, el método contempla:

- Mecanismos para la selección, la determinación o el reclutamiento de los observadores individuales.
- Capacitación, transmisión de información acerca del país anfitrión, del proceso electoral y de su marco normativo, incluyendo en este último caso, las regulaciones acerca de la observación misma.
- Programa de contacto con actores políticos y sociales en el país anfitrión.
- Relación de la misión con las instituciones del país anfitrión.
- Diseño de instrumentos de observación y comunicación sobre su uso a los observadores individuales.
- Preparación del despliegue para la jornada electoral.
- Determinación del producto tangible de la observación, el informe en que se plasmen las conclusiones del ejercicio. De la misma manera, el procedimiento por el cual estas conclusiones se alcancen.
- Establecimiento de canales de comunicación con los medios de comunicación y con las autoridades del país anfitrión.
- Parámetros de conducta o principios éticos con los cuales se afilie la institución que promueve la observación.

Cada uno de estos grandes temas debe clarificarse, primero, internamente en la misión y, frecuentemente, al público (restringido o general), de tal manera que pueda saberse por anticipado la forma de operación que esta misión tendrá. Al igual que la OEA, ciertas instituciones, como las Naciones Unidas, suelen firmar un convenio en el que quedan consignadas la mayor parte de estas determinaciones.

En otros casos, como sucede con la Unión Europea, tienen explícitas y disponibles por anticipado y para cualquier interesado las reglas básicas de la observación.

La mayoría de las instituciones y organizaciones explicitan en sus portales institucionales o en sus formas de difusión las características que distinguen sus formas de observación.

Una importante derivación en esta materia se ha dado en relación con los principios éticos y patrones de conducta esperados de cada observador internacional con la adopción, en el año 2005, de la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y el Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones,²⁹ con la participación y la suscripción de una veintena de organizaciones e instituciones, las que conjuntamente aportan una trayectoria muy amplia en este campo. No es este el momento o el espacio para detallar el contenido de estos instrumentos, pero conviene resaltar el fuerte consenso que tienen como base y lo significativo de su adopción y divulgación. La observación internacional impone, sin duda, una gran responsabilidad institucional e individual para quienes la practican.

IX. La observación electoral internacional desde CAPEL y desde la OEA en particular

La comparación entre modalidades de observación electoral internacional puede fácilmente ilustrarse al considerar las que realizan dos instituciones que practican esta línea de trabajo con características propias.

En el primer caso, a lo largo de los veinticinco años que han transcurrido desde la fundación de CAPEL en el seno del IIDH, se ha llegado a vincular estrechamente la observación con la función de Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de Organismos Electorales que CAPEL ejerce: la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito) y la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE).

La observación es vista, entonces, como parte de un proceso continuo de acompañamiento técnico a los organismos electorales,³⁰ del cual forman parte también las conferencias mismas de las asociaciones y el enlace que electrónicamente mantienen los organismos entre sí y con la Secretaría Ejecutiva. Por ello, la observación en este contexto no es solo ni principalmente un mecanismo de evaluación de las elecciones, sino un insumo para la determinación de las áreas técnicas por fortalecer o por compartir, en aplicación de la filosofía esencial del perfeccionamiento continuo de los procesos electorales y asignando especial valor a la co-

operación horizontal en materia electoral, nutrida en buena medida por la especialidad técnica que se ha desarrollado en una parte del mundo que, desde la recuperación de la democracia, ha vivido mucho más de un centenar de elecciones.

En consecuencia, algunas de las características distintivas de esta observación electoral internacional son:

- Un marco institucional doble, es decir, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral por un lado y, por el otro, los estatutos de las asociaciones de organismos electorales aplicables. Ello significa una relación directa con la vigencia relativa de los derechos políticos y de los demás derechos fundamentales de la persona humana, pero también una vinculación con los objetivos de fortalecimiento de la democracia por medio de las elecciones a los que aspiran tanto CAPEL como las asociaciones mismas.
- Misiones conformadas fundamentalmente por miembros y funcionarios de organismos electorales, que por sus funciones deben estar especializados en la materia electoral.
- Coparticipación del organismo electoral anfitrión, con diseño conjunto del programa de observación y con frecuente aplicación de la reciprocidad en la invitación a sus colegas, los organismos de la misma asociación. Los programas son amplios, incluyen contactos con distintos sectores técnicos y políticos e incorporan la libertad para la misión de organizar las visitas que considere pertinentes, antes, durante o después de la jornada electoral.
- Comunicación directa con el o los organismos anfitriones para poner en su conocimiento anomalías, irregularidades o áreas de preocupación en el marco de un proceso determinado.
- Énfasis en el carácter técnico del Informe y el (o los) organismo(s) electoral(es) anfitrión(es) como los primeros destinatarios de este producto de la observación. Cada vez más, los organismos electorales hacen público este informe por medio de su portal en Internet o los medios que consideren pertinentes.³¹
- Recomendaciones técnicas, normativas e institucionales dirigidas especialmente a la organización de futuros procesos electorales en el país en cuestión. La elaboración de estas recomendaciones, al igual que las conclusiones base del informe, se hacen a partir de un análisis

intersubjetivo en la forma de una sesión de evaluación, a partir de la cual se definen las líneas prioritarias que guiarán el informe.

- Seguimiento por medio de misiones al país en cuestión o bien por contacto directo con los organismos electorales en las otras actividades realizadas en el marco de las asociaciones.

Este tipo de observación es una forma de acompañamiento técnico calificado y, a pesar de lo consolidado de su historia, debe replantearse permanentemente sus objetivos, sus métodos y, sobre todo, cómo sacar mejor provecho de la presencia, por un tiempo relativamente breve, de un grupo de observadores que, gracias al marco institucional de donde proceden, puede hacer aportes en situaciones políticas que a menudo se tornan delicadas en razón de los intereses encontrados.

En el caso de la OEA, por su parte, la facultad de practicar la observación proviene de la Carta misma que le da origen, de la especificación que constituye la Carta Democrática Interamericana y del desarrollo mismo de la Secretaría de Asuntos Políticos y su Departamento de Cooperación y Observación Electoral. El apoyo y la eventual observación son formas naturales que la Organización tiene para relacionarse en materia electoral con los Estados miembros.

Conviene recordar que la OEA es una entidad intergubernamental, más allá de la especialidad de sus acciones en los campos técnicos. Por ello, la relación inicial es por vía diplomática y se entabla por medio de la Cancillería del Estado respectivo. Es frecuente que el Estado, con meses y aun años de anticipación, contacte e invite a la OEA a practicar una observación a propósito de un proceso electoral determinado.

La base del entendimiento entre la OEA y el Estado es el convenio en que constan las condiciones generales del establecimiento de la misión de observación, la cual suele extenderse por espacio de varios meses, lo que ya de por sí marca una diferencia significativa con las que acabamos de reseñar para el caso de CAPEL. Características salientes son:

- El marco institucional de la OEA, sus instrumentos fundamentales y la especificación que el convenio haga para ese proceso en particular. Como bien se entiende, el compromiso con la vigencia de la democracia representativa es uno de los principios de la Organización misma y la pérdida de la democracia como tal puede ser motivo para la exclusión del Estado implicado del seno de la Organización o la

adopción de medidas para la recomposición del Estado constitucional y democrático de derecho; la Carta Democrática expresamente dispone:

“Artículo 19

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

- Misiones integradas por funcionarios permanentes de la OEA o reclutados *ad hoc* para esa ocasión, pero siempre con la figura destacada del Jefe de Misión, escogido por sus condiciones personales, con especial atención a su trayectoria de trabajo en misiones similares.
- Obligaciones a cargo del Estado anfitrión, incluidas las inmunidades y prerrogativas de los miembros de la misión y relación directa con las autoridades electorales, pero autonomía plena para la toma de decisiones, la organización logística y la cobertura de los costos asociados con el despliegue de la misión.
- Comunicación directa con autoridades estatales y electorales y, por cortesía, prioridad en el traslado de las conclusiones de la observación, pero existe contacto frecuente y amplio con la opinión pública, con uso preferente de los medios de comunicación.
- Sin perjuicio de la consideración de los aspectos técnicos relevantes para el proceso en cuestión y de cara al futuro, la OEA emite, tan pronto como las determinaciones de la misión lo permitan, declaraciones acerca de la regularidad y legitimidad del proceso electoral observado.
- La OEA elabora un informe cuya remisión a las autoridades nacionales y electorales viene determinada por el propio proceso interno de la institución. Este Informe se hace público y se pone a disposición en la página institucional en Internet.

- Las conclusiones de las observaciones forman parte, del modo que la Organización determine, de los debates en el seno de la Asamblea General Anual y en el marco de las reflexiones y rendición de cuentas que la Secretaría General y sus dependencias ofrecen acerca de su trabajo. Ello sin perjuicio de la eventual convocatoria a los mecanismos y medios previstos por la Carta Democrática Interamericana, si existiere una ruptura o amenaza significativa para la vigencia de la democracia representativa.

Como bien se comprende, las opiniones y conclusiones de la misión de la OEA tienen un fuerte peso en la opinión pública y suelen atraer la atención de medios de comunicación nacionales y extranjeros desde el mismo desarrollo de la jornada electoral. Por ello, la visibilidad de los juicios a los que la misión llegue forma parte de la dinámica propia de las actividades de una misión de este tipo y suelen generar expectativa entre los sectores gubernamental, político e informativo.

X. Los elementos observados y el impacto de la observación

En cuanto a los aspectos más relevantes para consolidar un juicio acerca de un proceso electoral determinado, para algunos³² la observación electoral ha transcurrido ya más allá de una “primera generación”, en la cual se pedían condiciones mínimas para la legitimidad de un proceso electoral: un registro electoral con un margen de error aceptable, reglas generales para la competencia electoral con un sistema de partidos renaciente después de las épocas autoritarias precedentes, una logística que generara un mínimo de condiciones para la jornada electoral con énfasis en el secreto del voto y las garantías modernas del derecho electoral y en donde, al menos en esta parte del mundo, el observado era, fundamentalmente, el o los organismos electorales involucrados en los respectivos comicios.

Una “segunda generación” de observación pregunta ahora, entre otras cuestiones, por un registro electoral incluyente con mínimos márgenes de error; reglas precisas para todos los involucrados en la contienda electoral, condiciones establecidas para la campaña que incluyan aquellas que asegu-

ren equidad entre los contendientes, lo que para algunos incluye aspectos tan específicos como el acceso a los medios de comunicación y la cobertura que estos hagan de la campaña y las ofertas electorales; regulación de la relación entre dinero y política, tanto como la eficacia del sistema en esta materia; utilización de modalidades de votación electrónica; aplicación de mecanismos que garanticen la democracia interna de las agrupaciones políticas y la representación efectiva de todos los sectores nacionales (mujer y hombre, diversidad étnica, genuina representación geográfica); y oportunidad y eficacia de la resolución de conflictos en materia electoral. Los observados serían el o los organismos electorales ciertamente, pero también los partidos políticos, los Congresos, la justicia electoral y aun los medios de comunicación.

Como puede notarse, el cuadro de elementos observables se ha diversificado y se ha complejizado la agenda de la observación, aunque bien se entiende que no es posible solucionar todos los temas de debate en lo político electoral por vía de la observación, en particular porque la internacional debe ser respetuosa de la legislación del país anfitrión y sus peculiaridades.

Cuando hay dudas en el imaginario colectivo acerca de la regularidad de un proceso electoral, por las razones que sea, tengan o no sustento real, la observación electoral, sobre todo la internacional, tiene un mayor efecto y puede modelar con mayor fuerza la opinión pública (nacional o internacional). En momentos de alta suspicacia o de fuerte transición como en Nicaragua en 1990, en El Salvador en 1994 o de alta expectativa por la reconstrucción de un sistema electoral, como en el Perú entre 2000 y 2001, ese fue el caso.

XI. A modo de conclusión

La democracia está viva y activa en el continente americano. Tan solo en el período comprendido entre fines de noviembre de 2005 y diciembre de 2007, más de cincuenta procesos electorales³³ tuvieron lugar en América Latina y alrededor de quinientos millones de ciudadanos acudieron a las urnas, en una acumulación sin precedente de movimiento electoral en una región que apenas veinte años atrás veía el pausado, difícil y a veces incierto avance de la reinstalación de la democracia después de largos tiempos de predominio del autoritarismo.

En este contexto cabe enmarcar la actual evolución del instituto de la observación. Ya no se trata solamente de un mecanismo para añadir o restar legitimidad a unas elecciones en particular. Hay una faceta técnica de la observación que se ha desarrollado considerablemente en las Américas y que ha producido no sólo destrezas significativas, sino también una trayectoria valiosa en la elaboración y uso de instrumentos y en la consolidación de informes para sustentar de mejor manera las conclusiones a que llegue un despliegue de observación determinado.

En su faceta internacional, la observación se ha unido a otras manifestaciones de la “dimensión internacional de lo electoral” para generar movimientos significativos desde las instituciones, en primer término, y más recientemente desde la sociedad civil, por hacer de las condiciones de un proceso electoral en un país dado un asunto de interés internacional. Desde la evaluación de necesidades para la asistencia técnica hasta la instalación de sistemas de “conteo rápido”, según sea el caso, la observación se enmarca e incide en ese mundo complejo de lo normativo, lo institucional y lo técnico que conforman un sistema electoral en sentido amplio.

Pero la cuestión de la legitimidad no ha dejado de ser válida. En el movimiento electoral de años recientes, la ocurrencia de resultados ajustados en varios de los comicios,³⁴ la existencia de problemas técnicos o políticos que incidieron negativamente en la transmisión de resultados³⁵ o la incertidumbre generada por la posibilidad real de un cambio político sin precedentes en largas décadas,³⁶ la observación electoral en general y la internacional en particular adquirieron una dimensión particular como factor coadyuvante para la credibilidad de unos comicios.

Pocos años atrás abundaban las voces que advertían acerca del posible declive y eventual desaparición de la observación electoral, por devenir innecesaria en una parte del mundo que conocía cada vez un mayor predominio y consolidación de la democracia representativa. Pero el tiempo habría de demostrar la carencia de fundamento de tales juicios.

Lejos de desaparecer, la observación electoral se ha diversificado y sofisticado. Las vicisitudes políticas en el hemisferio occidental hicieron que la observación tuviera un lugar y desempeñara un papel, aun en situaciones de alta tensión política. La progresiva complejidad de la agenda electoral no ha significado la postergación de la observación, sino que ha hallado en esta un insumo valioso para reflexionar acerca del futuro y enrumbar la reforma política y electoral.

TABLA 1
IIDH/CAPEL
Misiones de observación
1985-2008

Países	Misiones	Años
Argentina	9	1985, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2003, 2007
Bolivia	12	1985, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008
Brasil	4	1989, 1994, 1998
Colombia	17	1986, 1990, 1991, 1994, 1997, 1998, 2000, 2002, 2003, 2006, 2007
Costa Rica	10	1986, 1990, 1994, 1998, 1999, 2002, 2006, 2007
Chile	11	1988, 1989, 1993, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2004, 2005, 2006
Ecuador	21	1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 2002, 2004, 2006, 2007, 2008
El Salvador	12	1985, 1988, 1989, 1991, 1994, 1997, 1999, 2000, 2003, 2004, 2006
España	3	1992, 2004, 2007
Guatemala	17	1985, 1988, 1990, 1991, 1993, 1994, 1995, 1996, 1998, 1999, 2003, 2007
Haití	3	1987, 1990
Honduras	7	1985, 1988, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005
Jamaica	1	2007
México	5	1994, 1997, 2000, 2003, 2006
Nicaragua	8	1989, 1990, 1994, 1996, 1998, 2001, 2004, 2006

Panamá	7	1991, 1992, 1994, 1998, 1999, 2004, 2006
Paraguay	9	1988, 1989, 1991, 1993, 1998, 2000, 2001, 2003, 2008
Perú	8	1985, 1989, 1990, 1995, 2001, 2006
Puerto Rico	3	1998, 2000, 2004
República Dominicana	12	1986, 1990, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008
Uruguay	6	1989, 1994, 1999, 2004
Venezuela	11	1989, 1993, 1998, 2000, 2004, 2005, 2006, 2007
20 Países	196	1985-2008

Actualizado el 15/08/2008.

Notas

1. Ver Tabla 1: el Centro de Asesoría y Promoción Electoral ha participado en 196 misiones de observación desde el inicio de su funcionamiento en 1985 y hasta agosto de 2008.
2. De hecho, este es conocido como el “modelo latinoamericano” de organización electoral; ver la voz “Organismos Electorales” en IIDH/CAPEL (2000), *Diccionario Electoral*, II Edición, San José, IIDH, págs. 944 ss.
3. Al respecto puede consultarse la voz “Asociaciones de organismos electorales” en *Ibidem*, págs. 51 ss.
4. Para estos temas en detalle, consultar la fuente en www.oas.org. En ella se indica expresamente que: “... la Subsecretaría de Asuntos Políticos maneja el tema de la defensa, fortalecimiento y profundización de la democracia en el hemisferio. Tiene tres áreas de énfasis:
 - La promoción de la democracia a través de actividades como la observación de elecciones, el fomento de buenas prácticas de financiamiento de la política, y el apoyo a la reforma de partidos políticos y la modernización legislativa.
 - La promoción de la gobernabilidad por medio del impulso de valores democráticos en la sociedad, el fortalecimiento de la descentralización y la modernización estatal, y el mejoramiento de la transparencia y la participación de la sociedad civil.

- La prevención de crisis mediante la identificación temprana de problemas, la toma de acciones para bajar las tensiones y el apoyo a los Estados miembros en la resolución de disputas bilaterales.”
- 5. “Artículo 7. 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.”
- 6. Véase al respecto Thompson, José (2001), “Democracia, participación y derechos humanos”, en *Revista IIDH 34/35*, San José, págs. 79-103.
- 7. *Ibidem*, pág. 94 ss.
- 8. De la claridad de que los derechos políticos son derechos humanos se derivan importantes consecuencias conceptuales y prácticas. Ver así, Picado, Sonia, “Derechos políticos como derechos humanos”, en AA.VV. (2007), *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, Segunda Edición, págs. 48-58.
- 9. Según su página institucional, el Centro Carter se guía por el principio de “a fundamental commitment to human rights and the alleviation of human suffering; it seeks to prevent and resolve conflicts, enhance freedom and democracy, and improve health”. Ver en detalle en www.cartercenter.org.
- 10. Según su página institucional, “IFES es una organización internacional sin fines de lucro, que apoya el desarrollo de sociedades democráticas.” Y agrega que su trabajo se basa, entre otros, en el principio de que “para que la democracia se arraigue y prospere, una sociedad debe poseer elecciones libres y justas, una sociedad civil informada y comprometida, un estado de derecho, y funcionarios públicos responsables ante la ciudadanía”. Ver en detalle en www.ifes.org.
- 11. XXII Edición disponible en Internet, en el sitio <http://www.rae.es>.
- 12. Artículo 23, Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya citado.
- 13. Es importante destacar aquí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en jurisprudencia varia y en especial en el caso *Yátama contra Nicaragua*, ha dispuesto medidas que afectan directa y sustantivamente al régimen electoral en ese país. Puede consultarse la respectiva resolución en la sección de Jurisprudencia de www.corteidh.or.cr.
- 14. Tres a las cuales CAPEL sirve como Secretaría Ejecutiva.
- 15. Ver la voz “Asesoría Electoral” en IIDH/CAPEL (2000), págs. 37 ss.
- 16. El artículo 24 de la Carta las menciona, aunque se circunscribe a aquellas hechas por la propia Organización de los Estados Americanos.
- 17. Ver en ese sentido el “Sílabo para la enseñanza de la materia electoral”, en www.iidh.ed.cr/capel.

18. Así, Planas, Pedro, "Fraude electoral", en IIDH/CAPEL (2000), pág. 628.
19. La fiscalización es "el ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control electorales (...) con el objeto de asegurar que los comicios se adelanten conforme a la legislación electoral y traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos"; Hernández Becerra, Augusto, "Fiscalización de elecciones", en *Ibíd.*, pág. 594.
20. Cuando hablamos de "similares" nos referimos a todos aquellos casos en que lo que está en juego no es la elección de autoridades, sino temas de interés nacional, como son los mecanismos de democracia directa.
21. Así, el Informe Anual del Secretario General de la OEA, disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/2008/AG04093s.pdf>, en su pág. 38.
22. Así, http://www.oas.org/sap/espanol/txt_sap_acerca.html.
23. En tal sentido, ver Boneo, Horacio et al., "La observación (internacional y nacional) de las elecciones", en AA:VV. (2007), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, pág. 1074.
24. Así, México y Argentina, aunque en ningún caso las disposiciones impiden las formas de cooperación o acompañamiento que se practican desde entidades como CAPEL.
25. Es el caso de México o de Argentina.
26. Hay momentos en que esta frontera se torna menos clara: en agosto del año 2007, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica dictó una reglamentación sobre la figura de la observación nacional (*Acreditación de fiscales y observadores nacionales para el proceso de referéndum*, disponible en www.tse.go.cr) en ocasión del referéndum acerca de la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica (y República Dominicana) y Estados Unidos. Dada la naturaleza de este proceso electoral, en que la fiscalización correspondía a los partidos políticos pero el interés más directo lo tenían los movimientos por el SÍ y por el NO, se acercó el estatus de observador nacional a las labores de fiscalización, lo que permitió a los movimientos designar "observadores nacionales" para controlar el desarrollo del proceso. Pero ni aun en estas circunstancias se eliminó completamente la distinción entre fiscalización y observación nacional, ya que los personeros de las mesas receptoras de votos fueron siempre representantes de los partidos políticos, como lo dispone la legislación de este país para todo proceso electoral.
27. Siempre y cuando esas limitaciones no hagan imposible o desnaturalicen su labor de observación. De ser este el caso, parecería ser lo adecuado denunciar estas limitaciones como restricciones inaceptables y retirarse del ejercicio de observación. Restricciones inaceptables podrían ser la imposibilidad de moverse libremente por el te-

- territorio o de diseñar libremente el programa de observación, entre otras.
28. Un buen ejemplo lo fue la observación en las elecciones del 20 de abril de 2008 en Paraguay, con coordinación oportuna entre los grupos enviados por la OEA e IFES con los magistrados internacionales apoyados por CAPEL y la comunicación frecuente con la plataforma de observación desde la sociedad civil, liderada por SAKÁ.
 29. Instrumentos ambos disponibles en los portales institucionales del Centro Carter, la División Electoral de Naciones Unidas o la Unión Europea. La dirección específica de una de estas fuentes es *eu_election_ass_observ/docs/code_conduct_es.pdf* en <http://ec.europa.eu>.
 30. Recuérdese el carácter autónomo de los organismos electorales en esta parte del mundo, que hace posible la conformación de asociaciones no intergubernamentales como estas, con acuerdos directos con las entidades electorales, es decir, sin pasar por la aprobación de los respectivos gobiernos.
 31. CAPEL también ha aplicado la norma de que si el organismo anfitrión publica solo parte del informe, eso habilita a la Secretaría Ejecutiva a hacer lo propio con el resto del documento.
 32. Ver Boneo, en AA.VV., 2007, pág. 1100 ss.
 33. Entendiendo que cada elección tiene su entidad propia, aunque la jornada electoral incluya varias de ellas simultáneamente. En el período en cuestión, de América Latina continental y República Dominicana, solamente la República Oriental del Uruguay no aparece en la lista de países con procesos electorales nacionales.
 34. En las elecciones presidenciales de Costa Rica en febrero de 2006, en la decisión por la Alcaldía de San Salvador en marzo de 2006, en las elecciones presidenciales de México en julio de 2006, en el referéndum confirmatorio de la reformas constitucionales en Venezuela en diciembre de 2007.
 35. En Honduras, en noviembre de 2005, en República Dominicana, en mayo de 2006, en Ecuador, en octubre del 2006.
 36. Paraguay, 2008.

Referencias bibliográficas

- AA.VV. (2007). *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, Segunda Edición, México, Fondo de Cultura Económica.
- IIDH/CAPEL (1987). *Boletín Electoral Latinoamericano XVII*, enero-junio 1987, San José, IIDH.

- _____ (2000). *Diccionario Electoral*, II Edición, San José, IIDH.
- _____ (2007). *Cuadernos de CAPEL 51, Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas. Balance analítico 2006*, San José, IIDH.
- INTERNATIONAL IDEA (1997). *Code of Conduct for International Observers*, Stockholm, IDEA.
- PERINA, RUBÉN (2001). "El régimen democrático interamericano. El papel de la OEA", disponible en http://www.cajpe.org.pe/mat_bol/Docs/6_perina.pdf.
- PICADO, SONIA (2001). "Participación política de la mujer: un reto de ayer, hoy y siempre", en *Revista Parlamentaria*, vol. 9, agosto, San José, Asamblea Legislativa.
- THOMPSON, JOSÉ (2002). "Democracia, participación y derechos humanos", en *Revista IIDH 34/35*, San José, IIDH.
- _____ (2004). "El abstencionismo electoral: algunos dilemas derivados de su existencia para el derecho y la administración electoral", en *Cuadernos de CAPEL, Nro. 49, Abstencionismo y participación electoral*; versión electrónica únicamente, San José, IIDH.
- ZELA, HUGO (1993). "La OEA y la observación electoral", en *Análisis Internacional*, 4, octubre-diciembre, Lima.

RESUMEN

El presente estudio enfoca su atención en el origen, fundamento y desarrollo de la observación electoral en el ámbito interamericano. Ilustra los elementos característicos de la observación para precisarla conceptualmente e incluye una consideración de la figura del observador y los métodos que definen las instancias interesadas en esta línea de acción. Se detiene en particular en las modalidades de trabajo de la Organización de los Estados Americanos y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Concluye en confirmar la vigencia y sentido de la observación electoral con base en la experiencia reciente de acumulación de numerosos comicios en las Américas.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXV - N° 4 - Diciembre, 2008

La OEA y los derechos humanos: nuevos perfiles para el Sistema Interamericano

Ariel E. Dulitzky*

Este año se cumplen sesenta años de la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la adopción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Declaración), y 30 años de la entra-

* Deseo agradecer a Robert Goldman, Pedro Nikken, José Zalaquett, Víctor Abramovich, Paolo Carozza, Elizabeth Abi-Mershed, Christina Cerna, Daniel Brinks, Eduardo Bertoni, Carmen Herrera, Carolina de Campos Melo, Mariela Puga, Lucie Lamarche, Bernard Duhaime, Carlos Quesada, Diego Camaño, Andrés Ramírez, así como a los participantes de la 34th Annual Wolfgang Friedmann Conference: Reform and Challenges Confronting Regional Human Rights Regimes celebrada en la Columbia University School of Law el 8 de abril, New York, EE.UU, del Seminario "Comemoración del Sesenta Aniversario de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 28 de mayo de 2008, Bogotá, Colombia y del diálogo celebrado en el Centro de Estudios Legales y Sociales el 8 de julio de 2008 en Buenos Aires, por sus comentarios, reflexiones, críticas a las ideas originales y a versiones preliminares de este artículo. Especialmente agradezco a Denise Gilman, fuente permanente de inspiración, incluidas muchas de las ideas aquí desarrolladas. Por supuesto, todos los errores son de mi exclusiva responsabilidad.

ARIEL E. DULITZKY

Graduado con honores de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Maestría de la Escuela de Derecho de Harvard. Director asociado del Centro de Derechos Humanos y Justicia Audre and Bernard Rapoport de la Universidad de Texas. Fue secretario ejecutivo adjunto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recibió el Gary Bellow Public Service Award de la Escuela de Derecho de Harvard en reconocimiento por su carrera en derechos humanos (2007). Participó en la mayoría de los casos litigados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

da en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención). En 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión o CIDH) cumplirá 50 años de existencia y se celebrarán 40 años de la adopción de la Convención y 30 de la instalación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte). Todos estos aniversarios no solamente marcan hitos importantes, sino que ofrecen una buena oportunidad para reflexionar sobre logros alcanzados y desafíos presentes, y particularmente para analizar la situación actual del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y cómo se prepara para afrontar sus próximas cinco décadas.

En estos cincuenta años, se ha desarrollado en el marco de la OEA una compleja maquinaria destinada a la promoción y protección de los derechos humanos. Los dos órganos principales de este sistema son la Comisión y la Corte.¹ De todos los mecanismos disponibles dentro del Sistema Interamericano en las dos últimas décadas, el procesamiento de casos individuales o lo que varios autores han denominado el *amparo interamericano* (Ayala Corao, 1998; Ferrer Mac-Gregor, 2006; García Ramírez, 2006; Sagüés, 2007; Nogueira Alcalá, 2007) se ha transformado en su herramienta por excelencia. El *amparo interamericano* consiste en el derecho de petición para acudir ante la Comisión con el fin de denunciar las violaciones a los derechos humanos de las personas causadas por la acción, omisión o tolerancia de agentes o entes de cualesquiera de los Estados miembros de la OEA. Bajo ciertas circunstancias, este *amparo interamericano* puede ser decidido mediante una sentencia judicial dictada por la Corte.

El Sistema Interamericano le ha dado a la OEA renombre y la ha hecho más conocida en nuestros países y en el mundo entero. En los tiempos oscuros de las dictaduras y guerras civiles y en los tiempos modernos de democracias endeudadas con la solución de problemas estructurales de derechos humanos, la Comisión y la Corte fueron y son la conciencia del hemisferio, apoyando a los Estados –cuando existían las condiciones– y a sus habitantes en la efectiva protección de los derechos humanos. El sistema, con sus distintas atribuciones y mediante la resolución de casos individuales, visitas *in loco*, relatorías temáticas, opiniones consultivas, medidas cautelares y provisionales así como informes temáticos y sobre países, cumple un rol fundamental de denuncia y de alerta temprana frente a situaciones que comprometen la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, al tiempo de proteger los derechos de los habitantes cuando

éstos no son debidamente garantizados a nivel nacional. La Comisión y la Corte han salvado y continúan salvando vidas, han permitido abrir espacios democráticos en el pasado y contribuyen en la actualidad a consolidar las democracias, han combatido y combaten la impunidad y ayudan a asegurar la verdad, la justicia y reparaciones a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Todos estos logros se han conseguido cuando el sistema y la CIDH han utilizado de manera estratégica una combinación de las diferentes herramientas disponibles. Sin embargo, en las últimas dos décadas es posible observar una clara tendencia hacia la *judicialización* del Sistema Interamericano.² Nos referimos a la *judicialización* para comprender cuatro procesos paralelos y complementarios: un mayor énfasis en el procesamiento de casos frente a otras herramientas del sistema como son las visitas *in loco* o las actividades de asistencia técnica; una creencia en que el *amparo interamericano judicial* tiene mayores virtudes que el *amparo interamericano cuasi-judicial*; una mayor estructuración del *amparo interamericano* como un proceso judicial en la etapa frente a la Comisión, un organismo cuasi-judicial pero no judicial;³ y, finalmente, una mayor formalización y rigidez del procedimiento ante la Corte, con establecimiento de plazos y criterios de evaluación probatoria, entre otros, más estrictos.

Quisiéramos conmemorar los aniversarios que se darán en el bienio 2008/2009 mediante una reflexión sobre el funcionamiento del sistema en el contexto de la OEA y, particularmente, sobre las bondades y debilidades de la *judicialización* del procesamiento de peticiones individuales con el objetivo estratégico del fortalecimiento de su contribución para la protección de los derechos humanos. Es decir, buscamos identificar aquellas medidas necesarias que le permitan jugar un papel más efectivo en la promoción y protección de los derechos humanos en la región. Una característica que distingue al Sistema Interamericano de otros sistemas de derechos humanos es su capacidad de adaptación, en sus cinco décadas de funcionamiento, a la situación hemisférica para responder a las necesidades que cada momento histórico demandaba. Las herramientas más exitosas del sistema, sean el *amparo interamericano*, las visitas *in loco*, la preparación y publicación de informes, la adopción de medidas cautelares y provisionales, las soluciones amistosas, las relatorías temáticas o la jurisprudencia en materia de reparaciones, surgieron, se fortalecieron o se redefinieron en contextos y momentos históricos determinados para responder a de-

mandas puntuales. Esta reflexión debe ser, al mismo tiempo, estratégica, para conducir a reforzar los mecanismos que funcionan eficientemente para los fines de promoción y protección y que gozan del amplio respaldo de los principales actores del sistema; consolidar aquellas áreas exitosas de trabajo de la Comisión y de la Corte; identificar las situaciones o grupos no debidamente atendidos; y finalmente, eliminar, modificar o superar los aspectos disfuncionales al objetivo central de la protección de los derechos humanos. Por lo tanto, la reflexión debe partir de la identificación de cuáles son estas necesidades regionales en materia de derechos humanos, para luego esbozar posibles estrategias de trabajo. Es lo que procuraremos realizar en las próximas secciones, aun cuando este artículo se concentre principalmente en el sistema de casos y apenas esboce cambios cruciales en otros aspectos del sistema. En este sentido, el artículo debe entenderse como una pieza inicial de un proyecto mucho más ambicioso de un análisis sistémico y estructural de la OEA en materia de derechos humanos.

I. Breves aproximaciones críticas a la situación actual del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, particularmente en el procesamiento de casos individuales

A. Desigualdad en la protección interamericana

La fortaleza del Sistema Interamericano y todos sus éxitos permiten realizar, sin temores infundados de potenciales debilitamientos no deseados, una mirada crítica a su situación para identificar los problemas que lo puedan aquejar. En la actualidad, el *sistema de casos* tiene al menos tres diferentes modelos, según los derechos que puede proteger y el órgano y tipo de protección –judicial o cuasi-judicial– que ofrece. Primero se encuentra el *amparo interamericano judicial*, que opera en relación con aquellos Estados que han ratificado la Convención Americana y reconocen la competencia de la Corte Interamericana.⁴ Este mecanismo protege los derechos reconocidos en la Convención y otros instrumentos interamericanos que así lo prevén, mediante un recurso judicial ante la Corte luego de concluido el trámite ante la CIDH. El *amparo interamericano cuasi-judicial* tiene a la vez dos vertientes:

a) la convencional, para aquellos Estados que han ratificado la Convención Americana pero que no reconocen la jurisdicción de la Corte.⁵ Esta vertiente *cuasi-judicial convencional* también protege los derechos reconocidos en la Convención pero sólo a través de la Comisión; b) el *amparo interamericano cuasi-judicial declarativo*, que tutela los derechos incluidos en la Declaración Americana mediante el accionar de la CIDH y se aplica a los Estados miembros de la OEA que no han ratificado la Convención Americana.⁶ En definitiva, existe una situación de desigual protección para todas las personas en las Américas, tanto sustantiva como procesal, que no es ideal ni satisfactoria.⁷

Mientras que la jurisdicción de la Comisión en relación con la protección de derechos humanos en todos los Estados miembros de la OEA hace que el *mecanismo de casos individuales* sea universal, la esfera de protección y los mecanismos de supervisión aplicables varían de una categoría de Estados miembros a otra. Algunas personas se benefician de las provisiones más específicas de la Convención, mientras que otras dependen solamente de la Declaración Americana; de modo similar, algunas personas pueden tener sus derechos asegurados mediante un *mecanismo* que concluya con un procedimiento contencioso judicial ante la Corte Interamericana, mientras que otras solo pueden buscar reparación mediante un limitado *mecanismo cuasi judicial* ante la Comisión.

B. Falta de recursos financieros

Como mecanismo de tutela creado por y que opera dentro de la OEA, sería de esperar que la organización regional financiara debidamente sus actividades. Sin embargo, la realidad indica que el monto total del presupuesto de la Comisión y de la Corte destinado para todas sus operaciones, incluido el procesamiento del *amparo interamericano*, representa menos que el 10 % del presupuesto global de la OEA. Ello ha obligado a la Comisión y a la Corte a depender de contribuciones financieras voluntarias de algunos Estados miembros y de varios países de fuera de la región para financiar el cumplimiento de sus mandatos. Por ejemplo, la Comisión cuenta con financiamiento de la Unión Europea para atender los miles de *denuncias* que se encuentran rezagadas debido a que la OEA no la provee con suficiente personal para atenderlos. La Corte cuenta con los aportes externos para poder celebrar audiencias sobre *casos contenciosos* fuera de su sede como forma de acercar el sistema a las sociedades.⁸

C. La situación de la tramitación de casos

El aumento de peticiones

La concentración del Sistema Interamericano en su sistema de casos individuales a la que hicimos referencia se refleja, por ejemplo, en el incremento exponencial de las denuncias recibidas y procesadas en la última década. Entre otras razones, debido al estancamiento y reducción presupuestaria en términos reales se ha provocado un grave atraso procesal en la tramitación de las peticiones individuales. Entre los años 1997-2001, la Comisión recibió 3.069 denuncias, mientras que en el quinquenio 2002-2007 recibió 6.003 denuncias, es decir, un incremento del 95 %.⁹ Sin embargo, la CIDH decidió iniciar el procedimiento en 630 peticiones en el quinquenio 1997-2001 y 655 para los años 2002 a 2007, o lo que equivale a un crecimiento de apenas 3,9 %.¹⁰ Esto significa o bien que el atraso en el análisis preliminar de las peticiones se incrementó exponencialmente en los últimos cinco años, o que la Comisión aumentó el nivel de rechazo *in limine* de las denuncias presentadas, lo que hace más difícil la accesibilidad al sistema. Dada la carencia de cifras públicas, especulamos que la explicación más plausible es que existe una combinación de ambas.

El aumento de decisiones de admisibilidad/inadmisibilidad y la reducción en las decisiones finales de la CIDH

En el mismo período, y quizás por efecto de la reforma reglamentaria de 2001, la Comisión aumentó el número de decisiones independientes de admisibilidad/inadmisibilidad a la par que su capacidad para resolver de manera definitiva peticiones decayó. De 1997 a 2001, la Comisión adoptó 209 decisiones independientes de admisibilidad/inadmisibilidad, las que crecieron en un 22 % hasta llegar a 264 en el período 2002-2006.¹¹

Pero si se consideran las tres formas en que puede culminar el procesamiento de peticiones y casos ante la CIDH con decisiones finales de ésta,¹² es decir mediante informes aprobando soluciones amistosas,¹³ la publicación de informes finales sobre los méritos de la denuncia¹⁴ o la remisión del caso para la decisión de la Corte Interamericana,¹⁵ el número de decisiones finales de peticiones ante la Comisión decreció un 16,3 % entre los años 2002-2006 en relación con el período 1997-2001, que pasaron de 153 decisiones a 128.¹⁶

Mientras que en los años 1997-2001 la Comisión publicó el mismo número de decisiones de admisibilidad que de decisiones finales (153), en el quinquenio 2002-2006 la Comisión aprobó un 63 % más de decisiones de admisibilidad que de decisiones finales en las peticiones (209/128). Ello demostraría que la Comisión entiende que el mayor énfasis en el procesamiento de peticiones ante ella debe estar puesto en esta etapa de admisibilidad.

Tampoco la reforma reglamentaria produjo el efecto esperado de promover mayores soluciones amistosas a través del mayor número de decisiones de admisibilidad o la remisión de casos a la Corte. Para los años analizados (1997-2001 y 2002-2006), los informes sobre soluciones amistosas pasaron de 28 a 34. Mientras que los informes de admisibilidad crecieron en un 36 % y los casos ante la Corte en un 190 %, como se explicara, las soluciones amistosas solo crecieron un 21 %.

La duración del procedimiento

Si uno presta atención a la duración del procedimiento ante la Comisión, los datos son preocupantes si se presume que un procedimiento de amparo, aun cuando sea internacional, debe ser sencillo y rápido. Por ejemplo, si se toman los datos de duración de los procedimientos de los últimos cinco años en casos de los Estados Unidos en la etapa de admisibilidad, la Comisión se demoró un promedio de 2,6 años. La decisión de admisibilidad más rápida fue adoptada en 11 meses y la de mayor duración, en 5 años y 11 meses. Para lograr la publicación de una decisión final sobre los méritos de la petición, la Comisión tardó un promedio de 5 años y 7 meses. El caso con tramitación más rápida duró 1 año y 10 meses y el de mayor duración llevó una tramitación de 10 años y siete meses aproximadamente.¹⁷

El bajo índice de cumplimiento con las recomendaciones de la CIDH

Una vez que las peticiones son decididas, la Comisión formula recomendaciones al Estado para resolver la situación denunciada. Dichas recomendaciones pueden estar contenidas en los compromisos asumidos en procesos de solución amistosa o en los informes finales publicados. El nivel de cumplimiento de estas recomendaciones dista de ser ideal. En lo que se refiere a informes de fondo, casi el 60 % de las recomendaciones de la CIDH se encuentra incumplido. Apenas el 40 % está cumplido parcialmente. En el caso de soluciones amistosas, no hay ningún acuerdo en que

haya existido un total incumplimiento, con cerca del 85 % de los acuerdos cumplidos parcialmente.¹⁸

El incremento de casos ante la Corte Interamericana

Un dato para reflejar apenas parcialmente el proceso de judicialización es el número de casos que la CIDH remitió para la decisión de la Corte Interamericana. En la última década, este número creció en un 190 %, por lo que pasó de 20 casos remitidos en el quinquenio 1997-2001 a 58 entre los años 2002-2007. Recientemente, la CIDH indicó que “durante las dos últimas décadas, la Comisión ha sometido a la Corte un total de 114 casos, más de la mitad de éstos (65) fueron sometidos desde el año 2003 hasta el presente”.¹⁹

Las contribuciones del sistema de casos

Frente a este cuadro, resulta remarcable que el *sistema de casos* haya contribuido al “desarrollo de legislaciones internas de los países del hemisferio en base a los estándares internacionales de derechos humanos en temas como desaparición forzada, pena de muerte y terrorismo; la derogación de leyes de amnistía por su incompatibilidad con la Convención Americana; la derogación de las denominadas ‘leyes de desacato’ en virtud de su incompatibilidad con el derecho a la libertad de expresión; la adopción de leyes para proteger a las mujeres víctimas de violencia doméstica; la ejecución de políticas públicas para promover la igualdad racial; la adopción de medidas legislativas y administrativas para crear mecanismos efectivos de delimitación, demarcación y titulación de propiedades de comunidades indígenas; el progresivo ajuste de las condiciones de sistemas carcelarios a las normas internacionales de protección de los derechos humanos; el desarrollo de mecanismos judiciales para combatir la impunidad por las violaciones de derechos humanos, entre otros”.²⁰

Uno de los principales impulsores de la judicialización y legalización del sistema, Claudio Grossman, resume los beneficios de la siguiente manera: “La tramitación de casos tiene efectos de gran valor. En primer lugar, permite hacer justicia en situaciones que no han podido ser resueltas en el ámbito interno. En segundo término, el sistema enriquece el acervo jurídico regional y nacional al elaborar interpretaciones de normas de derechos humanos, creando una visión hemisférica jurídicamente compartida sobre la base de tratados libremente ratificados. ... [L]os casos ... ofrecen interpretaciones

sólidas y bien fundamentadas sobre [distintos] derechos... Desde un punto de vista procesal, el conjunto de casos ... contiene elementos de gran valor sobre diferentes criterios de admisibilidad ... [L]a constante y creciente complejidad jurídica de los casos que la Comisión viene resolviendo ... trae aparejadas crecientes demandas que requieren de un gran conocimiento jurídico, tanto sobre el contenido de los derechos como sobre el cumplimiento de los procedimientos establecidos en el sistema. La tramitación jurídica de los casos contribuye a la despolitización de los derechos humanos fortaleciendo el sistema y su legitimidad” (Grossman, 2001).

En síntesis, el sistema de casos en realidad es un sistema con tres niveles diferentes de protección, con una tendencia al aumento de denuncias presentadas, con un procedimiento lento, con un bajo nivel de cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión y con una tendencia hacia su judicialización que, sin embargo, es capaz de producir importantes impactos positivos, aunque limitados, en la vigencia de los derechos humanos en la región.

II. La situación regional de los derechos humanos como punto de partida para definir el perfil del Sistema Interamericano

Las discusiones sobre la evaluación, la reforma, el perfeccionamiento o el fortalecimiento²¹ del Sistema Interamericano en general y del mecanismo de casos individuales en particular no suelen partir del contexto histórico en que se encuentra la región ni de las necesidades en materia de derechos humanos ni en los desafíos que se vislumbran. Aunque muchas veces se utilizan indistintamente los términos evaluación, reforma, perfeccionamiento o fortalecimiento, los mismos tienen significados y propósitos muy diferentes y parten de posiciones diferenciadas frente al valor actual y futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Brevemente y para fines tan solo analíticos, las posiciones podrían resumirse de la siguiente manera. Por lo general, al hablarse de evaluación y reforma se presupone que el Sistema Interamericano no está cumpliendo adecuadamente sus funciones, partiendo de la premisa de que el sistema operaría bajo la lógica de confrontación con los Estados propia de momentos de dictaduras o que el sistema no garantiza adecuadamente los “derechos” de los Estados que comparecen ante la CIDH y la Corte. Por lo tanto, se propone la

“evaluación” del sistema y su “reforma” generalmente mediante la limitación de las facultades de la Comisión Interamericana. Por el contrario, “perfeccionamiento” o “fortalecimiento” suelen utilizarse para denotar que el Sistema goza de gran legitimidad y efectividad y que pueden adoptarse medidas para que los Estados cumplan con las decisiones de los órganos interamericanos, incorporen la normativa interamericana al ámbito interno, para ampliar el acceso y participación de las víctimas, para aumentar su presupuesto y, en lo que nos interesa en este momento, para hacer al Sistema más judicializado. Pero casi como un dogma, las posturas “perfeccionistas” o “fortalecedoras” se oponen a cualquier iniciativa que implique la reforma de la Convención. Suelen sostener que iniciar un proceso de discusión sobre la Convención puede invitar a rever el grado de reconocimiento de los derechos incluidos en el Pacto de San José de Costa Rica así como abrir una caja de Pandora que en lugar de fortalecer los mecanismos de protección los debilita mediante reformas regresivas. Sostienen que los Estados, en estos momentos, no tienen la voluntad política de avanzar en materia de protección de los derechos humanos.²²

Estas discusiones sobre el sistema suelen limitarse a proponer reformas de los Reglamentos de la Comisión o la Corte, o a discutir sobre el procedimiento de admisibilidad, de las audiencias, de las medidas cautelares, del rol de la Comisión ante la Corte, etc. Es decir, suelen concentrarse sobre el procedimiento de peticiones y casos pero no sobre los problemas y las necesidades de derechos humanos en cada país y en la región en su conjunto ni una reflexión profunda sobre si el *amparo interamericano* es la mejor respuesta a tales necesidades. Estos debates, en mayor o menor medida, mencionan pero jamás encuentran una solución para la tríada de problemas estructurales centrales que contiene el sistema que hemos mencionado y que requieren atención prioritaria: falta de presupuesto, falta de cumplimiento de sus decisiones y falta de ratificación universal de los tratados interamericanos de derechos humanos.

En su Informe Anual correspondiente al año 2006, la Comisión indicó que la seguridad ciudadana, la inequidad social, el acceso a la justicia y la consolidación democrática continúan representando las áreas que requieren mayor atención en materia de derechos humanos. Resaltó las debilidades estructurales de las instituciones democráticas así como las brechas y contrastes propios de la región más inequitativa en términos socioeconómicos. Se refirió a la fragilidad del Poder Judicial, a los ataques contra la independencia e imparcialidad

de dicho poder y a los problemas de acceso igualitario a la justicia, procesos judiciales lentos, impunidad en casos de graves violaciones a los derechos fundamentales y violaciones al debido proceso. Para la Comisión, la marginación y exclusión social siguen siendo los rasgos característicos de la región, que no solamente impiden la vigencia efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales de grandes sectores, sino que repercuten y se reflejan en las modalidades de abuso y violencia estatal al tiempo que impiden el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Identificó entre los aspectos de esta relación entre exclusión y degradación institucional: la tortura, las muertes violentas y el intolerable hacinamiento que caracterizan el colapso de los sistemas carcelarios; las detenciones arbitrarias, golpizas y ejecuciones policiales de jóvenes de barrios populares; el abuso de la prisión sin juicio como mecanismo de control de los sectores excluidos; el atropello violento de pueblos indígenas que resisten la expulsión de sus tierras; la actuación discriminatoria por motivos étnicos y raciales de policías y fiscales. También resaltó la impostergable necesidad de una discusión y definición pública sobre la creciente inseguridad ciudadana por el aumento de la criminalidad, así como la insuficiente respuesta institucional compatible con los principios de una sociedad democrática y respetuosa de las libertades fundamentales. La desigualdad, a criterio de la Comisión, continúa siendo un eje central del diagnóstico sobre la vigencia de los derechos humanos en la región. Si bien durante los últimos años se consolidó un proceso de recuperación económica y en algunos países se redujeron los indicadores de pobreza e indigencia, siguen existiendo millones de personas que confrontan problemas de desempleo estructural, marginación social e inaccesibilidad a servicios sociales básicos. Tampoco ha variado la situación de desigualdad fáctica y jurídica que afecta a las mujeres, así como a grupos tradicionalmente discriminados, tales como los pueblos indígenas, los afrodescendientes y los homosexuales.²³

Frente a este cuadro y otros diagnósticos que pueden incluir o excluir temas, poner mayor o menor énfasis en algunos de ellos, cabe preguntarse qué tipo de sistema se quiere y necesita para el presente y para las próximas cinco décadas. Es decir, la reflexión sobre el sistema no debe hacerse exclusivamente desde una lógica *procesalista* que se concentra en los Reglamentos o el procedimiento que los órganos siguen en la tramitación del *casos individuales*, sino principalmente desde una lógica *sustantivista* que se refiere a las demandas de derechos humanos en la región y cómo atenderlas desde el sistema regional.²⁴

El ejemplo más reciente de la postura procesalista es la propuesta presentada por un grupo de Estados en el marco del Diálogo sobre el Funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.²⁵ El documento se divide en tres partes. A. Propuestas dirigidas a la Comisión que implican modificación de la actual regulación, en las que se hace referencia a los siguientes aspectos: 1. Necesidad de establecer plazos en la CIDH; 2. Archivo de peticiones; 3. Obligación de individualizar y nominar las presuntas víctimas, para efectos de la admisibilidad de las peticiones ante la CIDH y de las demandas ante la Corte; 4. Acumulación de admisibilidad y fondo; 5. Medidas cautelares; 6. Audiencias temáticas y 7. Audiencias sobre peticiones o casos. B. Propuestas dirigidas a la Corte, en las que se trata: 1. Necesidad de garantizar el equilibrio procesal; 2. Obligación de individualizar y nominar las presuntas víctimas, para efectos de la admisibilidad de las peticiones ante la CIDH y de las demandas ante la Corte y 3. Reparaciones. Finalmente, C. Propuestas de alcance general que no implican modificación normativa, en las que se mencionan: 1. Necesidad de contextualizar las recomendaciones de la CIDH; 2. Mejorar la accesibilidad al sistema: asistencia judicial a las víctimas; 3. Fortalecimiento de la facultad consultiva de la Corte; 4. Audiencias con participación de peritos y testigos; 5. Procedimientos de solución amistosa; 6. Funcionamiento y financiamiento del sistema; 7. Principio de subsidiariedad en relación con el recurso tendiente a obtener reparación y 8. Difusión del sistema. Solamente en la última sección, estos siete gobiernos hacen algunas breves referencias a las necesidades específicas de los Estados en materia de derechos humanos y cómo el sistema podría cooperar en estas áreas, tales como el fortalecimiento de la gobernabilidad o el fomento del diálogo de la Comisión con las instancias nacionales. El resto del documento es claramente procesalista, preocupándose por el procedimiento y no por la situación de los derechos humanos en sus propios países y los desafíos que dicho cuadro le presenta al sistema.

En pocas palabras, parecería que los debates en el interior de la OEA concibieran que la reforma, perfeccionamiento, evaluación o fortalecimiento del Sistema Interamericano es un fin en sí mismo. A nuestro criterio, todo debate debe comprender que el Sistema Interamericano y, por ende, su reforma, perfeccionamiento, evaluación o fortalecimiento, no es más que un medio para mejorar la situación de los derechos humanos en la región.

III. La necesidad de centralizar y transversalizar los derechos humanos dentro de la OEA²⁶

Como mecanismo que opera dentro de una organización regional intergubernamental, creemos que la única forma en que los Estados colectivamente, la OEA y su sistema de derechos humanos puedan fortalecer su contribución a la vigencia de las libertades fundamentales y que ayuden a los Estados a superar sus problemas estructurales y debilidades institucionales es centralizando el tema de derechos humanos dentro de la organización regional. El Secretario General ha resaltado que “En lo que a la Secretaría General concierne, consecuente con los mandatos de las cumbres de los presidentes y de la Asamblea General de la Organización, he incluido el área de derechos humanos como uno de los cuatro ejes programáticos de la agenda hemisférica, que orientará su trabajo en el período que resta de [su] mandato” (Insulza, 2007). Sin embargo, estas manifestaciones y otras similares no se traducen en la concepción integral de la Organización ni en el accionar colectivo de los Estados.

Normativamente, el artículo 2 de la Carta de la OEA no incluye entre “*los propósitos esenciales*” de la OEA la defensa o promoción de los derechos humanos.²⁷ Si efectivamente su promoción y protección regional constituye una de las prioridades hemisféricas, debería modificarse el texto de la Carta para incluir la promoción y protección de los derechos humanos como uno de los propósitos esenciales de la Organización. En el mismo sentido, dado que los dos órganos centrales del sistema de derechos humanos son la Corte y la Comisión, debería incluirse en la Carta a la Corte para subsanar el vacío actual, que solo reconoce a la Comisión.²⁸ Por último, la Carta debería garantizar y reconocer normativamente la principal fuente de efectividad, legitimidad y credibilidad del Sistema Interamericano, que es su independencia y autonomía de la Comisión, la Corte y sus respectivas secretarías. El proceso de *judicialización* mencionado exige que los órganos que resuelven las peticiones y casos individuales cuenten normativamente con esta protección de independencia e imparcialidad y, al mismo tiempo, que se garantice un proceso de selección de sus miembros que sea más transparente y asegure que los miembros que llegan a la Comisión y a la Corte son los más capacitados y cualificados.²⁹

Por supuesto que no creemos que el problema central que enfrenta el Sistema Interamericano sean estos vacíos en la Carta de la OEA, sino la falta

de voluntad política de los Estados miembros de la Organización. Por ello, más allá de un mero cambio normativo, se requiere que la Organización como tal centralice y transversalice el trabajo de los derechos humanos. Por ejemplo, áreas clave para el goce y ejercicio de los derechos humanos, o para la prevención de sus posibles violaciones, que funcionan dentro de la OEA o bajo su auspicio, como pueden ser el Comité Interamericano contra el Terrorismo, la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, las Reuniones de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA), por solo mencionar algunos, nunca o raramente incluyen a la CIDH en sus actividades. No sorprende que tampoco incluyan una perspectiva de derechos humanos en su accionar.

Particularmente, es indispensable que el presupuesto de la OEA demuestre que la defensa y promoción de los derechos humanos representan más que el 5 % de las prioridades políticas de la Organización reflejadas en las asignaciones de recursos presupuestarios. Si, tal como el Secretario General indica, los derechos humanos constituyen uno de los cuatro ejes programáticos de la agenda hemisférica, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos debería recibir el 25 % del presupuesto de la Organización. Asimismo, la captación de fondos externos por parte de la OEA debería reflejar esta centralidad. No puede pasarse por alto que al limitar el financiamiento del sistema de derechos humanos la OEA condiciona su perfil de trabajo. Por ejemplo, el procesamiento de *amparos interamericanos* es menos costoso que una presencia permanente o frecuente de la Comisión en los países o el desarrollo de programas estables y duraderos de asistencia y acompañamiento técnico en materia de derechos humanos. Tampoco puede ignorarse que la Comisión carece de la autonomía financiera con la que cuenta la Corte para decidir integralmente cómo utilizar los recursos del presupuesto de la OEA. Esta situación debería revertirse mediante una reforma de las normas pertinentes.

Si bien no creemos que el sistema judicializado de casos deba ser la respuesta única ni principal con la que la OEA reaccione a las demandas en materia de derechos humanos, sí pensamos que el *amparo interamericano* en su dimensión judicial, por los beneficios que mencionamos, debe tener un rol importante. De allí que la OEA deba impulsar, e idealmente requerir, que sus Estados miembros sean parte de la Convención y acepten la jurisdicción de la Corte, ejes centrales del sistema de protección, es decir

que todos los habitantes de los Estados miembros de la OEA gocen de manera igualitaria del derecho a acudir al *amparo interamericano judicial*. Esto exigiría crear incentivos suficientes para que en un plazo prudencial, todos los Estados miembros de la OEA sean parte de la Convención y estén bajo la jurisdicción de la Corte.³⁰ Por ejemplo, el año 2019, dentro de poco más de diez años y 50 años después de haberse adoptado la Convención Americana, podría ser una fecha para que se haya logrado la adhesión universal a la Convención y a la jurisdicción de la Corte. Para lograr esta ambiciosa meta, la Comisión y la Secretaría General deberían diseñar una estrategia de trabajo conjunto con los Estados para apoyarlos e incentivarlos en este proceso. Quizás al final del plazo propuesto para la participación universal en el sistema de derechos humanos, la OEA debería pensar si aquellos Estados que no han adherido al tratado central en materia de derechos humanos pueden seguir siendo parte de la Organización³¹ o pueden gozar de los mismos derechos que los Estados que participan plenamente del Sistema Interamericano,³² en tanto y en cuanto no comparten la expresión normativa de uno de los valores comunes regionales.

Los Estados que aún no han ratificado la Convención ni han aceptado la jurisdicción de la Corte deberían informar periódicamente al Consejo Permanente, al Secretario General y a la Comisión sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los derechos protegidos por la Convención, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones de la Convención e indicando los pasos que se han dado para lograr la ratificación de la Convención así como las dificultades que impiden o retrasan su ratificación y las medidas adoptadas para superar dichos obstáculos.³³ Basada en estos informes, la Comisión debería elaborar un esquema de trabajo y asistencia técnica para facilitar el proceso de ratificación y aceptación de la jurisdicción de la Corte.

IV. La vinculación entre la protección de la democracia y la defensa de los derechos humanos dentro de la OEA

Por décadas, la Comisión ha señalado el vínculo existente entre el ejercicio efectivo de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Ha insistido en el carácter esencial de la democracia y de sus mecanismos como medio para

lograr el imperio de la ley y el respeto a los derechos humanos.³⁴ La Corte también ha señalado que el concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es inseparable del sistema de valores y principios que los inspira. En una sociedad democrática, los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.³⁵ De manera concordante, la Carta Democrática Interamericana señala claramente la interrelación entre democracia y derechos humanos.³⁶ Sin embargo, en la práctica, la OEA ha limitado la aplicación de los mecanismos de defensa de la democracia previstos en la Carta de la Organización y en la Carta Democrática Interamericana a la legitimidad de origen de los sistemas de gobierno, esto es el ejercicio del derecho al voto pero no a la calidad democrática en general. Ello encierra un peligro en dos direcciones claramente identificables. Por un lado, otorga legitimación internacional a gobiernos de tinte autoritario que cumplen con los requisitos democráticos sólo en un plano formal. Por el otro, impide que la cláusula democrática sea entendida e interpretada como el eje fundamental sobre el que debe girar la acción de los gobernantes para proteger y garantizar todos los derechos plasmados en el Sistema Interamericano.³⁷

En este sentido, es indispensable vincular los mecanismos de reacción de la Organización ante crisis de gobernabilidad democrática con la plena vigencia de los derechos humanos. Particularmente, la violación grave y sistemática de los derechos humanos y el incumplimiento reiterado y consistente de las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos deben incorporarse como elementos disparadores de los mecanismos de protección de la democracia incluidos en la Carta Democrática. Al mismo tiempo, y con el fin de evitar la profundización de crisis que muchas veces desencadenan quiebres institucionales o generan violencia política, la Carta Democrática debería establecer algún tipo de mecanismo de reacción preventivo ante los llamados de atención y alerta temprana que produce la Comisión.

Por último, es esencial que se le otorgue a la CIDH la capacidad de generar y activar los mecanismos de protección institucional de la democracia previstos en la Carta Democrática (artículos 18 y 20). Ello no solamente le daría más credibilidad e independencia a este mecanismo, sino que introduciría un elemento de análisis de la calidad democrática de nuestros países desde la perspectiva de los derechos humanos.

V. La necesidad de reformar el procesamiento de los casos individuales: nuevos roles para la Comisión y para la Corte

A. La necesidad de la reforma

La reforma de los Reglamentos de la Comisión y la Corte en el año 2001³⁸ produjo importantes efectos, entre los que se pueden mencionar: mayor número de casos enviados a la Corte; mayor participación autónoma de las víctimas ante el tribunal; incremento exponencial de la jurisprudencia interamericana; mayor número de decisiones de admisibilidad de la CIDH y disminución de informes finales publicados por la Comisión. Hay un descenso en el total de casos decididos por el sistema. En suma, la *judicialización* del procesamiento, particularmente a través de la división de las etapas de admisibilidad y fondo ante la Comisión y la mayor remisión de casos a la Corte, paradójicamente no ha traído aparejado un aumento en la productividad en el procesamiento de peticiones y casos.³⁹ Pero ha reafirmado el rol de la Comisión como un órgano de admisibilidad a través de un aumento de un 36 % en el número de admisibilidades independientes aprobadas desde la entrada en vigencia de su Reglamento.

Dentro de los problemas que hemos mencionado en las primeras secciones de este trabajo, queremos detenernos particularmente en dos áreas en las que el Sistema Interamericano, en su configuración actual de procesamiento del *amparo interamericano judicial*, aparece disfuncional. La primera se refiere a las cuestiones de admisibilidad decididas por la Comisión y examinadas nuevamente por la Corte en la etapa de excepciones preliminares. Aun cuando la Convención indica claramente que es la Comisión la que tiene la facultad de declarar admisible o inadmisibile una petición,⁴⁰ la Corte, utilizando el artículo 62 inciso 3, que indica que el tribunal interamericano puede “conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de [la] Convención”, entiende que puede revisar todo lo decidido por la CIDH, incluidas las determinaciones de admisibilidad.⁴¹ Por lo tanto, por ejemplo, si después de dos o tres años de tramitación la Comisión decide que un caso es admisible pues se agotaron los recursos internos, varios años después, la Corte puede volver a analizar exactamente el mismo punto con exactamente los mismos argumentos y

hechos si el Estado así lo solicita al interponer una excepción preliminar al respecto. Lo que es más grave es que esta posibilidad de apelación de las determinaciones de admisibilidad ante la Corte a favor de los Estados no existe para las personas cuyas peticiones son declaradas inadmisibles por la Comisión, ya que no pueden acudir directamente a la Corte.

El segundo aspecto disfuncional se refiere a las duplicaciones en la producción de prueba y determinaciones de hecho. Todas las cuestiones fácticas, así como las pruebas documentales y testimoniales, deben ser producidas, debatidas y analizadas primero ante la CIDH y luego ante la Corte. El artículo 44 inciso b del Reglamento de la Corte, que estipula: “Las pruebas rendidas ante la Comisión serán incorporadas al expediente, siempre que hayan sido recibidas en procedimientos contradictorios, salvo que la Corte considere indispensable repetir las”, jamás ha sido invocado por la Corte en los siete años de vigencia del Reglamento. Tan disfuncional es la situación, que la Corte vuelve a hacer determinaciones de hechos aun cuando el Estado ha aceptado la versión de los hechos relatada por la CIDH.⁴² Esta duplicación por parte de la Corte genera un innecesario costo financiero, humano y de tiempo en un sistema que carece de los tres. Este problema, que se ha venido produciendo desde el primer caso contencioso ante la Corte hace más de 20 años, se ha agravado a partir de las reformas reglamentarias de 2001, dado el incremento de casos ante la Corte, la aparición de las víctimas como actores autónomos y el mayor énfasis de la Corte en las determinaciones fácticas.

B. La propuesta de reforma

Para solucionar algunos de estos aspectos disfuncionales se requiere la reforma de los procedimientos establecidos en la Convención Americana. La Convención reformada debería establecer claramente la división de tareas entre la Comisión y la Corte en la tramitación de casos individuales.

En este nuevo modelo convencional, la Comisión sería un órgano de admisibilidad y solución amistosa y la Corte, un tribunal de instrucción y de derecho. La Comisión, en adición a sus facultades fuera del sistema de casos, se limitaría a adoptar informes de admisibilidad y abrir una etapa de solución amistosa. La producción de prueba ante la CIDH se limitaría pura y exclusivamente a los aspectos de admisibilidad, tales como la acredi-

tación del agotamiento de los recursos internos pero no sobre la sustancia de la denuncia misma. La decisión de la Comisión sobre la admisibilidad de la petición sería final e inapelable ante la Corte.

La etapa de solución amistosa o conciliación, siguiente a la decisión sobre admisibilidad, debería tener un plazo determinado, por ejemplo seis meses, que podría ser prorrogado solamente por acuerdo de los peticionarios y el Estado respectivo. De hecho, el Estatuto de la Comisión, en su artículo 23 inciso b, señala: “De no llegarse a la solución amistosa referida en los artículos 44 al 51 de la Convención, la Comisión redactará dentro del plazo de 180 días el informe requerido por el artículo 50 de la Convención”. No conocemos de ningún caso en que la Comisión haya hecho aplicación de este artículo. Si el asunto se soluciona, la Comisión publicaría un informe, tal como lo dispone en la actualidad el artículo 49 de la Convención. Si la solución amistosa fracasa, el caso automáticamente pasaría a la Corte sin que la Comisión deba preparar una demanda ni transformarse en demandante. Lo que es más importante, el caso llegaría a la Corte sin que la CIDH haya hecho ninguna determinación de hecho ni de derecho sobre el fondo del asunto. Una vez que el caso se encontrase frente a la Corte, la disputa sería entre la presunta víctima y el Estado respectivo. La Comisión no jugaría el rol de litigante, sino solamente de órgano principal de la Organización, que actúa en tal capacidad y como asistente en la búsqueda de justicia. En este aspecto, la Comisión debería contar con la facultad de cuestionar a las partes (Estados y víctimas así como los testigos y expertos) y luego presentar su visión, opinión legal y propuesta de solución del caso para la consideración de la Corte.

La modalidad que proponemos sería similar a la del Abogado General del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. En primer lugar, la CIDH no actuaría como parte. El Abogado General es considerado integrante de la Corte Europea de Justicia. En nuestra propuesta, la Comisión sería considerada órgano convencional distinto de las partes intervinientes. En segundo lugar, no sería responsabilidad de la Comisión, como no lo es del Abogado General, probar los hechos ni producir testigos, peritos o prueba documental. En tercer lugar, la Comisión actuaría con imparcialidad e independencia en tanto órgano de la OEA, al igual que el Abogado General, pero no como parte demandante. En cuarto lugar, la Comisión podría cuestionar a las partes sobre hechos y el derecho. Finalmente, de

manera similar al Abogado General, presentaría sus conclusiones para la consideración de la Corte (Burrows et. al., 2007, págs. 19-30).

C. Algunos de los beneficios de la propuesta

La Comisión, al descargar su tarea instructora, podría contar con más tiempo para hacer decisiones de admisibilidad más detalladas y precisas, con mayores y más puntuales análisis jurídicos. De esta manera continuaría el proceso de dar mayor seguridad jurídica a todos los usuarios del sistema. Además, al no tener que transformarse eventualmente en órgano de decisión sobre el mérito de la petición o en litigante ante la Corte, le permitiría a la CIDH jugar un rol más activo e imparcial en los procesos de solución amistosa. A través de un involucramiento más profundo en los procesos de solución amistosa, la Comisión podrá promover la adopción de políticas específicas que no solamente procuren solucionar el caso puntual sino el problema estructural que le dio origen. La posibilidad de que si no hay solución amistosa el caso pase automáticamente a la Corte en un plazo cierto sería un incentivo para que el Estado realice todos los esfuerzos para encontrar una solución antes que verse demandado judicialmente.

La Corte, por su parte, continuaría siendo un tribunal judicial que debería realizar tanto la instrucción de la causa como la determinación de los hechos. La Corte no debería tramitar ninguna excepción preliminar relativa a la admisibilidad, sino que pasaría directamente a la etapa probatoria.⁴³ Con ello reduciría los temas y puntos a ser probados, debatidos y resueltos. La única diferencia con el sistema actual es que no contaría con el acervo probatorio que se produce en la CIDH ni con las determinaciones fácticas que la Comisión realiza. Pero dado que en la mayoría de los casos ni las víctimas ni los Estados presentan toda la prueba con que cuentan en el procedimiento ante la Comisión, sumado a la escasa o nula valoración que la Corte le otorga a las pruebas producidas ante la CIDH, esto no debería recargar enormemente el trabajo de la Corte. Posiblemente la Corte tendría un mayor número de casos que deba resolver anualmente. Pero este aumento se compensaría con un litigio entre dos partes –Estados y víctimas-, y no tres, como sucede en la actualidad, así como una necesaria mejora en el rol de la Corte como conductora del proceso abriendo a prueba exclusivamente los casos donde existan disputas fácticas.⁴⁴

La implementación de estas propuestas, que tienen un carácter interdependiente, requeriría la implantación de un fondo de asistencia para las víctimas, dado el rol diferenciado que se propicia para la CIDH.⁴⁵ Ello porque en la actualidad, la Comisión continúa, en un gran número de casos, actuando como representante de las víctimas ante la Corte. Por ello, se requiere un fondo de asistencia para las víctimas, con el fin de que puedan contar con una asistencia especializada que pueda representar sus intereses correctamente ante la Corte.

Por supuesto que hasta tanto no se logre la plena universalización del sistema, la CIDH debería mantener sus actuales facultades en relación con los Estados que no han ratificado la Convención o aceptado la jurisdicción de la Corte.

Esta propuesta, además de reducir la duplicidad de los procedimientos, mantiene intactas las dos decisiones de los órganos del Sistema Interamericano con mayor grado de cumplimiento, esto es las decisiones sobre soluciones amistosas de la Comisión y las sentencias de la Corte. Además, elimina la tensión existente entre el rol de la Comisión como órgano imparcial decisor en los amparos interamericanos procesados ante ella y luego como demandante ante la Corte. También resuelve la aparente situación de desigualdad de los Estados ante la Corte, al tener que responder simultáneamente a los argumentos de la Comisión y de la víctima.⁴⁶ Finalmente, esta propuesta reduciría enormemente el volumen de trabajo de la Comisión, e idealmente la duración de todo el procedimiento ante el sistema, lo que permitiría a la CIDH cumplir mayores y mejores funciones promocionales y de asistencia técnica. En este esquema, la Comisión estaría en mejores condiciones de responder a las demandas de derechos humanos y a desarrollar mayores tareas junto a los Estados, que es lo que se requiere en el actual contexto regional.

VI. La necesidad de cambiar el perfil de trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Dada la situación de derechos humanos en las Américas, es necesario reformar la distribución de funciones de la Comisión y la Corte. La nueva asignación de responsabilidades en el sistema de peticiones individuales que se

propone permitirá a la Comisión la liberación ostensible de recursos humanos y financieros, para aumentar sus trabajos de promoción, asesoramiento, monitoreo general, interacción y diálogo con los gobiernos y la sociedad civil, así como su capacidad de reacción rápida e inmediata ante crisis humanitarias.

Los problemas estructurales que limitan la vigencia efectiva de los derechos y los espacios abiertos por gobiernos democráticos exigen fortalecer las capacidades de incidencia política, de asistencia técnica de la CIDH como complemento y balance al proceso de *judicialización* del Sistema Interamericano. En el escenario regional actual, la Comisión debería jugar un papel más importante en la asesoría/cooperación técnica en los procesos de adopción de políticas públicas utilizando las oportunidades que ofrecen gobiernos elegidos democráticamente y donde importantes sectores gubernamentales están genuinamente interesados en mejorar la situación y superar los problemas de derechos humanos.

Para el cumplimiento de este rol, la Comisión debería fortalecer su cooperación técnica con los gobiernos de la región, crear y desarrollar mayores alianzas estratégicas con diferentes actores locales relevantes en cada uno de los Estados miembros. Ello demostraría una nueva vez más que los Estados no son monolíticos y que siempre existen múltiples puntos de entrada para la influencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Por ejemplo, en los países donde existen y tienen un funcionamiento eficaz, las instituciones nacionales de derechos humanos (*ombudsman*) podrían constituirse en aliados estratégicos fundamentales. Las cortes supremas o cortes constitucionales, por su posición institucional central en un Estado de derecho, también deben ser aliadas estratégicas de la CIDH. Sin embargo, es escaso o nulo el trabajo que realiza la Comisión con estos sectores.

Paralelamente, la ampliación y diversificación de los actores de la sociedad civil que acuden y utilizan el Sistema Interamericano de Derechos Humanos son esenciales para esta estrategia. La preservación de la importancia y centralidad que juegan las organizaciones defensoras de derechos humanos debería complementarse con el trabajo estrecho con otros actores de la sociedad civil y movimientos sociales que tengan capacidad de incidencia en la adopción de políticas públicas para superar los problemas estructurales de derechos humanos. En este rol reforzado de la Comisión, el contacto estrecho con los actores sociales resulta esencial como una de las principales fuentes de legitimidad con las que contaría el órgano interamericano.

Basado en un diagnóstico efectuado con las contribuciones de los gobiernos y de los actores de la sociedad civil, la Comisión debería estructurar una agenda temática identificando las áreas prioritarias de trabajo integral en cada Estado y en la región en su conjunto. Ello permitiría un trabajado más focalizado de la Comisión. Un ejemplo de esta estrategia sostenida, constante y que procura influir en políticas públicas es el seguimiento por parte de la CIDH del proceso de desmovilización en Colombia, y en particular la discusión sobre un programa integral de reparaciones en dicho país.⁴⁷

Este cambio de perfil implicará también un reordenamiento de las actividades de la CIDH. Así, las herramientas que le permiten poseer diagnósticos más claros sobre la situación de los derechos humanos y las necesidades en los distintos países, como son las visitas *in loco* y de trabajo, las audiencias temáticas generales, la preparación y elaboración de informes generales, deben ser fortalecidas.⁴⁸

Las relatorías existentes en la Comisión tendrían un papel fundamental que jugar y que en muchos casos ya están desempeñando en materia de selección de prioridades temáticas, de incidencia política en materia de reformas legislativas o de adopción de políticas públicas. Por ejemplo, la Relatoría de Derechos de los Pueblos Indígenas ha concentrado gran parte de sus esfuerzos en la tutela de los derechos colectivos sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por pueblos indígenas, a través de la promoción de soluciones amistosas,⁴⁹ resolución de casos,⁵⁰ de litigio estratégico de casos ante la Corte,⁵¹ de la inclusión de capítulos en informes sobre la situación de los derechos humanos en diferentes países⁵² y del asesoramiento al proceso de elaboración de la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.⁵³ En el mismo sentido, se puede mencionar el trabajo sostenido de la Comisión y su Relatoría de Libertad de Expresión en materia de despenalización de la crítica a los funcionarios públicos⁵⁴ o de acceso a la información pública.⁵⁵ Pero con el fin de asegurar y acrecentar la visibilidad, credibilidad y legitimidad de la Comisión y sus Relatorías, la CIDH debería analizar integralmente el funcionamiento de las mismas y establecer algunos parámetros comunes de funcionamiento. Por ejemplo, varias relatorías han conducido muy importantes visitas para documentar temas centrales en sus áreas de competencia, lo que generó expectativas de que producirían informes sobre tales circunstancias y brindarían recomendaciones concretas a los Estados. Sin embargo, a varios años de tales visitas, los informes no fueron producidos, y la Comisión perdió la oportunidad

política de incidir en discusiones públicas, lo que provocó desilusiones y frustraciones por parte de los actores estatales y de la sociedad civil que colaboraron con tales visitas y que genuinamente estaban interesados en conocer las posiciones elaboradas de la CIDH.⁵⁶ También debería adoptar parámetros más claros sobre los motivos por los cuales una relatoría cuenta con un Relator Especial al frente que no es miembro de la Comisión, no es elegido por parte de la Asamblea General, pero que a diferencia de los otros relatores temáticos trabaja remuneradamente a tiempo completo en la Comisión y cuenta con un presupuesto y personal que se maneja de manera autónoma respecto del resto del presupuesto y personal de la Secretaría de la CIDH. Esto crea una percepción de disparidad entre las diferentes relatorías temáticas que afecta de cierta manera el trabajo integral de la Comisión.

Los informes sobre países, que permiten contar con diagnósticos integrales y con formulación de recomendaciones puntuales a los Estados, también deberían revalorizarse. La Comisión ha comenzado a dar pasos para asegurar que los mismos sean elaborados de manera más rápida.⁵⁷ Asimismo, debería dar seguimiento más permanente y puntual a las recomendaciones que incluye, asegurar que los informes cuenten con la mayor difusión posible y lleguen a los actores nacionales e internacionales relevantes y que sean presentados públicamente en los países destinatarios de tales informes.

La difusión del trabajo de la Comisión es un elemento esencial en cualquier estrategia de mayor incidencia política. Positivamente, la CIDH ha creado una Oficina de Prensa de manera reciente que está llamada a cumplir un rol fundamental en el diseño de una estrategia de publicidad que asegure una mayor presencia de la Comisión en la opinión pública interamericana.

Por supuesto, este rol político y promocional, así como la asistencia técnica, no puede afectar o disminuir la autonomía, independencia e imparcialidad de la Comisión, que constituyen su principal fortaleza. Tampoco implica un abandono del procesamiento del *amparo interamericano*. Para ello, la Comisión deberá balancear la impostergable necesidad de cooperar más estrechamente con los gobiernos con su capacidad de análisis independiente y crítico de la situación de los derechos humanos en los distintos Estados a través de sus diferentes mecanismos, incluido el procesamiento de peticiones y casos.

El nuevo rol que se propone a la Comisión dentro del procesamiento de denuncias permitirá que lo complemente con su rol de asistencia técnica. Como dijimos, el involucramiento puntual y sostenido en los procesos de solución amistosa puede permitir a la Comisión promover la adopción de políticas específicas que no solamente procuren solucionar el caso puntual, sino el problema estructural que le haya dado origen.

Al no ser la parte demandante ni litigante ante la Corte y dada su capacidad de asistencia, deberá jugar un rol más activo en la facilitación del cumplimiento de las decisiones judiciales de la Corte y seguimiento de sus propias recomendaciones, para procurar incidir en la adopción y/o modificación de políticas públicas. Para facilitar el cumplimiento de las decisiones y seguimiento de las recomendaciones, cada Estado debería establecer un mecanismo nacional encargado de la coordinación, impulso e implementación de las decisiones interamericanas.⁵⁸ Este mecanismo tendría que contar con la participación de las instituciones y ministerios más relevantes, tales como los de Justicia, Relaciones Exteriores, Interior o Gobernación, Defensa, Economía, el Ministerio Público, la Defensa Pública, la Defensoría del Pueblo o instituciones similares. La Comisión debería ser un miembro permanente de este cuerpo y participar de manera periódica en sus reuniones, mediante la prestación de asesoramiento técnico y compartiendo su experiencia regional e histórica y resaltando las buenas prácticas. Este mecanismo nacional y la Comisión deberían reportar semestralmente a la OEA sobre su trabajo, incluidos los avances en el cumplimiento de decisiones así como los obstáculos encontrados. Las víctimas deberían ser invitadas a participar de este mecanismo cuando sus casos son analizados.

VII. Conclusión

Desde nuestra perspectiva sustantivista y no procesalista, creemos que el Sistema Interamericano ha trabajado contra los Estados en las épocas de dictaduras y muchas veces a pesar de los Estados en las épocas de transición democrática. Ahora resulta indispensable trabajar junto con los Estados. Los ejemplos incipientes de la colaboración de los Estados con la CIDH demuestran cómo es posible convertir el Sistema Interamericano

en un aliado para ampliar la efectividad de la protección de los derechos y libertades fundamentales y la obtención de justicia en numerosos casos individuales. En este sentido, las necesidades para enfrentar los problemas estructurales y coyunturales de derechos humanos que aquejan a los países de la región exigen que el rol de la Comisión sea modificado y fortalecido en los próximos años, para que incluya cada vez más la tarea de cooperar y asesorar a los países miembros como complemento y balance del procesamiento de casos.

El énfasis en el *procesamiento de casos individuales* en desmedro de otras herramientas disponibles presupone que las soluciones a los problemas estructurales de derechos humanos en nuestra región se pueden conseguir a través de respuestas legales y judiciales. A nuestro criterio, esta es una visión errada.

La propuesta de repensar el *amparo interamericano* busca promover que dentro de la OEA se asuma decididamente el desafío de colaborar con los Estados y con la sociedad civil para evitar no sólo graves retrocesos en la protección de los derechos humanos, sino para asegurar el progreso hacia una mejor tutela de las libertades para todos sus habitantes mediante la adopción de políticas públicas en la materia. Dentro de este marco, el mecanismo de peticiones individuales y su procesamiento por la CIDH y la Corte debe ocupar un lugar importante pero no ser el único ni el que insuma la mayor parte del tiempo y los recursos del sistema. En síntesis, el procesamiento de peticiones individuales debe ser redimensionado para responder de manera más eficiente a las necesidades de derechos humanos en la región.

Todas las propuestas aquí esbozadas son interdependientes, es decir que en tanto y en cuanto pretenden repensar el Sistema Interamericano en su totalidad, cada una tiene sentido en el engranaje total y sistémico de la OEA y no deben considerarse de manera aislada.

Notas

1. En realidad, al hablar de Sistema Interamericano de Derechos Humanos debe pensarse de manera más amplia y no solo en la Comisión y la Corte. El sistema lo crean, asumen las responsabilidades principales y son los destinatarios de las decisiones de la Comisión y la Corte los Estados. Y al hablar de Estado debe pensarse en un Estado multifacético y no monolítico, con múltiples actores con distintas agendas, res-

ponsabilidades y visiones que van desde los Ministerios de Relaciones Exteriores hasta los Poderes Judiciales y Legislativo, las Defensorías del Pueblo, los Fiscales y Defensores Públicos, pasando por las múltiples autoridades a nivel nacional, provincial y municipal que dentro de sus respectivos ámbitos tienen responsabilidades en materia de derechos humanos. Por otra parte, los órganos de la OEA, particularmente la Asamblea General, el Consejo Permanente y la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, tienen roles importantísimos dentro del sistema de derechos humanos, como son la elección de los miembros de la Comisión y la Corte, la discusión de los informes anuales de estos órganos, la aprobación de su presupuesto, la adopción de nuevos instrumentos de derechos humanos y, fundamentalmente, su actuación como garantes colectivos del sistema. El Secretario General de la OEA también tiene sus atribuciones y su importancia dentro del sistema, en tanto puede influir en la agenda de la organización regional, tiene la palabra final en el nombramiento de los funcionarios de la Comisión y puede interactuar políticamente tanto con los Estados como con los órganos de derechos humanos propiamente dichos. Los organismos de la sociedad civil (concebida en términos amplios), en tanto son los principales usuarios del sistema, presentando denuncias, proveyendo de información a los órganos y a sus sociedades, asesorando a víctimas, entrenando a actores locales, también son parte fundamental de las interrelaciones que se forman en el Sistema Interamericano. Y por último, pero quizás lo fundamental, las víctimas de abusos que acuden al sistema en busca de justicia que no han encontrado en sus propios países. Las víctimas son las que han orientado todo el trabajo, incluida la interpretación normativa, de la Comisión y de la Corte. La tutela de sus derechos es el fin último del Sistema Interamericano.

2. El proceso de *judicialización* al que nos referimos es parte de un proceso más amplio que ha sido denominado legalización. Por *legalización* se ha entendido una forma de institucionalización caracterizada por tres dimensiones. *Establecimiento de obligaciones*, en el sentido de que los Estados están jurídicamente vinculados por reglas o compromisos de carácter internacional y, por ende, sujetos a las reglas y procedimientos del derecho internacional. *Precisión*, en el sentido de que las mencionadas reglas son claras, definiendo con rigor las conductas requeridas, autorizadas o prohibidas. Y, finalmente, por la *delegación*, que otorga autoridad a instituciones –creadas por, pero distintas a, los Estados– para implementar las reglas, interpretarlas, aplicarlas, resolver disputas y, en ciertos casos, adoptar nuevas normas jurídicas (Abbott et. al., 2000).
3. Algunos autores han limitado el uso del término *judicialización* a este aspecto del proceso mediante el cual una entidad administrativa monitorea a los Estados miembros en formas que se aproximan a procedimientos judiciales. Dicha institución no judicial funciona,

de todas maneras, repleta de instrumentalidades judicializadas propias de un tribunal, tales como la incidencia de opiniones legales formales, desarrollo de "*jurisprudencia*", presencia de criterios judiciales para evaluar las evidencias o criterios de legitimación procesal activa o pasiva (Weisban, 2006, págs. 134-135). Por ejemplo, en el Informe de la CIDH sobre "El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos" (2007), la Comisión indica que "ha elaborado el presente estudio a fin de revisar y sistematizar *la jurisprudencia del SIDH, tanto de la CIDH como de la Corte...* sobre cuatro temas centrales que ha estimado prioritarios respecto a la protección judicial..." (las itálicas son nuestras).

4. Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela. Trinidad y Tobago, a pesar de haber ratificado la Convención y aceptado la jurisdicción de la Corte, ha denunciado la Convención en 1999.
5. Dominica, Granada y Jamaica.
6. Los Estados a los que sólo se les aplica la Declaración son Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Cuba, Estados Unidos, Guyana, Santa Lucía, Saint Kitts and Nevis, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago. La Comisión tiene facultades sobre estos Estados en virtud de ser un órgano principal de la OEA y por las atribuciones que le otorga el artículo 20 de su Estatuto. Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89, Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dentro del marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 14 de julio de 1989, Ser. A. No. 10 (1989), párrs. 35-45; CIDH, James Terry Roach y Jay Pinkerton c. Estados Unidos, Caso 9647, Res. 3/87, 22 de septiembre de 1987, Informe Anual 1986-1987, párrs. 46-49, Rafael Ferrer-Mazorra y Otros c. Estados Unidos de América, Informe N° 51/01, caso 9903, 4 de abril de 2001.
7. Adicionalmente, debe resaltarse que la Comisión y la Corte tienen jurisdicción para recibir y tramitar *amparos interamericanos* en relación con peticiones concernientes a otros tratados interamericanos de derechos humanos, tales como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará" (artículo 12); la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (artículo XIII); la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (artículos 8 y 16) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (artículo 19, inciso 6).

8. Ello debería conducir a un análisis, que dejamos para otra oportunidad, sobre qué Estados, fundaciones, entes intergubernamentales u organizaciones regionales contribuyen financieramente a la Comisión y la Corte y para la financiación de qué actividades. Indudablemente, ello produce impactos importantes en la capacidad de la CIDH y del tribunal de controlar efectivamente la determinación de sus prioridades y agendas de trabajo y puede generar desbalances profundos en la asignación de recursos entre las distintas áreas de trabajo de ambos órganos.
9. Este incremento demuestra también un mayor énfasis de parte de quienes acuden al sistema de utilizar el mecanismo de peticiones individuales frente a las demás herramientas disponibles. Generalmente se explica que este incremento se debe a la existencia de gobiernos democráticos que conlleva la posibilidad de presentar denuncias sin temores a represalias por parte de gobiernos autoritarios. Sin embargo, es pertinente aclarar que en momentos históricos y frente a dictaduras militares o gobiernos autoritarios, la Comisión recibió un gran número de denuncias. Así, durante la visita *in loco* a la Argentina en 1979, en plena dictadura militar, la CIDH recibió 4.153 nuevas denuncias. En noviembre de 1998, al visitar el Perú bajo el régimen autoritario de Alberto Fujimori, la Comisión dio cuenta de haber recibido aproximadamente 600 denuncias. Ello demuestra la importancia, como se desarrolla en el texto, de la presencia de la Comisión en los países con el fin de facilitar el acceso de las víctimas al mecanismo interamericano.
10. Datos tomados del Capítulo III del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006.
11. Datos tomados del Capítulo III del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007. La distribución es la siguiente:

	1997/2001	2002/2006
Admisibilidad	153	209
Inadmisibilidad	63	55
Total	216	264

12. Es decir, entre otras, excluimos las posibilidades de desistimiento o de archivo.
13. Artículo 49 de la Convención.
14. Artículo 51 de la Convención.
15. Artículos 51 y 61 de la Convención.
16. Datos tomados del Capítulo III del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007. La distribución es la siguiente:

	1997/2001	2002/2006
Soluciones amistosas	28	34
Informes finales publicados	105	36
Casos remitidos a la Corte	20	58
Total	153	128

17. Utilizamos Estados Unidos en tanto y en cuanto representa el país con mayor número de informes publicados en los últimos 5 años y, además, dado que muchos de los casos eran sobre personas condenadas a pena de muerte, la Comisión les dio una tramitación expedita. Datos obtenidos a partir del análisis de los informes de casos publicados por la CIDH en los últimos cinco años.
18. Datos tomados del Capítulo III del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006. De todas maneras, creemos que estos datos no deben ser tomados para juzgar la efectividad del sistema de peticiones o casos individuales. El grado de cumplimiento con las recomendaciones es uno de los elementos a tomar en cuenta. Lo fundamental es analizar el impacto global del sistema en el avance de los objetivos de promoción y defensa de los derechos humanos (Dulitzky, 2007).
19. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007. Introducción.
20. Según la descripción de la propia Comisión. Ver Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, Introducción.
21. Para el uso indistinto de estos términos, ver por ejemplo, la Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES. 1488 (XXVII-O/97) *Evaluación del Funcionamiento y el Perfeccionamiento del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*.
22. Se suele indicar que si los Estados, como hemos dicho, no tienen voluntad de cumplir las decisiones de la Comisión ni dotar a los órganos interamericanos de presupuesto suficiente, tampoco la tendrán para aprobar reformas a la Convención que fortalezcan los mecanismos de protección. Por ello sostienen que el momento actual no es el adecuado para discutir alteraciones convencionales. Es interesante resaltar que esta postura ha sido sostenida al menos por los últimos 10 ó 15 años. Si bien es difícil demostrar empíricamente que si hay espacio para reformas progresistas a nivel de mecanismos internacionales, por lo menos se puede señalar que América Latina y el Caribe han estado al frente en la promoción de la adopción de las normas más importantes y progresistas de derechos humanos en la última década que contienen fuertes mecanismos de fiscalización internacional, tales como el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, la

adopción de la nueva Convención contra las Desapariciones Forzadas o sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

23. Ver Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006, Introducción.
24. No debe confundirse mi propuesta de discusión sustantivista y no procesalista con la tesis defendida por el ex-presidente de la Corte, Prof. Cançado Trindade, cuando habla de la existencia de una tesis de derecho procesal y una tesis de derecho sustantivo, ambas para explicar cuál es el rol de la Comisión en los procedimientos ante la Corte. Según el Prof. Cançado Trindade, existen actualmente dos tesis: a) la *tesis de derecho procesal*, según la cual mientras exista la disposición de la Convención Americana que señala que sólo los Estados partes y la CIDH pueden someter un caso a la Corte (artículo 61(1)), no se puede cambiar el rol de la CIDH, sin perjuicio de una participación procesal de la presunta víctima como “parte coadyuvante”; y b) la *tesis de derecho sustantivo*, según la cual hay que partir de la titularidad de los derechos protegidos por la Convención, la cual es clara en que los titulares de dichos derechos son los individuos, verdadera parte sustantiva demandante, siendo la CIDH guardiana de la Convención Americana, que auxilia la Corte en el contencioso bajo la Convención como defensora del interés público (Cançado Trindade, 2001). En definitiva, las posturas que menciona el Prof. Cançado Trindade serían posturas procesalistas, ya que se concentran sobre el procedimiento ante la Corte y no sobre las necesidades de derechos humanos en la región.
25. Ver Nota de las Delegaciones de Panamá, El Salvador, Brasil, Chile, Perú, Colombia y México que remite al documento para el Diálogo sobre el Funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, entre los Estados miembros y los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos - Washington, D.C., 4 de abril de 2008, CP/CAJP-2584/08. De aquí en adelante Nota de las Delegaciones.
26. Dejamos para otra oportunidad la reflexión sobre si en las próximas cinco décadas la OEA y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos continuarán siendo el foro regional por excelencia en materia de derechos humanos. Solo brevemente, resulta interesante mencionar algunas iniciativas que podrían ser indicadoras, o bien de nuevas tendencias regionales alternativas al rol de la OEA en materia de derechos humanos o, por el contrario, expresiones de complementariedad subregionales con el mecanismo regional interamericano. Por ejemplo, el Consejo Presidencial Andino adoptó en 2002 la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. La Carta declara que “constituye la primera manifestación integral de la Comunidad Andina en materia de derechos humanos en el espacio comunitario, y

complementa la normativa nacional, interamericana y universal en el tema (artículo 63) y los Estados indican que “cooperarán activamente con los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano de protección y promoción de los derechos humanos, y promoverán la cooperación entre dichos sistemas” (artículo 82). Sin embargo, deja abierta la puerta para que “se incorporen posteriormente otros modos y vías de seguimiento [de los compromisos de la Carta] por conducto de los canales comunitarios pertinentes” (artículo 86).

La XI Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del MERCOSUR y Estados Asociados aprobó una propuesta para la creación de un Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR. Este proyecto ha sido elevado para su consideración final por el Consejo Mercado Común. El Instituto, según la propuesta adoptada, será una institución para concertar y elaborar el diseño y seguimiento de políticas públicas en la materia. Estará destinado a asistir técnicamente a los Estados. Las actividades de la institución deben “ser complementarias de los esfuerzos de los distintos actores que operan en la región” (Preámbulo).

27. Los propósitos esenciales mencionados son: a) afianzar la paz y la seguridad del continente; b) promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; c) prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros; d) organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; e) procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; f) promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural; g) erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio; y h) alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.
28. Los artículos 53 y, particularmente, 106 de la Carta de la OEA, sólo se refieren a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. No hay ninguna referencia explícita en la Carta a la Corte.
29. El sistema actual de nombramiento de jueces y comisionados involucra la nominación de hasta tres candidatos por los Estados (miembros de la OEA para el caso de la Comisión y parte de la Convención para el caso de la Corte), seguido por la elección por parte de la Asamblea General (votando todos los Estados miembros para el caso de la Comisión y solamente los Estados parte de la Convención para el caso de la Corte). En ambas instancias, nominación y elección, el proceso carece de transparencia y control. A nivel nacional, los Estados gozan completa y absoluta discreción con respecto al sistema de nominación que adoptan. La Carta de la OEA, la Convención,

los Estatutos de la Comisión y la Corte guardan silencio al respecto. La OEA no ha establecido ningún criterio sobre los procedimientos de nominación a nivel nacional y tampoco requieren que los Estados indiquen el mecanismo utilizado. Al nivel internacional, al momento de la elección, la OEA solo cuenta con las tibias Resoluciones AG/RES. 2120 (XXXV-O/05). "Presentación de los candidatos y candidatas para integrar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos" y AG/RES. 2.166 (XXXVI-O/06) "Presentación pública de los candidatos y candidatas para integrar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos"; que apenas invita "a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de conocer los puntos de vista de las organizaciones de la sociedad civil a fin de contribuir a presentar las mejores candidaturas para ocupar los cargos en la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos" y solicita que la Secretaría General publique en la página web de la Organización "los respectivos currícula vitae de los candidatos o candidatas, a fin de que los Estados Miembros y la sociedad civil en general estén adecuadamente informados sobre el perfil de los candidatos o candidatas." Pero no existe un espacio para poder cuestionar la idoneidad de los candidatos y candidatas, para que realicen presentaciones públicas sobre sus posiciones y calificaciones en materia de derechos humanos, para que puedan ser cuestionados por los Estados, ni tampoco para que los Estados expresen los criterios por los cuales apoyan a determinados candidatos o candidata. Si bien, por lo general, los mecanismos internacionales de selección de jueces adolecen de los mismos problemas, hay incipientes avances en mecanismos tales como los previstos para la selección de jueces de la Corte Penal Internacional o la Corte Europea de Derechos Humanos. Estos mecanismos buscan aumentar la transparencia y asegurar la calidad de quienes ocuparán la magistratura internacional (Mackenzie et. al., 2006; Limbach et.al., 2003; Falzon et. al., 2002). De hecho, el mecanismo establecido por la CIDH para la elección de relatores especiales, Resolución 04/06, puede ser un modelo para la consideración de la OEA.

30. Este es el sistema que se sigue en el Consejo de Europa, donde la plena aceptación del Convenio Europeo de Derechos Humanos, incluida la jurisdicción de la Corte Europea de Derechos Humanos, es una condición para la admisión de nuevos Estados en el Consejo de Europa (Leuprecht, 1998).
31. Somos conscientes de que la exclusión de la OEA de países importantes debido a que no ratifiquen la Convención no solamente es una imposibilidad política en las condiciones actuales, sino que también puede ser nociva para la mejor protección de los derechos humanos y poner en riesgo la existencia misma de la OEA. Precisamente por ello,

deben utilizarse todos los mecanismos e incentivos posibles para que dichos Estados se integren plenamente en el sistema regional de protección de los derechos humanos.

32. Por ejemplo, se podría impedir a dichos Estados nominar miembros para la CIDH o participar en las elecciones de comisionados o de jueces –en caso de que el Estado haya ratificado la Convención pero no aceptado la jurisdicción de la Corte.
33. Este sistema propuesto es similar al mecanismo previsto en el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo con respecto a los convenios internacionales de trabajo.
34. Ver, por ejemplo, CIDH, Resolución N° 01/90, Casos 9.768, 9.780 y 9.828 (México), 17 de mayo de 1990, Informe Anual 1989-1990, párrs. 44-45 y 48-49; Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, 6 de abril de 2001, Introducción, párr. 4; Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú, 2 de junio de 2000, Capítulo II, Introducción, párr. 1.
35. Ver Corte IDH, El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26.
36. El artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana establece que son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. El artículo 7 señala, por su parte, que 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.
37. Aún antes de la adopción de la Carta Democrática Interamericana se criticaba la limitación del rol de la CIDH y del análisis de crisis de gobernabilidad (Méndez et. al., s.f.).
38. En el año 2001 entraron en vigencia los Reglamentos reformados por la Comisión y por la Corte (Gialdino, 2002^a; Gialdino, 2002b).
39. No queremos implicar con ello que la productividad deba ser el parámetro por excelencia para medir la eficacia del sistema.
40. Ver artículos 46 inciso 1 (“para que una petición... sea admitida por la Comisión”), 47 (“la Comisión declarará inadmisibles toda petición...”) y 48 inciso 1 apartado a (“la Comisión, al recibir una petición... procederá en los siguientes términos: a. si reconoce la admisibilidad...”).
41. Ver, entre múltiples casos, Caso Constantine y otros. Excepciones Preliminares. Sentencia de 1 de septiembre de 2001. Serie C No. 82, párr. 71.

42. Por ejemplo, en los casos Goiburú y Vargas Areco contra Paraguay, el Gobierno aceptó los hechos alegados por la Comisión. La Corte estableció que había cesado la controversia sobre tales hechos. Sin embargo, obligó a las partes a producir pruebas testimoniales, periciales y documentales sobre los hechos sobre los que no había ninguna disputa y que ya habían sido determinados por la Comisión y reconocidos por el Estado. Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 155 y Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153.
43. Por supuesto que continuaría tratando las excepciones preliminares relativas exclusivamente a su propia competencia.
44. Ello no significa que se deba suprimir la posibilidad de que las propias víctimas puedan presentar sus testimonios en audiencias públicas ante el Tribunal como una forma *per se* de reparación y dignificación.
45. La reciente Asamblea General de la OEA decidió crear este fondo. Ver AG/RES. 2.426 (XXXVIII-O/08), Creación del Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
46. Indicamos aparente situación de desigualdad, ya que no consideramos que en la práctica exista una situación de desigualdad de armas. Mientras se garantice la plena oportunidad procesal al Estado de responder a los planteamientos de las víctimas y de la Comisión se garantiza la igualdad procesal. En todos los sistemas procesales existe la posibilidad de múltiples demandantes. Incluso en el proceso penal, la mayoría de los códigos procesales modernos prevén que el imputado deba defenderse de las acusaciones del fiscal como del querellante adhesivo, parte coadyuvante, parte civil demandante o nombres similares.
47. Ver, por ejemplo, los informes de la CIDH. Ver entre otros, Lineamientos principales para una política integral de reparaciones (2008); Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la ley de justicia y paz en la república de Colombia (2006); Informe sobre la implementación de la ley de justicia y paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales (2007); Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia (2006) e Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia (2004). Pero ver también las argumentaciones utilizadas en materia de reparaciones por la Comisión en diversos casos colombianos ante la Corte, por ejemplo, *Caso de la Masacre de la Rochela*, Sentencia de Fondo y Reparaciones, 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163.
48. Ello también debería impactar en el tipo de profesional que trabaja en la Secretaría de la Comisión, que es fundamentalmente de abogados expertos en la tramitación de casos y peticiones. Pocos o ninguno de

los profesionales de la Secretaría de la Comisión tiene formación en ciencias políticas o sociología, por mencionar algunas disciplinas relevantes o experiencia en el diseño, elaboración, implementación o evaluación de políticas públicas o en técnicas legislativas.

49. Informe N° 90/99, Caso 11.713, Comunidades Indígenas Enxet-Lamenxay y Kayleyphapopyet -Riachito-, Paraguay, 29 de septiembre de 1999.
50. Informe N° 75/02, Caso 11.140, Fondo, Mary y Carrie Dann, Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002.
51. Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79; Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125 y Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.
52. Ver, entre otros, "Justicia e inclusión social: los sesaños de la democracia en Guatemala (2003) Capítulo IV, La situación de los pueblos indígenas; Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos En Paraguay, Capítulo IX Pueblos Indígenas (2001); Segundo Informe Sobre La Situación de los Derechos Humanos En El Perú. Capítulo X Los Derechos de las Comunidades Indígenas (2000); Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia. Capítulo X Los Derechos de los Indígenas (1999); Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Capítulo VII. La Situación de los Pueblos Indígenas y de sus Derechos. (1998) Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil. Capítulo VI Los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en Brasil (1997); Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador. Capítulo IX. Asuntos de Derechos Humanos de Especial Relevancia para los Habitantes Indígenas del País (1997).
53. Ver <http://www.cidh.org/Indigenas/ProyectoDeclaracion.htm>.
54. Ver por ejemplo, el Caso 11.012, Informe N° 22/94, Argentina, Horacio Verbitsky, 20 de septiembre de 1994 (Solución amistosa), el Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1995, páginas 206-223, y los casos litigados ante la Corte, Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, Ricardo Canese vs. Paraguay, Sentencia del 14 de septiembre de 2004, Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135 y Kimel vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177.
55. Ver, por ejemplo, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2003. Volumen III. Capítulo IV, el Estudio Especial sobre

- el Derecho de Acceso a la Información y el caso litigado ante la Corte, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151
56. Como ejemplo de visitas de Relatorías a países que no produjeron informes, a pesar del entendimiento de que así sería, pueden mencionarse las visitas de la Relatoría para los Derechos de los Niños conjunta con UNICEF para analizar la situación de los niños, niñas y adolescentes vinculados a pandillas o maras en El Salvador, Guatemala y Honduras en diciembre de 2004; de la Relatoría de Derechos de las Mujeres a Guatemala en septiembre de 2004; de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y Contra la Discriminación Racial a Colombia para documentar la situación de los afrocolombianos en mayo de 2007 y finalmente, las visitas de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas realizadas entre 2004 y 2007 a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Haití, Honduras y República Dominicana. Ver, entre otros, Comunicados de Prensa N° 26/04, "Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Unicef Expresan Preocupación por la Situación de los Niños, Niñas y Adolescentes Vinculados a Pandillas o Maras en El Salvador, Guatemala y Honduras", 26/07 "La Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y Contra la Discriminación Racial de la CIDH realiza una visita a Colombia", 20/04 "La Relatora Especial de la CIDH evalúa la vigencia del derecho de la mujer guatemalteca a vivir libre de la violencia y discriminación", 38/05 "Relator Especial sobre derechos de las personas privadas de la libertad de la CIDH realiza una visita a Colombia", 48/06 "CIDH verificó la situación de las personas privadas de libertad en algunas cárceles de la República de Bolivia", 29/06 "La Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH realiza una visita a la República Dominicana" , 32/07 "La Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad concluye su visita a la República de Haití" y la página <http://www.cidh.org/PRIVADAS/visitas.htm>.
57. Ver por ejemplo el Informe Acceso a la Justicia e Inclusión Social: el Camino hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia, preparado en menos de seis meses.
58. Existen ya convenciones que exigen el establecimiento de un mecanismo nacional para la implementación del respectivo tratado. Por ejemplo, el artículo 3 del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura relativo a las visitas periódicas a los lugares donde se encuentran personas privadas de su libertad estipula que "Cada Estado Parte establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante denominado el mecanismo nacional de prevención)".

Referencias bibliográficas

- ABBOTT, KENNETH W. - KEOHANE, ROBERT O. - MORAVCSIK, ANDREW - SLAUGHTER, ANNE-MARIE - SNIDAL, DUNCAN (2000). "The Concept of Legalization", en *International Organization*, Vol. 54, No. 3, Legalization and World Politics, págs. 401-419.
- AYALA CORAO, CARLOS M. (1998). *Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Jurídica Venezolana.
- BURROWS, NOREEN - GREAVES, ROSA (2007). *The Advocate General and EC Law*, Oxford.
- CANÇADO TRINDADE, ANTÔNIO (2001). Informe y Propuestas del Presidente y Relator de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Juez Antônio A. Cançado Trindade, a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos en el Marco del Diálogo sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para Fortalecer su Mecanismo de Protección (5 de abril de 2001), OEA/Ser.G/CP/CAJP-1781/01.
- DULITZKY, ARIEL (2007). "The Inter-American Commission On Human Rights", en *Victims Unsilenced: The Inter-American Human Rights System And Transitional Justice In Latin America*.
- FALZON, NEIL - GOLDMANN, MATTHIAS - KHUTSISHVILI, KETEVAN (eds.) (2002). *Nomination and Election of Judges to International Courts: A Comparative Study*, Brussels, The European Law Students' Association Legal Research Group.
- FERRER MAC-GREGOR, EDUARDO (2006). "Breves notas sobre el amparo Iberoamericano", en *Dikaion: Revista de Actualidad Jurídica*.
- GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO (2006). "La protección de derechos y libertades en el sistema jurisdiccional interamericano. El amparo interamericano", en Fix-Zamudio, Héctor - Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, Porrúa, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Konrad Adenauer Stiftung.
- GIALDINO, ROLANDO E. (2002a). "El nuevo Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *ED* 10/12/02.
- _____ (2002b). "El nuevo Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", *ED* 30/12/02.
- GOLDMAN, ROBERT (2007). *Historia y acción: el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, en la protección Internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI, Colegio de México.
- GROSSMAN, CLAUDIO (2001). Discurso del Decano Claudio Grossman, presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la presentación del Informe Anual 2000 de la CIDH a la Comisión de Asuntos Jurídicos y

- Políticos del Consejo Permanente de la OEA, Washington, D.C., 26 de abril de 2001.
- HELPER, LAURENCE R. (2002). "Overlegalizing human rights: international relations theory and the Commonwealth Caribbean Backlash against human rights regimes", *Columbia Law Review*, Vol. 102.
- INSULZA, JOSÉ MIGUEL (2007). Discurso de José Miguel Insulza, secretario general de la Organización de los Estados Americanos en la Sesión Inaugural del 127 Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 26 de febrero de 2007.
- LEUPRECHT, PETER (1998). "Innovations in the European System of Human Rights Protection: is enlargement compatible with reinforcement?", 8 *Transnational Law and Contemporary Problems* 327.
- LIMBACH, JUTTA ET AL. (2003). *Judicial Independence: Law and Practice of Appointments to the European Court of Human Rights*, London, Int-rights.
- MACKENZIE, RUTH - PHILIPPE SANDS QC (2006). "Judicial selection for International Courts: towards common principles and practices", en Malleson, Kate - Peter Russell (eds.), *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from Around the World*, Toronto, University of Toronto Press. 21.
- MÉNDEZ, JUAN - CHILLIER, GASTÓN (2001). La cláusula democrática y el derecho interamericano http://www.udp.cl/derecho/publicaciones/clausula_demo.pdf
- NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO (2007). "El recurso de protección en el contexto del amparo de los derechos fundamentales latinoamericano e interamericano, en *Revista Ius et Praxis*, 13 (1): 75.
- SAGÜÉS, NÉSTOR P. (2007). *Derecho procesal constitucional*, T. 3 - Acción de amparo. 5ª Edición actualizada y ampliada.
- WEISBAN, EDGARD (2006). "Verdictive discourses, shame and judicialization in pursuit of freedom of association rights", en Mecklend-García Çali Başak, *The legalization of Human Rights*.

RESUMEN

Es necesario repensar la estructura y funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En un contexto democrático, resulta indispensable trabajar junto a los Estados con el fin de convertir el Sistema Interamericano en un aliado para ampliar la efectividad de la protección de los derechos y libertades fundamentales. Para enfrentar los problemas estructurales y coyuntura-

les de derechos humanos que aquejan a los países de la región, el rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debe ser modificado y fortalecido en los próximos años, incluyendo cada vez más la tarea de cooperar y asesorar a los países miembros como complemento y balance del procesamiento de casos. El énfasis en el sistema de peticiones individuales, particularmente en su dimensión judicial, en desmedro de otras herramientas disponibles, presupone erradamente que las soluciones a los problemas estructurales de derechos humanos pueden lograrse a través de respuestas legales y judiciales. La OEA, por su parte, debe enfatizar la defensa y promoción de los derechos humanos en sus diferentes actividades.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXV - N° 4 - Diciembre, 2008

Buenas intenciones: la OEA y los conflictos hemisféricos

Vicente Torrijos R.

I. Planteamiento: un desfase entre realidad y gestión

Este es un estudio sobre el papel cumplido y el que podría cumplir la OEA en la transformación de conflictos en el hemisferio. Parte de una exploración de las tendencias conflictivas recientes en las Américas, muy marcadas por la polarización ideológica y el ánimo intervencionista que las acompañan. Luego aborda la manera en que la Organización ha entendido su tarea, definida aquí como una *función intermediaria*. Y por último, sugiere un escenario en el que podría desarrollarse esa función mediante algunos elementos eventualmente útiles desde el punto de vista estratégico para corregir el desfase entre la compleja realidad existente y las iniciativas emprendidas hasta ahora.

II. Discusión

A. Las tendencias conflictivas en las Américas

Tras la Guerra Fría, las circunstancias conflictivas, entendidas como aquellas cuyo origen se encuentra en conductas intencionales, variaron y se multiplicaron en el hemisferio.

VICENTE TORRIJOS R.

Profesor titular de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia).

En su nueva visión de la OEA, a comienzos de los años noventa, el secretario César Gaviria intentó describir conceptualmente el panorama, pero la realidad resultó desbordante.

Muchos de los problemas propios de esa Guerra Fría permanecieron intactos, algunos mutaron y otros completamente nuevos fueron agregándose al listado.

Hoy, el espectro es ciertamente complejo, multidimensional, prolongado y entrelazado, con lo cual los desafíos se multiplican constantemente y ningún inventario puede entenderse como definitivo.

Empero, la revisión evaluativa permanente es más necesaria que nunca, puesto que si los hilos conflictivos y los mapas de relaciones críticas cambian frecuentemente sus líneas conectoras, los macro-formatos tienden a permanecer, lo que permite una cierta apreciación de la evolución de los fenómenos y una contextualización cada vez más efectiva.

El clima de incertidumbre generalizada y la integridad de los Estados

El clima de convivencia en el hemisferio está marcado por una notable incertidumbre sociopolítica. Las reglas de juego democrático cambian a velocidades aceleradas y crean agitación y convulsión permanentes.

Los países se enfrascan cada vez más en ejercicios de refundación estatal que facilitan la inestabilidad por el afán regenerador de los regímenes que se sienten comprometidos con el recuento de la historia a partir de su acceso al poder. Esta situación ha llegado a casos extremos como el boliviano, cuya integridad territorial se encuentra en entredicho justamente por las tensiones entre fuerzas centralistas y autonomistas, un fenómeno generalizado (y más legítimo en unos casos que en otros) pero en muchos casos soterrado.

Los efectos contradictorios de la globalización

El fin de la bipolaridad abrió expectativas de pacificación y normalización en las Américas, pero la reconstrucción y la reconciliación no han sido procesos necesariamente fecundos.

Los gobiernos que se decidieron por modelos neoliberales se estrellaron con obstáculos generalizados al libre comercio y los que optaron por tendencias socialdemócratas no lograron éxitos contundentes en la reducción de las profundas diferencias internas.

Por otra parte, los gobiernos que eligieron esquemas de desarrollo neo-socialistas han provocado altos grados de polarización interna, y Cuba, anclada en su sistema de planificación centralizada, no ha encontrado el modo de conciliar este sistema con la pluralidad y la garantía efectiva de las libertades individuales (este debate puede ampliarse a los presupuestos de Rotberg, 2004).

La proliferación no gubernamental

En semejante escenario de tensiones acumuladas, la activación y actuación de iniciativas ciudadanas o no gubernamentales se ha hecho cada vez más diversa y adquiere mayor cobertura regional y hemisférica.

Muchos de los roles típicamente gubernamentales son asumidos por organizaciones populares, algunas de ellas multinacionales o con fuertes vínculos transnacionales, lo que genera posibilidades de micro-desarrollo que no siempre son sostenibles o que dispersan, aunque amortiguan, los *déficit de progreso compartido* (Brooks, 2005, pág. 28).

La multiplicación de la violencia política

En lugar de desaparecer, la violencia común y, principalmente, la política, se multiplican.

Al período de ilusión de estabilidad regional de la Posguerra Fría, cuando varias organizaciones armadas se reincorporaron a la vida civil, principalmente en Centroamérica, sobrevino el período Post 11 de Septiembre, que condenó pero también estimuló el uso del terrorismo con fines políticos (el debate puede ampliarse en torno a lo que realmente buscan y quieren los terroristas de hoy. Ver Abrahms, 2008, pág. 93 ss.).

La ilusión de que las operaciones asimétricas son altamente rentables creó en las organizaciones terroristas y en el crimen organizado la sensación de que desafiar la estabilidad podía generar altos beneficios estratégicos a muy bajos costos tácticos. En tal sentido, la violencia política no sólo no desapareció, sino que se fragmentó en el hemisferio y dio paso a multitud de movimientos convencidos de que el uso de la fuerza es necesario para conquistar, mantener o revalidar victorias políticas. Bandas en Centroamérica y organizaciones armadas ilegales en Sudamérica han facilitado las condiciones para que pululen toda suerte de vínculos y líneas de contacto y cooperación. En algunos países, como Venezuela, conviven simultáneamente

grupos foráneos y nativos que apoyan al gobierno del presidente Chávez, al tiempo que bandas paramilitares extranjeras con algún grado de simpatía interna tratan de afectarlo. En Colombia, las agrupaciones armadas no desaparecieron ni durante la Posguerra Fría ni en el período Post 11 de Septiembre. Por el contrario, en este período las agrupaciones marxistas-leninistas empezaron a recibir variado apoyo de los gobiernos neo-socialistas, en tanto que las negociaciones entre el gobierno y las huestes paramilitares desembocaron en organizaciones armadas recicladas, orientadas a reforzar las células del narcotráfico. En México, la violencia híbrida (entre política y estrictamente delincencial) ha venido definiendo cada vez más la agenda política, al igual que en Perú; en varios países, como Argentina o Paraguay, las secuelas de esa violencia marcan la tendencia; y el ya mencionado apoyo relativo a agrupaciones armadas ilegales también condiciona la agenda en Ecuador o Nicaragua.

El incremento en el gasto militar y las hipótesis de guerra

Adicionalmente, las hipótesis de conflicto interestatal tienden a permanecer, pero se nutren de varios de los factores mencionados en el punto anterior.

Algunos signos alentadores de atenuación en las controversias interestatales palidecen ante las desavenencias diplomáticas recientes que se han presentado, por ejemplo, entre Venezuela y varios países como Chile, Perú, Colombia y México. La mutua comprensión entre Nicaragua y Honduras tras el fallo de la Corte de La Haya en su diferendo limítrofe repercutió negativamente en las diferencias diplomáticas que sostienen Managua y Bogotá, diferencias que se marcan aún más por el apoyo manifiesto del régimen sandinista a las agrupaciones armadas ilegales de izquierda en Colombia.

Asimismo, las nuevas doctrinas estratégicas de anticipación y prevención que explican el éxito contrainsurgente en Colombia han creado agitación en el arco Orinoco-amazónico, por la creatividad militar con la que se apresó en Venezuela a un dirigente terrorista (el “caso Rodrigo Granda”) o con la que se eliminó en territorio ecuatoriano a un importante líder guerrillero (“caso Raúl Reyes”).

En otras palabras, la mezcla de factores internos y externos, diplomáticos y militares en la región ha fomentado tanto el gasto militar como la desconfianza, sin que los países liberales y socialdemócratas logren persua-

dir a los neo-socialistas o comunistas de que la expansión revolucionaria no debe darse mediante la intervención en asuntos internos.

Intromisión y expansionismo

Aunque la región vivió en un clima bipolar de intervencionismo permanente durante la Guerra Fría, la injerencia tácita o expresa de los Estados Unidos en el área ha palidecido, en tanto que el apetito expansionista que en su momento exhibió Cuba patrocinando agrupaciones ilegales ha recrudescido ahora pero gracias al ánimo propagador de la Alternativa Bolivariana para las Américas. Este fenómeno, que ha creado múltiples tensiones internas en varios países del área, se produce por causa del afán con que el presidente Hugo Chávez quiere trasplantar su modelo revolucionario a otros países.

Mediante el suministro de recursos energéticos a gobiernos o la financiación de esfuerzos políticos subnacionales, la Revolución Bolivariana consigue adeptos que por efecto multiplicador van dando pie a un bloque de países homogeneizador e interdependiente ideológica, económica y militarmente, en el que cada miembro se ve en la obligación (directa o indirecta) de rendir tributo a la comunidad.

Mutación de crisis no resueltas

Dicho de otro modo, el panorama crítico de la convivencia política en las Américas se hace aún más difícil de entender y manejar si se comprende que los países socialdemócratas y liberales han tenido que adaptarse mediante la utilización de un modelo de *conformismo forzado*.

En efecto, tales Estados liberales o socialdemócratas que no aspiran a propagar su modelo a toda costa, han preferido paliar los momentos de alta tensión con una cierta cortesía adaptativa antes que dejarse arrastrar por el modelo explosivo e intransigente de los gobiernos radicales de izquierda (debate que puede ampliarse en torno a cuál es la función que deben cumplir las Fuerzas Armadas en las sociedades de hoy. Ver Williams, 2000, pág. 265 ss.).

Con todo, esta *moderación deliberada* ha provocado una acumulación de crisis no resueltas que han ido mutando y que tienden a hacerse cada vez más graves aunque los momentos de aparente tranquilidad sean relativamente prolongados.

Al mutar, estas crisis no resueltas agigantan la desconfianza y la incertidumbre y distancian a los gobiernos, que, por ende, tienen que hacer

cada vez mayores esfuerzos diplomáticos para regresar a una aparente normalidad, la que a la postre se convierte tan solo en la antesala de un nuevo enfrentamiento.

La fragilidad del sistema colectivo de seguridad

Entre otras cosas, esta situación ha difundido la creencia (intelectual y política) de que el sistema colectivo de seguridad es insuficiente y hasta inoperante (Kolodziej, 2005, pág. 307 ss.). El Sistema Interamericano en su conjunto no ha logrado ofrecer a los países tolerantes y flexibles la sensación de seguridad necesaria para desarrollarse sin alteraciones inducidas desde el vecindario.

En tales circunstancias, las propuestas (no necesariamente contrarias al Sistema Interamericano mismo, sino más bien complementarias), como el Consejo Sudamericano de Seguridad sugerido por Brasil, son acogidas con la esperanza de que mejore el grado de comprensión al momento de tratar los conflictos regionales.

No obstante, es poco lo que tales iniciativas podrían conseguir si los países radicales siguen empeñados en influir indebidamente sobre el destino de otros, con lo cual, o el Sistema Interamericano se perfecciona para superar esa sensación de fragilidad, o la prevención de conflictos se reducirá, progresivamente, a esquemas bilaterales o multipartitos a escala intrarregional, o desbordará el ámbito hemisférico a tal punto, que países asediados, como Colombia por ejemplo, preferirían resguardar su integridad afiliándose de algún modo a esquemas extrarregionales de seguridad compartida como el de la Alianza del Atlántico Norte.

La fragilidad estatal y las zonas grises

Todo este alud de circunstancias críticas se complementa con una creciente inestabilidad interna (Kaufmann - Kraay - Mastruzzi, 2007, pág. 21 ss.). Tal inestabilidad interna puede ser crónica, como en el caso haitiano (ciertamente excepcional en las Américas), o inducida, precisamente porque diversas fuerzas políticas internas se debaten, como en el caso colombiano, peruano o boliviano, entre alinearse o no alinearse con gobiernos radicales de izquierda.

Por otra parte, en el caso colombiano, o en el peruano, se ha conformado un *triángulo de relaciones disfuncionales* entre: (a) las fuerzas políticas internas de izquierda, (b) las organizaciones armadas ilegales de izquierda,

y (c) los gobiernos radicales de izquierda en el vecindario, con lo cual las líneas que conectan cada uno de los vértices pueden estar más o menos acentuadas, pero en todo caso muestran la serie de conexiones que pretenden llevar al poder a movimientos o candidatos afines a la Alternativa Bolivariana.

Semejante escenario es aún más preocupante por cuanto varias organizaciones políticas internas, de tradición estrictamente democrática pero interesadas en conformar coaliciones con las agrupaciones radicales, tendrían que entrar, tarde o temprano, a considerar si una coalición de esa naturaleza les llevaría a estar más cerca o más lejos de apoyar la lucha armada como método de acción política, y si ese apoyo supone o no una conexión directa con los gobiernos del área interesados en propagar su modelo revolucionario.

Las rupturas estratégicas sorprendentes

Como puede apreciarse, el panorama de la convivencia política en el área es lo suficientemente crítico y los conflictos se hallan tan entrelazados, que el problema va mucho más allá de considerar si por razones geoculturales es necesario o preferible un Sistema Interamericano basado solamente en los países de habla hispana (excluyendo explícitamente a los Estados Unidos).

Esta idea, la de excluir a los Estados Unidos, fomentada por los gobiernos de izquierda radical, se estrella con la realidad, que hace cada vez más necesaria la interoperatividad de los Estados y las agrupaciones cívicas en problemas como el de las migraciones, el narcotráfico o el equilibrio energético, pero se esgrime, sin embargo, como una necesidad estratégica sobre la base de que el modelo alternativo bolivariano es incompatible con el de la libre empresa, las libertades individuales y la democracia representativa.

En otras palabras: ¿sería confiable la OEA si, de la noche a la mañana, un candidato a Secretario General, promovido expresamente por la Coordinadora Continental Bolivariana, llegase al cargo y manejase (a su antojo) la agenda de las relaciones multilaterales?

A diferencia del modelo de ponderación y *sindéresis* que suele identificar a secretarios como César Gaviria o José M. Insulza, un secretario general con instrucciones precisas basadas en el ánimo expansionista de la Alternativa Bolivariana, ¿sería promotor de la estabilidad y el equilibrio de poder o llevaría a los países liberales y socialdemócratas a ventilar y consi-

derar como más confiables algunas opciones extrarregionales de seguridad y manejo de conflictos (v.g., la ya citada Alianza Atlántica)?

Las tres tendencias: guerra irregular, quiebra del Estado y asedio compartido

Así las cosas, el panorama conflictivo en las Américas está directamente asociado con la polarización entre países liberales y socialdemócratas por un lado y los países radicales de izquierda por otro. Esta polarización se ve estimulada por la metodología que los radicales de izquierda utilizan para propagar su modelo revolucionario, basada principalmente en tres tendencias: (a) guerra irregular, (b) quiebra del Estado y (c) asedio compartido o colectivo. Mediante la guerra irregular, estos gobiernos radicales de izquierda fomentan, apoyan, amparan y estimulan a las organizaciones armadas ilegales que promueven solidariamente su espíritu revolucionario alternativo. Mediante los métodos de quiebra del Estado, el izquierdismo radical acelera las crisis institucionales para romper la unidad de las elites nacionales a través del caos, la fractura del sistema democrático y la atomización de las fuerzas sociales. Con ello pretenden demostrar que los gobiernos liberales son inviables, fallidos o incapaces y que en esas condiciones, tales países no tendrían más remedio que alinearse en torno a las alternativas de colectivización, expropiación, estatización, nacionalización, dirigismo, planificación centralizada y concentración del poder. Por último, mediante los mecanismos de *asedio compartido*, la Coordinadora Continental Bolivariana *divide el trabajo* para que su influencia sobre los países liberales no dependa de un solo Estado, sino que sea fruto del esfuerzo cooperativo, de tal modo que, para catalizar en Colombia, por ejemplo, el cambio de un gobierno liberal a uno socialista radical, el liderazgo injerencista lo puede tomar por un tiempo Caracas, o Quito, y luego, para evitar el desgaste, puede pasar a manos de Managua, para volver a Caracas cuando las condiciones sean más propicias. Alternándose en esta función de liderar el asedio colectivo, los gobiernos radicales explotan las vulnerabilidades sistémicas de los gobiernos liberales, estimulan (económica, ideológica y programáticamente) a las fuerzas políticas de oposición interna y perfeccionan cada vez más las tres tendencias mencionadas hasta ahogar las democracias representativas, que en su respeto tradicional por el derecho internacional no disponen de los medios para influir ni fomentar esa versatilidad intervencionista. En todo caso, el refinamiento en el uso

combinado de estas tres tendencias ha llegado a tal grado que puede usarse a la inversa, de tal modo que cuando las condiciones internas de uno de los miembros de la Coordinadora Continental Bolivariana (como Bolivia, por ejemplo) se hacen particularmente difíciles, se activan: (a) la promesa de apoyarle militarmente, (b) la promesa de reforzar el aparato institucional montando (transplantando) sistemas educativos o administrativos, y (c) la promesa de auxiliarse mutuamente a través de la inyección de recursos (financieros, energéticos, logísticos, etc).

Una idea nueva de asimetría relativa

En este contexto, los esfuerzos de los gobiernos radicales han ido logrando que la convivencia política en las Américas se haga tensa, conflictiva y compleja, por cuanto la concentración y propagación de poder a la que aspiran se basa en la militarización de la sociedad internacional: (a) los combatientes no son necesariamente los ejércitos; (b) los ejércitos deben basarse en la unidad de criterios flexibles (para enfrentar grandes potencias o potencias medianas y apoyar o ampliar el poder de gobiernos aliados, sean o no sean suficientemente fuertes); y (c) la comunidad en general, y cada ciudadano en particular, debe estar lo suficientemente preparada y dispuesta a defender el proceso revolucionario centímetro a centímetro.

En este modelo, que combina hábilmente los conceptos clásicos de la seguridad convencional y de la seguridad asimétrica, cualquier organización internacional (como la OEA) cuya agenda no esté suficientemente controlada por la red coordinadora resulta inofensiva, insuficiente e inútil para los propósitos expansionistas (Manwaring, 2007, pág. 1 ss.).

B. La OEA y su *función intermediaria*

Frente a semejante panorama multidimensional y cambiante, la OEA ha venido desarrollando una *función intermediaria*, definida aquí como el conjunto de metodologías de resolución pacífica de conflictos empleado para buscar, fundamentalmente, la reconciliación entre partes o facciones que han alcanzado un elevado nivel de antagonismo (sin que tales metodologías transformen, necesariamente, las bases sobre las que se han erigido esos conflictos).

Esta apreciación supone, de entrada, que la OEA no ha participado activamente en esfuerzos de anticipación temprana de conflictos (*prevention/pre-*

emption) (Millet, 1994, pág. 1 ss.) ni en tareas de imposición de paz a través de métodos coercitivos basados en el consenso (aunque ese consenso tuviese que lograrse con excepción de un miembro) (Cooper, 2001, pág. 2 ss).

Dicho de otro modo, la OEA se ha dedicado a intervenir en esta compleja realidad solo en campos tradicionales con bajo nivel de aplicación de sanciones ante graves incumplimientos, violaciones o amenazas, ya porque no cuenta con los mecanismos (de anticipación temprana o de imposición por coerción), ya porque no existe entre sus miembros el suficiente grado de confianza y comprensión que facilite tal emprendimiento estratégico (el debate se puede ampliar en torno a lo expuesto por Rosenberg, 2003).

Es decir, la OEA ha confiado plenamente en dos grandes campos de trabajo: por una parte, aquel que, de acuerdo con la Carta de la ONU, aparece ya en su Carta constitutiva, o sea, el conjunto retórico de principios: (a) afianzar la paz y la seguridad; (b) promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; (c) prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros; (d) organizar la acción solidaria en caso de agresión; (e) procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos; (f) promover la cooperación para el desarrollo; (g) erradicar la pobreza crítica; y (h) lograr la limitación de armamento.

Y, por otra parte, el frente de trabajo relacionado específicamente con la protección a la institucionalidad democrática tal como se entiende en el Pacto de Bogotá (de 1948), en la Resolución 1.080 (de 1991), en el Protocolo de Washington (de 1992) y, sobre todo, en la Carta Democrática Interamericana de 2001 tanto en su art. 17 (cuando un Estado puede recurrir en caso de problemas de gobernabilidad) como en el 18 (cuando la Organización toma la iniciativa ante problemas de gobernabilidad en un Estado) y en el 21 (cuando se toma la decisión de suspender a un Estado en su derecho a participar en la Organización por haberse producido en su interior la ruptura del orden democrático).

Más explícitamente, esta función intermediaria de los conflictos, entendida como una función paliativa que abarca también el desarrollo de medidas de confianza mutua (desde las de primera hasta las de tercera generación), basada en las presiones morales y diplomáticas, ha venido desarrollándose en torno a lo que podrían considerarse como los típicos roles o funciones de los intermediarios (Mitchell, 1994).

El rol explorador

Cuando se ha confirmado a los adversarios que la otra parte no está decidida a “vencer” y se esboza una serie de soluciones posibles, como en el caso de Surinam en 1992 o como podría darse en el nuevo caso venezolano (agosto de 2008) si es que la oposición recogiese firmas para denunciar ante la Organización el paquete de 26 leyes aprobadas por el gobierno mediante las facultades extraordinarias y en contravía del resultado del referendo del 2 de diciembre de 2007.

El rol convocante

Cuando se da inicio a un proceso de paz y se interviene para que las partes puedan participar en los diálogos. Es el caso de lo acontecido en Colombia desde 2003 con la Misión de Apoyo al Proceso de Paz con las Autodefensas, que alcanza su punto culminante en 2007.

El rol desacoplador

Cuando se ayuda a que los aliados externos se desliguen del conflicto interno, como ocurrió en cierta forma con la Comisión de Apoyo y Verificación en Nicaragua en 1989, mediante el fomento de la desmovilización, repatriación y reasentamiento voluntario de los miembros de la resistencia, y también con la llamada “recontra”.

El rol unificador

Cuando se procura superar las divisiones internas para que las facciones lleguen a un acuerdo sobre intereses, valores y soluciones aceptables, como puede apreciarse en el caso haitiano desde 2001, con su punto culminante en la salida del poder de J.B. Aristide en 2004.

El rol preparador

Cuando se desarrollan las habilidades y las competencias necesarias para corregir desigualdades y posibilitar que las partes consigan una solución aceptable y sostenible, como se dio en el caso de Nicaragua en 1992, con la Iglesia y la Comisión Tripartita.

El rol informador

Cuando se ofrecen nuevas ideas u opciones a los adversarios para que las elijan o las adapten (como nuevas formas de pensar sobre va-

riedad de opciones o eventuales resultados). Es lo que se habría presentado en el caso de Guatemala en 1996, con el Programa Especial para la Consolidación Democrática y sus cuatro campos de trabajo. Y es lo que podría pasar en el nuevo caso nicaragüense (septiembre de 2008) a raíz del anuncio del Secretario General de estudiar la anulación de los dos partidos políticos de oposición (Conservador y Reformista Sandinista), con la que se vieron excluidos de las elecciones territoriales de noviembre.

El rol de garante

Cuando se les garantiza a los oponentes que no van a sufrir costos desbordantes por haber entrado en un proceso, o por su ruptura, o por el acuerdo a que se llegue. Es el caso de Perú, en la misión encabezada por el canciller canadiense Lloyd Axworthy en 2000, con sus cinco áreas de trabajo, o en Venezuela, desde los graves acontecimientos de 2002.

El rol de facilitador y moderador

Cuando se busca la aproximación cara a cara, antes y durante los diálogos, para presidir las sesiones, interpretar las posiciones y posibles respuestas, tal como se ha visto en el prolongado caso boliviano desde 2003, que llegó a su punto culminante en los momentos previos a la sucesión de referendos de 2008.

El rol de legitimador y ratificador

Cuando se ayuda a que los antagonistas acepten procesos y resultados, como se ha visto en el caso colombiano con las Autodefensas o como se vio en el prolongado caso nicaragüense o en el guatemalteco.

El rol incentivador

Cuando se ofrecen recursos adicionales para apoyar a los adversarios que tratan de llegar a una solución, como pudo apreciarse en el caso venezolano o en el boliviano.

El rol monitor (verificador)

Cuando se da cuenta del cumplimiento de lo acordado, como ha podido hacerse en el caso colombiano con las Autodefensas o en el caso entre Colombia y Ecuador durante el primer semestre de 2008 a raíz

del bombardeo colombiano en territorio ecuatoriano para eliminar un foco terrorista en el que se hallaba un reconocido cabecilla de la guerrilla marxista-leninista.

El rol reconciliador

Que pretende corregir prejuicios y estereotipos entre adversarios para generar nuevas relaciones que superen las divisiones producidas por el conflicto, como de alguna manera ha sucedido en Nicaragua, Guatemala o Haití.

Llegados a este punto, se hace necesario advertir que, de acuerdo con la citada teoría de Mitchell, el único rol que no ha podido verse en el caso de la OEA es el de *ejecutante*, que precisamente se da cuando mediante la aplicación de sanciones se controla de manera efectiva el comportamiento de las partes tras la consecución de los acuerdos.

C. La insuficiencia de la función intermediaria

He ahí, en esta última acotación, el punto crucial que explica por qué las buenas intenciones no han dado paso a que la OEA asuma, más allá de lo intermediario, un papel determinante en materia de anticipación temprana (del terrorismo, por ejemplo) o de imposición de la paz (mediante mecanismos coercitivos contra aquellos Estados que alteren la estabilidad interviniendo en los asuntos internos o apoyando y albergando terroristas).

En efecto, tal como lo muestra el estudio detallado de los conflictos adelantado por Walters (1997), es casi imposible que los propios antagonistas sean “ejecutantes” confiables (implementadores) de los términos de un acuerdo, lo que equivale a decir que sólo son verdaderamente exitosos una negociación y un acuerdo cuando: (a) la fuerza externa mediadora tiene un interés muy propio en que se mantengan las promesas; (b) ese implementador está en capacidad y en disposición de usar la fuerza militar para castigar a cualquiera de los bandos que infrinja el acuerdo; y (c) cuando ese tercero interviniente está en capacidad de dar señales fehacientes de su determinación.

En síntesis, al no reflejar ninguna de estas tres variables decisivas, la función intermediaria de la OEA no puede dejar de ser simplemente paliativa y atenuante, sin ninguna posibilidad concreta de superar la amplia

variedad de conmociones, intromisiones y tensiones disruptivas que afectan gravemente la convivencia política en las Américas.

D. Consultiva y confiable, pero desapoderada

Puesto en términos de Nordquist (1995), esta función intermedia-ria de la OEA ha sido: (a) “consultiva”, es decir, ha tenido un carácter preventivo, se ha llevado a cabo desde las primeras fases del conflicto, generalmente con discreción, con el propósito de suavizar las tensiones y ayudar a las partes a que comprendan la oportunidad de entrar en una negociación, en cuyo caso recibirían apoyos externos. (b) También ha estado basada en la confianza, o sea que mediante el diálogo se ha esforzado por crear el ambiente propicio y utilizar las herramientas necesarias para cultivar la confianza y el intercambio de ideas entre las partes. Les ha facilitado la visualización de escenarios futuros posibles en los que no pierdan y ha actuado como apoyo para que formulen sus propios planes y puedan salir de los callejones que aparentemente no tenían salida. Pero, en definitiva, la OEA no ha tenido, ni ha querido tener (c) los medios para desarrollar una mediación con músculo, basada en el poder, y que se da cuando el mediador puede premiar o castigar determinadas respuestas condicionando decisivamente el curso de las negociaciones y el cumplimiento de los acuerdos.

En el difícil contexto de la convivencia política en las Américas, esto significaría, por ejemplo, que la OEA estuviera en capacidad de ejercer una presión tal sobre los países radicales de izquierda (y sus múltiples acciones tácitas y manifiestas de intervencionismo combinado), que tarde o temprano se hiciera innecesaria la mediación misma y, con base en el poder, la influencia y el prestigio, se alcanzara un ambiente de real equilibrio de poder (Fisas, 2002, pág. 188).

III. Conclusión: ¿es posible llegar a un escenario de anticipación temprana e imposición coercitiva?

Llegados a este punto, es necesario preguntarse si la OEA puede llegar a un estado tal en el que su función intermedia-ria evolucione hacia escena-

rios: (a) de diplomacia preventiva activa y (b) de anticipación temprana e imposición coercitiva de la paz y la seguridad.

A. Diplomacia preventiva activa

La diplomacia preventiva activa, tal como se entiende aquí, supone que la OEA explore con mayor decisión y credibilidad los mecanismos identificados en su momento por el secretario general de la ONU, Boutros B. Ghali (1992, pág. 56 ss.), vale decir:

(a) Alerta temprana: mediante indicadores políticos concretos, para determinar si existe o no una amenaza a la paz y analizar qué medidas podrían tomarse para aliviarla.

(b) Despliegues preventivos: para que (1) en situaciones de crisis dentro de un país, si el gobierno lo pidiera, o todas las partes consintieran en ello, se aliviaran los sufrimientos y se limitara o controlara la violencia. En este campo, la ayuda para mantener (y, por qué no, establecer) la seguridad combinando personal militar, de policía o civil podría salvar vidas y establecer condiciones seguras para celebrar negociaciones; y (2) para que en controversias interestatales se hagan improbables las hostilidades, ya sea porque todas las partes implicadas consientan tal despliegue preventivo o porque una sola de ellas lo solicite ante el temor de sufrir un ataque transfronterizo.

(c) Zonas desmilitarizadas: para que las partes enfrentadas se comprometan a retirar tropas de uno y otro lado de la frontera y permitan al personal de la OEA la separación física de los beligerantes potenciales; o para que, a solicitud de una sola parte, ese personal de la Organización se haga presente, para así eliminar cualquier pretexto para un ataque.

Dicho de otro modo, la OEA tendría que estar suficientemente empoderada para emprender acciones militares y perfeccionar las acciones no militares de prevención de conflictos (Lund, 1996, pág. 38), de manera que sean suficientemente disuasivas y constructivas:

En el campo militar:

(a) Restricciones al uso de la fuerza armada:

- Regímenes de control de armamentos (incluida su vigilancia)
- Medidas de creación de confianza

- Acuerdos de no agresión
- Fuerzas de pacificación
- Zonas desmilitarizadas, zonas seguras, zonas de paz
- Embargo de armamentos, bloqueos
- Defensas no ofensivas

(b) Disposición a usar la fuerza:

- Políticas de disuasión
- Garantías efectivas de seguridad
- Mantenimiento o restauración del equilibrio de poder local o regional
- Exhibiciones y demostraciones limitadas de fuerza

Y en el campo no militar:

- (a) Las sanciones y
- (b) las medidas diplomáticas no coercitivas (misiones de investigación, observadores, consultas, diplomacia de doble vía, conciliación, asistencia, arbitraje, etc).

B. Anticipación temprana e imposición coercitiva de la paz y la seguridad

La anticipación temprana, tal como se entiende aquí, consiste en desarrollar tareas estratégicas de anticipación (sobre amenazas inminentes) y prevención (sobre amenazas latentes) que logren aclimatar la seguridad en las Américas y garantizar el equilibrio de poder (que es, en última instancia, el único sistema de relaciones internacionales en el que tendencias ideológicas antagónicas como la liberal-socialdemócrata y la de izquierda radical podrían convivir en relativa estabilidad).

Todas estas tareas, a las que se adiciona la imposición coercitiva, entendida aquí como el uso de mecanismos efectivos de fuerza para aclimatar la paz y la seguridad internacionales (preferiblemente con el consentimiento de los gobiernos implicados) allí donde hayan sido violadas (por fuera, claro está, de los procedimientos contemplados bajo el principio de la legítima defensa).

En otras palabras, se trata de apreciar, de manera similar a lo que hizo en su momento el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, el Desafío y el Cambio (2004, pág. 60 s.) si, en este caso, la OEA puede cooperar en la práctica, de manera efectiva, a despejar “tres cuestiones particularmente difíciles. En primer lugar, la del Estado que aduce el derecho a recurrir a la fuerza a título preventivo, en legítima defensa, en atención a una amenaza que no es inminente [como podría haber sido el caso entre Colombia y Ecuador a raíz del ya mencionado bombardeo en que se abatió al terrorista Raúl Reyes]. En segundo lugar, la del Estado que parece estar generando una amenaza externa, real o posible a otros Estados o pueblos más allá de sus fronteras. En tercer lugar, la de la amenaza de índole primordialmente interna, para la propia población de un Estado”.

Si somos aún más agudos y hacemos énfasis en los puntos verdaderamente críticos, lo que hoy se tendría que dilucidar es aquella pregunta planteada también por el Grupo de Alto Nivel y que, en buena medida, es la que marca hacia el futuro la razón de ser de una organización regional como la OEA: “¿Puede un Estado aducir –sin recurrir al Consejo de Seguridad– el derecho de actuar anticipadamente en legítima defensa no sólo para evitar una amenaza inminente o próxima, sino también para prevenir una amenaza que no sea inminente ni próxima?”.

Y como la respuesta del Grupo, reiterada meses más tarde por el Secretario General, es que “el riesgo es demasiado grande como para aceptar la legitimidad de la acción preventiva unilateral, en contraposición a la aprobada colectivamente [por el Consejo de Seguridad ... pues] dejar que un Estado lo haga es dejar que lo hagan todos”, cabría preguntarse para el caso de la convivencia política en las Américas si la OEA estaría en capacidad de amortiguar las tendencias agresivas y, mediante recursos físicos y de fuerza propios, evitar que las tensiones regionales pasen a convertirse, necesariamente, en casos propios del Consejo de Seguridad de la ONU.

En otros términos: ¿podría llegar la OEA a contar con mecanismos similares a los del Eurocuerpo para plantearse la posibilidad de emprender operaciones como las llamadas de “tres bloques”, que son aquellas “en las que se desarrollan simultáneamente acciones de combate de alta intensidad, de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria”? (Pitarch, 2008, pág. 55).

Para que semejante escenario llegara a darse, sería en todo caso indispensable comprender que la OEA requiere una nueva identidad como ente

intermediario en los conflictos, de tal forma que su papel interviniente fuese definido por la combinación equilibrada de aquellos tres frentes expuestos recientemente por J. A. Schear (2008, pág. 123 ss.) al plantearse cómo reducir conflictos en regiones inestables:

(a) erigiendo barreras para que los gobiernos radicales de izquierda no perciban que están autorizados a seguir practicando el intervencionismo;

(b) comprometiendo, es decir, tendiendo puentes, para que los actores hostiles asuman que son preferibles la concordia y la resolución de conflictos mediante metodologías no violentas, a apoyar, albergar o promover el terrorismo con fines políticos; y

(c) compeliendo, obligando o usando la fuerza, si fuese necesario, para inhibir o limitar la violencia a través de mecanismos contundentes de tipo preventivo y anticipante.

No obstante, y a pesar de todo lo dicho hasta ahora, el problema es que dada la naturaleza agresiva de los gobiernos de izquierda radical, sería prácticamente imposible en estos momentos imaginarse a la OEA con una identidad estratégica semejante, menos aún si se tiene en cuenta que la verdadera intención de aquellos gobiernos no es otra que apoderarse de la Secretaría General (a través de lo que podría llamarse *intervencionismo combinado*) y paralizar con ello la agenda de seguridad de la Organización y abonar así el terreno para que sólo prosperen e imperen en el área los esquemas de seguridad propios de la Alternativa Bolivariana para las Américas.

Ante tan crudas previsiones, los países socialdemócratas y liberales solo tendrían la posibilidad de garantizarse mutuamente su seguridad mediante acuerdos bilaterales o grupales, o dar el paso a una dimensión extrarregional en donde tal seguridad quedase garantizada por entes de amplia cobertura como la OTAN, entendida así como poderoso garante de estabilidad en capacidad de frenar el intervencionismo expansionista de los gobiernos de izquierda radical.

En resumen, puede afirmarse que, por el momento, la OEA, en el mejor de los casos, no podría ir más allá de las buenas intenciones que la han caracterizado hasta ahora o de algún refinamiento de los mecanismos de diplomacia preventiva que, al no alcanzar, en todo caso, ni la anticipación temprana ni la imposición coercitiva (debido, precisamente, a la falta de confianza mutua en la región y al ánimo avasallador de los países neo-socialistas), no serían suficientes para dotarla de una auténtica capacidad transformadora de los conflictos que caracterizan la convivencia política en las Américas.

Referencias bibliográficas

- ABRAHMS, MAX (2008). "What terrorists really want. Terrorist motives and counterterrorism strategy"; en *International Security* (vol. 32, n° 4).
- BROOKS, ROSA E. (2005). *Failed states, or the states as failure?* Documento electrónico de participación en la 3rd Junior International Law Scholars' Roundtable, University of Virginia School of Law.
- COOPER, ANDREW F. (2001). "The OAS democratic solidarity paradigm: Questions of collective and national leadership"; en *Latin American Politics and Society* (vol. 43, iss. 1).
- FISAS, VICENC (2002). *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Icaria, Unesco, Barcelona.
- GHALI, BOUTROS B. (1992). *Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, ONU, Consejo de Seguridad.
- GRUPO DE ALTO NIVEL DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LAS AMENAZAS, LOS DESAFÍOS Y EL CAMBIO (2004). *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Informe ONU.
- KAUFMANN, DANIEL - KRAAY, AART - MASTRUZZI, MASSIMO (2007). *Governance Matters V: Aggregate and individual governance indicators 1996 - 2006*, The World Bank, Policy Research Working Paper 4280, Washington.
- KOLODZIEJ, EDWARD A. (2005). *Security and International Relations*, Cambridge University Press.
- LUND, MICHAEL S. (2002). *Preventing Violent Conflicts*, U.S. Institute of Peace, N. York, citado por Fisas, *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Icaria, Unesco, Barcelona.
- MANWARING, MAX G. (2007). *Latin America's New Security Reality: Irregular Asymmetric Conflict and Hugo Chávez*, Strategic Studies Institute, Washington, D.C.
- MILLETT, RICHARD L. (1994). "Beyond sovereignty: international efforts to support Latin America democracy", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (vol. 36, iss. 3), Beverly Hills.
- MITCHELL, CHRISTOPHER (1994). *El proceso y las fases de la mediación*, Gernika Gogoratuz, Gernika.
- NORDQUIST, KJELL-AKE (1995). "Tres formas de mediación y cuándo usarlas", en *Revista del Iripaz* (N° 12, julio-diciembre), Guatemala.
- PITARCH, PEDRO (2008). "Europa de la defensa: razón de paz", en *Revista Española de Defensa* (junio), Madrid, Ministerio de Defensa.
- ROSENBERG, ROBIN L. (2003). "The OAS and the summit of the Americas: co-existence, or integration of forces for multilateralism?", en *Latin American Politics and Society* (vol. 43, iss. 1).

- ROTBURG, ROBERT I. (2004). *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press.
- SCHEAR, JAMES A. (2008). "Defusing conflicts in unstable regions", en S. J. Flanagan y J. A. Schear (eds.), *Strategic Challenges. America's Global Security Agenda*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Potomac Books, Washington, D.C.
- WALTER, BARBARA F. (1997). "La barrera crítica de la solución de las guerras civiles", *International Organization* (vol. 51, n° 3).
- WILLIAMS, JOHN A. (2000). "The postmodern military reconsidered", en Moskos, Ch., Segal, D. y Williams, J. (eds.), *The Postmodern Military*, Oxford University Press, N. York.

RESUMEN

Para analizar el papel que ha cumplido y podría cumplir la OEA en la transformación de conflictos en el hemisferio es necesario partir de una exploración de las tendencias conflictivas recientes en las Américas, muy marcadas por la polarización ideológica y el ánimo intervencionista que las acompañan. Este punto de partida permite precisar la manera en que la Organización ha entendido su tarea, definida como una *función intermediaria*, e imaginar un escenario en el que podría desarrollarse esa función mediante algunos elementos eventualmente útiles desde el punto de vista estratégico para corregir el desfase entre la compleja realidad existente y las iniciativas emprendidas hasta ahora.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung
A.C. Año XXV - N° 4 - Diciembre, 2008

OEA, medioambiente y desarrollo sostenible

Fernando González Guyer

El universo requiere la eternidad... Por eso [los teólogos] afirman que la conservación de este mundo es una perpetua creación y que los verbos *conservar* y *crear*, tan enemistados aquí, son sinónimos en el Cielo.

J.L. Borges, "*Historia de la Eternidad*"

I. Un poco de historia

La temática ambiental posee una muy larga tradición en el Sistema Interamericano, tanto en el plano político como en el jurídico, y también en el de la cooperación regional.

A modo de ejemplo, vale destacar que la Unión Panamericana –la antecesora directa de la OEA– produjo un esfuerzo pionero en 1938 –hace nada menos que 70 años–, cuando la Octava Conferencia Interamericana estableció una Comisión para elaborar lo que sería luego la “Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América” de 1940 (expresión de la voluntad pionera de velar por las riquezas ecológicas de nuestro hemisferio).

La Organización tampoco es una “recién llegada” en la cooperación regional en el campo del medioambiente: creada originalmente en 1963

FERNANDO GONZÁLEZ GUYER

Master en Estudios del Desarrollo (Universidad de Ginebra, Suiza). Miembro del Consejo Uruguayo de Relaciones Internacionales (CURI). Coordinador general de la Red-Mercosur de Investigaciones Económicas (Red-Mercosur) 1999- 2007. Presidente de la Comisión de Medio Ambiente de la OEA (1992-1993 y 1995-1996). Representante del Uruguay ante el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, Washington D.C., 1993-1995).

como Unidad de Recursos Naturales (luego Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente, y Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente a partir de 1996), la OEA ha prestado asistencia técnica en América Latina y el Caribe desde hace ya más de 45 años, siempre desde un enfoque multidisciplinario y con una decidida orientación hacia la formulación de proyectos específicos de inversión para el desarrollo y el uso racional de los recursos naturales en la región.

A nivel de sus instancias políticas, la OEA no permaneció ni ajena ni al margen de la extraordinaria importancia que los asuntos del medioambiente adquirieron a partir de la década de los años 90.

Como reflejo de la creciente preocupación puesta de manifiesto por la comunidad internacional en la temática ambiental, la Asamblea General adoptó en 1990 una resolución por la cual se estableció un “Grupo de Trabajo sobre Protección Ambiental” para identificar las vías y los mecanismos a través de los cuales la OEA pudiera contribuir a la conservación del medioambiente, y le encomendó presentar sus conclusiones y recomendaciones al Consejo Permanente.

Entre julio de 1990 y mayo de 1991, este Grupo de Trabajo mantuvo numerosas reuniones y redactó el proyecto de lo que vendría a consagrarse más tarde como el “Programa Interamericano de Acción para la Conservación del Medio Ambiente”, que fuera aprobado por la Asamblea General de la OEA en Santiago de Chile, en junio de 1991, mediante la Resolución AG/RES 1.114.

El primer objetivo del Programa Interamericano de 1991 reflejaba la singular posición de la Organización en nuestra región y se proponía “utilizar la OEA como foro para un debate hemisférico racional, constructivo y sin recriminaciones, orientado a formular un enfoque específicamente regional para contribuir al logro de las propuestas de alcance global que requiere el tema de la conservación del medioambiente”.

Poco después el Consejo Permanente estableció la Comisión del Medioambiente, que debía “servir como foro eficaz para proponer la política de medioambiente de la organización y elaborar, coordinar, evaluar y efectuar el seguimiento” de toda una serie de medidas de acción para la cooperación regional que se encontraban contenidas en el recién aprobado Programa Interamericano.

Un año más tarde, en junio de 1992, los gobiernos de 170 países –incluyendo todos los miembros de la OEA–, representados en su gran mayo-

ría por sus jefes de Estado o de Gobierno, participaban en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) y adherían a una estrategia universal dirigida a alcanzar un “desarrollo sostenible”, que se encuentra enunciada en la Declaración de Río y en la Agenda –o Programa– 21, y los demás instrumentos emanados de esta “Cumbre de la Tierra”.

A partir de aquel acontecimiento enorme que fue la Conferencia de Río –una especie de *big bang* de iniciativas y de voluntad política que se expandió rápidamente a todos los confines del planeta y contagió por igual a pueblos y gobiernos–, la OEA comienza a plantearse la necesidad de revisar sus propias prioridades y agendas para ponerse a tono con los compromisos adoptados en la CNUMAD.

Corresponde señalar en este sentido que, en contraste con los acuerdos y las medidas contenidos en el Programa Interamericano de Acción, que eran de alcance regional, los compromisos de Río:

- poseían una alcance “global”;
- fueron adoptados por las máximas autoridades de nuestros gobiernos; y
- abarcan esferas que rebasaban los límites tradicionales de la temática ambiental, para abordar el conjunto de factores que afectan a la sustentabilidad del desarrollo.

Todos los que teníamos responsabilidades políticas o técnicas en la OEA por aquellos tiempos reconocimos que existía una evidente “supremacía” de la Agenda 21 por sobre el Programa Interamericano de Acción, tanto por razones de “jerarquía” como por razones de enfoque y amplitud.

Lo cierto es que a partir de Río, los horizontes para la cooperación internacional en el campo del medioambiente y el desarrollo sostenible se expandieron de manera espectacular y surgieron entonces acuerdos de amplio alcance, nuevos marcos institucionales para las negociaciones y compromisos concretos que incluían, en muchos casos, mecanismos de seguimiento e incluso de financiación (creación, entre otros, del Fondo para el Medio Ambiente Mundial - GEF).

Si intentáramos ahora echar una mirada crítica general con respecto al Programa Interamericano de 1991 con la perspectiva que nos da el tiempo, diríamos que en él se percibía una marcada desproporción entre los objetivos que se habían fijado y los escasos instrumentos y recursos de los que la organización disponía para alcanzarlos.

Se observa, además, que entre el capítulo dedicado a los objetivos, el capítulo referido a las medidas de acción dirigidas a los Estados miembros y el capítulo que trata de la cooperación regional encontramos una vastísima gama de asuntos y propósitos, sin que nos resulte, sin embargo, posible discernir un verdadero orden de prioridades ni un claro principio articulador.

Asimismo, corresponde señalar que, visto desde la óptica de Río, el Programa Interamericano del 91 poseía una tónica general bastante “conservacionista”, es decir, un énfasis eminentemente centrado en la conservación y la protección del medioambiente y no en el “desarrollo sostenible”, tal como lo concebimos actualmente. Dicho sesgo “conservacionista” se explica, naturalmente, por el hecho de que el Programa Interamericano se gestó y se redactó prácticamente dos años antes que la CNUMAD, por lo que reflejaba la óptica intelectual y política prevaleciente en las épocas anteriores a la Conferencia de Río.

Es preciso reconocer, sin embargo, que en los años subsiguientes, y dentro de la extraordinaria y desordenada amplitud que caracterizaba al primer Programa Interamericano, la OEA operó una labor a veces deliberada y sistemática, y otras más o menos espontánea de selección y jerarquización de actividades, tanto en el campo de la acción política como en el campo de la cooperación que en definitiva vino a sentar las bases de las actuales agendas hemisféricas sobre medioambiente y desarrollo sostenible.

El período 1991-1996 fue una época de gran “activismo” de la OEA en materia ambiental, al tiempo que se producían numerosos pronunciamientos y declaraciones tanto a escala hemisférica como sub-regional (corresponde en este contexto mencionar la Plataforma de Tlatelolco, la Convención Centroamericana sobre Protección del Medio Ambiente, el Llamado a la Acción de Trinidad y Tobago, la Declaración de Amazonas, la Declaración de Brasilia, la Declaración de Manaos, la Declaración de Canela, la Declaración de Quito y la Declaración de Miami, emanada de la Cumbre de las Américas de 1994).

Para poner apenas algunos ejemplos de este “activismo” de la OEA en aquella época de tanto fermento, conviene recordar la incursión en asuntos hasta entonces relativamente inexplorados en la reflexión ambiental internacional. Baste mencionar en este sentido el tema del *comercio y el medioambiente*¹ o las *cuentas ambientales nacionales*² o las *tecnologías limpias*,³ todos asuntos que hacen a la esencia misma del desarrollo sostenible, en los

que la OEA realizó muy tempranamente destacables aportes que pusieron de manifiesto un muy meritorio sentido de anticipación.

Resultó en todo caso muy claro a partir de 1992 que algunos de los compromisos asumidos por nuestros gobiernos en el contexto de la Cumbre de Río podrían y deberían abordarse a un nivel eminentemente nacional, otros mejorarían considerablemente sus perspectivas de concreción en la medida en que contarán con mecanismos efectivos y operativos de cooperación regional (o sub-regional) y otros, por fin, requerían ineludiblemente de la cooperación internacional a escala global para poder realizarse.

El desafío para la OEA fue, a partir de entonces, identificar y extraer aquellos objetivos que pertenecen a la segunda categoría, vale decir aquellos para los cuales la cooperación regional –y más específicamente la cooperación interamericana– presentara ventajas comparativas apreciables y en las cuales el organismo hemisférico pudiera hacer un aporte significativo y especial, sin duplicar los esfuerzos que se venían realizando por parte de otros organismos multilaterales.

En otras palabras, para dar pleno cumplimiento al programa universal adoptado en la Cumbre de Río se volvía imperativo que la OEA, como máximo foro político y de cooperación del que disponen las naciones de nuestro hemisferio, definiera sus propias estrategias y prioridades para la acción, adaptadas a las peculiaridades geográficas, institucionales, económicas, sociales y culturales de nuestra región, para hacer frente a los desafíos que en el fin de siglo se planteaban para garantizar un futuro sostenible a nuestro continente.

Conscientes de estas realidades y necesidades, los gobiernos se propusieron en la Asamblea General celebrada en Haití (junio de 1995) “... la elaboración de una nueva Agenda Hemisférica que, en el marco de los compromisos asumidos por los Estados miembros en la Cumbre de Río, refleje las prioridades asumidas por ellos, teniendo en cuenta la experiencia acumulada por la organización, los escasos recursos disponibles y la necesidad de complementar los esfuerzos que se llevan a cabo en otros foros intergubernamentales” (AG/RES 1.358 (XXV-0/95)).

En esa misma Resolución 1.358 del 95 se encomendaba a la Secretaría General “elaborar un Estudio Analítico que contuviera:

- a. el alcance, grado de avance y resultados de las acciones que la Organización ha desarrollado desde la aprobación del Programa Interamericano de Acción;

- b. información relevante del conjunto de acciones o de programas que se realizan en el hemisferio por otros órganos, organismos e instituciones intergubernamentales relacionados con el tema del medioambiente y el desarrollo sostenible, con el fin de asegurar la complementariedad de los esfuerzos; y
- c. las acciones o áreas en las que la Organización cuenta con ventajas comparativas y, por ello, con las posibilidades de hacer un aporte sustantivo para el logro de los objetivos que se han fijado los Estados miembros”.

El propósito de estos esfuerzos era actualizar los programas de la OEA en la perspectiva de la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible que se celebraría poco tiempo después (diciembre de 1996) en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, de acuerdo con un mandato emanado de la Cumbre de las Américas de Miami en 1994, y que fuera continuada diez años más tarde (diciembre de 2006) por una Reunión Interamericana de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Sostenible (bajo el sugestivo título de “Santa Cruz +10”).

Entre el primer Programa Interamericano de Acción para la Protección del Medio Ambiente (aprobado en la Asamblea General de la OEA de Santiago de Chile en 1991) y el Programa Interamericano de Desarrollo Sostenible 2006-2009 (PIDS, adoptado en la Primera Reunión Interamericana de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Sostenible en Santa Cruz, 2006), se operaron importantes evoluciones tanto en el ámbito “político” como en el de la cooperación regional.

En este período que abarca 15 años, se registraron también notables avances a nivel de los Estados miembros, con la creación de ministerios de Medio Ambiente (o equivalentes), la emergencia de una nueva conciencia ambiental a nivel de los pueblos del hemisferio y la introducción de legislaciones ambientales cada vez más perfeccionadas y exigentes en el ámbito doméstico.

Los objetivos del Programa Interamericano de 2006 se sustentan ampliamente en los mandatos emanados de las sucesivas Cumbres de las Américas (Miami 1994, Santiago de Chile 1998, Ciudad de Quebec 2001, Monterrey 2004 y Mar del Plata 2005), en especial la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible (Bolivia, 1996); así como las resoluciones de la Asamblea General, el CIDI y la CIDS y otras resoluciones pertinentes. Así, por ejemplo, en 1996, la Asamblea General de la Organización de Estados

Americanos estableció la Comisión Interamericana para el Desarrollo Sostenible (CIDS) como un órgano subsidiario del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI). La CIDS se encargaría de la formulación de objetivos políticos que respalden el desarrollo sostenible y de la elaboración del Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible (PIDS).

En este contexto, la OEA se propuso:

- a) servir de foro hemisférico para el fomento del diálogo y la coordinación de los avances en materia de desarrollo sostenible;
- b) apoyar el intercambio de información relacionada con el desarrollo sostenible y facilitar el intercambio de experiencias entre los países, instituciones y organizaciones; y
- c) brindar cooperación solidaria a las partes interesadas que participan en actividades de desarrollo sostenible en aquellas áreas en las que la Secretaría General de la OEA tiene ventajas comparativas.

Además, los Estados miembros reconocían que el Programa Interamericano debería contribuir a la implementación de los planes de acción y recomendaciones establecidos a nivel global en el *Programa 21*, adoptado en la Cumbre de la Tierra en 1992; el Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, adoptado en Johannesburgo en 2002, así como las declaraciones y planes adoptados en varias conferencias internacionales y regionales, incluyendo, entre otras, la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

Con el transcurso de los años se produjo un paulatino proceso de “decantación” a través del cual se fueron definiendo una serie de áreas prioritarias de cooperación en el ámbito propiamente interamericano. Dichas áreas se encuentran enumeradas en el Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible (“Prioridades estratégicas de acción para el período 2006 y 2009”). Los grandes temas que a través de los años han “decantado” en este proceso, y que el PIDS especialmente destaca, son fundamentalmente los siguientes:

A. Agricultura sostenible, gestión sostenible de bosques y otros recursos naturales

La gestión de la agricultura sostenible y gestión sostenible de bosques y otros recursos naturales requiere un enfoque integral de los varios temas

que conforman esta área y la identificación de oportunidades que han tenido éxito a través de la cooperación de la gestión ambiental, tanto a nivel de proyectos como de políticas.

B. Recursos hídricos, suelos y salud

El Programa Interamericano tiene como objetivo mejorar la práctica de la gestión de los recursos hídricos, a los efectos de asegurar la calidad del agua para el consumo humano y su uso sostenible para las generaciones actuales y futuras, sin causar daño al medioambiente. El Programa solicita a la OEA cooperar con diferentes instituciones, organizaciones y entidades del Sistema Interamericano y de las Naciones Unidas para prestar apoyo a los países, particularmente en la gestión integrada de recursos hídricos. El desarrollo de acciones relacionadas con la gestión de los recursos hídricos se basa en la experiencia que la OEA ha adquirido durante la última década trabajando en la gestión de recursos hídricos del hemisferio.

La degradación de suelos se reconoce como uno de los principales desafíos mundiales del medioambiente y el desarrollo sostenible para el siglo XXI. El Programa Interamericano, trabajando en estrecha colaboración con otras organizaciones regionales e internacionales, apoya y promueve enfoques integrados y trans-sectoriales para hacer frente a los aspectos relacionados con la degradación de suelos, dentro del contexto del desarrollo sostenible, colaborando con los gobiernos cuando sea requerido.

Los países del hemisferio han destacado que uno de los pilares del desarrollo humano es el acceso equitativo a servicios de salud. Deben hacerse esfuerzos para desarrollar estrategias de atención y promoción para prevenir y minimizar los impactos negativos al medioambiente y la salud humana.

C. Gestión del riesgo de desastres naturales

Un componente fundamental en materia de desarrollo sostenible es el apoyo que se proporciona para reducir la vulnerabilidad a desastres naturales bajo un enfoque integral y, por lo tanto, evitar desastres o mitigar sus efectos sobre la población, la infraestructura y la base de recursos naturales que respaldan el desarrollo económico. Actividades tales como la asistencia en la formulación de políticas, las evaluaciones de riesgo y vulnerabilidad, la capacitación en técnicas de mitigación de desastres, y la formulación de medidas de mitigación para

proyectos de inversión para el desarrollo, se llevan a cabo como parte de los programas de cooperación técnica que se están ejecutando con la colaboración de instituciones nacionales, regionales e internacionales.

D. Conservación y uso sostenible de la diversidad biológica

La diversidad biológica desempeña un papel esencial en el desarrollo sostenible de los países de la región. Es un componente fundamental de la lucha contra el hambre y otras manifestaciones de la pobreza. Es esencial para el bienestar de la humanidad y del mundo en su totalidad. Para evitar la pérdida de diversidad biológica deben realizarse esfuerzos para formular políticas públicas consistentes con los compromisos internacionales relevantes sobre la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes, y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada, con la debida consideración de los beneficios y riesgos de la biotecnología. También se realizarán esfuerzos para reconocer y valorar la importancia de los conocimientos tradicionales y su potencial contribución al desarrollo sostenible.

E. Gestión de las áreas costeras y adaptación al cambio climático

Un componente esencial del Programa Interamericano es el apoyo a los países e instituciones subregionales y regionales en sus esfuerzos para responder a los efectos adversos del cambio climático, en especial la elevación del nivel del mar, en áreas costeras y marinas mediante evaluaciones de vulnerabilidad, la planificación de la adaptación y el fortalecimiento de la capacidad. Igualmente, la OEA incluirá dentro de los esfuerzos dirigidos a responder los efectos del cambio climático medidas para contrarrestar el impacto negativo del cambio climático en los ámbitos sociales y económicos, así como favorecer las medidas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero.

F. Capacitación y fortalecimiento institucional para el desarrollo sostenible y gestión ambiental

El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medioambiente. La gobernabilidad democrática requiere llevar a cabo una gestión responsable de los asuntos públicos como elemento fundamental para un desarrollo sostenible de los Estados miembros y fomentar la participación de la sociedad civil. La gobernabilidad y la gestión ambiental priorizan la identificación de prácticas óptimas, el desarrollo de capacidades técnicas a nivel institucional y local, para evaluar y manejar los vínculos entre los asuntos ambientales, sociales y económicos que componen el desarrollo sostenible. La OEA colaborará para el desarrollo de políticas integrales que tomen en consideración dichos componentes. En ese sentido, la OEA trabajará por el desarrollo y fortalecimiento del derecho ambiental, en apoyo a las prioridades establecidas por los Estados miembros. La gestión ambiental deberá considerar previa y adecuadamente la protección de las comunidades que dependen de los recursos naturales para su subsistencia económica.

II. La OEA como principal foro político hemisférico

Nuestro hemisferio alberga simultáneamente dos de las mayores potencias industriales del orbe y algunos de los países que poseen la mayor diversidad biológica y los más valiosos recursos naturales del planeta.

En la perspectiva del desarrollo sostenible y el medioambiente, la OEA no es el lugar donde se encuentran los poderosos con los débiles, los ricos con los pobres, sino grandes potencias industriales, tecnológicas y financieras con un grupo de potencias ecológicas del primer orden mundial, con todo lo que este encuentro conlleva como posibilidades de cooperación y de futuro.

Esta peculiaridad hemisférica –este “encuentro de potencias” en el seno de la OEA– entraña enormes posibilidades y no se encuentra de igual manera presente en ningún otro organismo regional, y nos permite aspirar a construir en las Américas una alianza privilegiada (un verdadero “Pacto para un Nuevo Mundo”, como lo denominó un grupo de destacadas personalidades americanas que en octubre de 1991 dirigieron una “Carta Abierta dirigida a los Jefes

de Estado y Legisladores de las Américas”), un original modelo de cooperación norte-sur en el campo del medioambiente y el desarrollo sostenible.

De la misma manera en que resulta imposible que una mano pueda aplaudir sola, tampoco resulta posible concebir una fructífera cooperación en el ámbito del medioambiente y el desarrollo sostenible que no implique y comprometa a la vez los recursos naturales y ecológicos existentes y los recursos tecnológicos y financieros necesarios para utilizarlos racionalmente, para preservarlos y protegerlos adecuadamente. Y es en tal sentido que consideramos que nuestras potencias ecológicas del Sur y nuestras potencias industriales del Norte están llamadas a establecer lazos de colaboración ejemplares en ese ámbito propicio que sólo puede ofrecer la OEA.

La OEA es, en efecto, el organismo intergubernamental que representa y refleja estas realidades complementarias y diversas, y esta gama de intereses comunes que se encuentran presentes en las Américas. Dicha cualidad tan singular hace posible que los EEUU y Canadá se encuentren con los países de América Latina y el Caribe en un espíritu de respeto y colaboración, para trabajar en beneficio de todos los habitantes del hemisferio.

Por eso hemos dicho que la participación igualitaria, garantizada por los principios de la Carta, de los países del Norte, del Centro y del Sur de las Américas en el seno de la OEA, nos ofrece una oportunidad única para encarar con eficacia los problemas crecientemente complejos e interrelacionados del medioambiente y el desarrollo, a través de una estrategia concertada de soluciones comunes.

Dicha estrategia concertada exige lo mejor de la solidaridad entre nuestros Estados y requiere de la movilización de los recursos financieros y tecnológicos necesarios como para alcanzar las metas que nos fijemos.

Nosotros afirmamos que por sus tradiciones y su historia, y por los principios que la sustentan, la OEA está llamada a cumplir un papel privilegiado en la ejecución regional de las decisiones que nuestros gobiernos adoptaron en la Cumbre de la Tierra y, diez años más tarde, en la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (2002), lo mismo que en los diversos acuerdos internacionales que se han adoptado en el campo del medioambiente (transporte de desechos tóxicos y peligrosos, comercio de especies amenazadas o en peligro de extinción, contaminación transfronteriza, capa de ozono, cambio climático, biodiversidad, conservación de las especies migratorias, desertificación, aguas internacionales, etc.).

Dentro de su rica diversidad de lenguas, razas, climas y paisajes, la “comunidad americana” se encuentra antes que nada definida por reconocerse en una serie de valores compartidos.

Dichos valores de respeto a la dignidad del hombre y la soberanía de los Estados, de solidaridad y tolerancia, de justicia y de convivencia pacífica y democrática, constituyen el fundamento del Sistema Interamericano y representan el acervo máspreciado que posee nuestro continente para construir un porvenir sustentable y digno para las actuales y futuras generaciones de americanos.

En este sentido, es perfectamente posible discernir y enunciar una serie de principios y postulados que la OEA ha integrado a su acervo jurídico y doctrinario a lo largo de sus 60 años de historia.

A. Medioambiente, paz y seguridad

Sin paz no habrá desarrollo sostenible en nuestro hemisferio. “El propósito de afianzar la paz y la seguridad del continente” y de alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico, social y cultural de los Estados miembros ocupa un lugar destacado en la Carta de la OEA.

Los conflictos armados no solo crean sufrimiento humano, sino que tienen graves repercusiones ambientales sobre los ecosistemas y los recursos naturales renovables.

La eliminación de las tensiones regionales y la reducción de los gastos militares permitirán, por su parte, dedicar una mayor cantidad de recursos al cuidado y la protección del medioambiente.

El afianzamiento de la paz y la reducción de los gastos militares en la región se convierten así en condiciones necesarias para la consolidación de un desarrollo sostenible en nuestro hemisferio.

En un continente pletórico de recursos naturales y “ambientales” (recursos hídricos, energéticos, biológicos, climáticos, etc.) existe también un enorme potencial de conflictos y tensiones respecto del uso y dominio de dichos recursos, cada vez más valiosos (y escasos). La dimensión internacional de los problemas ambientales y su impacto en la seguridad deriva del hecho de que muchos de los daños ambientales poseen un carácter transfronterizo y trascienden ampliamente el ámbito de los países donde se originan (típicamente, la destrucción de la capa de ozono, la contaminación del aire, de las cuencas

fluviales, la pérdida de la biodiversidad, la sobreexplotación de los recursos marinos, la degradación de los océanos, etc.).

En el sentido más amplio, el concepto de “seguridad” se refiere a una situación en la que una persona, una comunidad o un país se encuentran libres de peligros, daños o amenazas.

Dentro de la amplia área de la seguridad, la seguridad ambiental se ha vinculado con el desarrollo sostenible. La Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en México en octubre de 2003, en su Declaración sobre Seguridad en las Américas, declara que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y también ambientales. Con este propósito, la Declaración reconoce que la degradación ambiental afecta la calidad de vida de nuestros pueblos y puede constituir una amenaza, preocupación o desafío a la seguridad de los Estados en el hemisferio. La definición de seguridad ambiental empieza por el concepto de seguridad estatal y valúa la prosperidad económica, la estabilidad y la salud y bienestar de la población. Reitera la importancia de aliviar las tensiones ambientales asociadas con el agotamiento y degradación de los recursos que pueden causar riesgos para la salud humana o la perturbación de un ecosistema. La seguridad ambiental también aborda las reclamaciones fronterizas interestatales relacionadas con el acceso a los recursos naturales, así como las reglas de propiedad de la tierra y el acceso de los individuos a la tierra y otros recursos ambientales. Los Estados miembros han prestado especial atención a las amenazas a los pequeños Estados insulares en desarrollo, relacionadas con la vulnerabilidad ambiental exacerbada por la susceptibilidad a desastres naturales y el transporte de desechos nucleares. Esta cuestión fue también tema de preocupación de los Estados miembros en la Conferencia Especial sobre Seguridad de 2003.

B. Medioambiente y derechos humanos

En la Carta de la OEA, los Estados miembros se declaran “convencidos de que la misión histórica de América es ofrecer al hombre una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones”.

Ese “ámbito favorable” al que refiere la Carta aparece cada vez más ligado al “derecho a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza” que proclamaba en su principio primero la Declaración de Río.

La Declaración y el Plan de Acción adoptados en la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible de 1996 reafirman que “el ser humano tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.

La vida es el presupuesto, fundamento y razón de todos los demás derechos humanos, y la existencia de un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado es condición de la vida humana.

Del mismo modo que el derecho a vivir se relaciona con el derecho a la paz, porque los conflictos armados constituyen las más grave excepción a la generalización de ese derecho, también el derecho individual y colectivo a un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado ha pasado a formar parte integral de los derechos humanos internacionalmente reconocidos por nuestros Estados (y se ha convertido, además, en un derecho anclado en los preceptos constitucionales de la mayor parte de los países miembros de la OEA).

Los Estados americanos, a través de diversos instrumentos regionales, han comprometido su voluntad de poner su solidaridad y su cooperación al servicio de hacer posible una eficaz aplicación del derecho a un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado, en la perspectiva de lograr un desarrollo sostenible para todas nuestras sociedades.

C. Medioambiente y no intervención

De acuerdo con la Carta de la OEA, los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos.

La Carta establece asimismo que todo Estado tiene el derecho de elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado.

La Declaración de Río –en su Principio 2– proclama por su parte que “los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción no causen daños al medioambiente de otros Estados o zonas que estén fuera de los

límites de la jurisdicción nacional” (retomando en lo esencial el “célebre” Principio 12 de la Declaración de Estocolmo 1972).

Una de las principales dificultades que se plantean en el tratamiento de los temas ambientales en el hemisferio es cómo enfrentar estos problemas que no conocen fronteras nacionales ni ideológicas (que son, por lo tanto, de común incumbencia) sin violentar las soberanías nacionales y el principio básico de no-intervención, que constituye uno de los pilares del orden jurídico interamericano.

Los Estados americanos, en un justo equilibrio, además de haberse comprometido soberanamente a velar por el cuidado del medioambiente y el estricto cumplimiento de sus compromisos regionales e internacionales, han puesto de manifiesto una firme disposición para oponerse a cualquier imposición de conductas o políticas ambientales que resulten contrarias a sus propias prioridades domésticas o a sus intereses nacionales, de acuerdo con el principio de no intervención.

D. Medioambiente y pobreza

Desde 1992 se han celebrado en el ámbito de la OEA diversas reuniones con la meta de avanzar en el programa de desarrollo sostenible desde un enfoque integral, subrayando la relación entre la pobreza, la desigualdad y la exclusión social y la degradación del medioambiente.

“La erradicación de la pobreza es una meta fundamental del desarrollo sostenible” (Declaración de Santa Cruz +10). El hecho de que millones de habitantes en nuestro continente vivan en una situación de pobreza extrema no solo representa una afrenta a la dignidad del hombre y a la conciencia americana, sino que se convierte además en el más grave y urgente desafío que deben encarar nuestros gobiernos en vistas a lograr un desarrollo verdaderamente sustentable.

Al condenar a tantos hombres, mujeres y niños a una desesperada lucha por la supervivencia cotidiana, la pobreza se transforma en la principal causa –y a la vez secuela– de la degradación humana y ambiental que afecta en diferentes medidas a nuestras sociedades.

En tal sentido, “los Estados Miembros de la OEA reconocen que el desarrollo sostenible requiere de un enfoque integral que articule elementos económicos, sociales y ambientales de forma conjunta para respaldar el desarrollo, la reducción de la pobreza, la igualdad y la inclusión social”.

“Asegurar que las políticas y proyectos de desarrollo sostenible ayuden a aliviar la pobreza, principalmente en las áreas rurales; identificar y apoyar nuevas oportunidades competitivas y de inversión; y crear y mantener trabajos y fuentes de ingresos” (PIDS / 2006).

La pobreza extrema es considerada como el más grave atentado material y moral que se puede infligir al ideal de un desarrollo sostenible; su erradicación y el mejoramiento de las condiciones de vida de nuestros pueblos hasta niveles compatibles con la dignidad humana se sitúan como una de las más altas prioridades programáticas de la OEA, también en la perspectiva del desarrollo sostenible.

E. Medioambiente y equidad

La Asamblea General de la OEA de Santiago de Chile de junio de 2003 centró sus debates en la gobernabilidad democrática en las Américas. Los Estados miembros establecieron que la gobernabilidad democrática obliga a poner en el centro de la atención la gestión responsable de los asuntos públicos como elemento fundamental para un desarrollo sostenible de los países con equidad social, ética y de género.

Las realidades de marginación y pobreza que debe soportar una importante proporción de nuestros ciudadanos contrastan de manera lacerante con la presencia de situaciones de opulencia y despilfarro que son con frecuencia producto de estilos no sustentables de vida y de desarrollo.

Dichos estilos de vida y de consumo basados en el uso abusivo e indiscriminado (insostenible) de los recursos ambientales, además de ser incompatibles con un elemental sentido de equidad y de solidaridad, resultan en un grave deterioro del patrimonio ecológico de nuestras sociedades.

El principio de satisfacción equitativa de las necesidades de todos los grupos de la población aparece como un requisito básico para el acceso a los recursos naturales y su uso racional.

“La necesidad de alcanzar el desarrollo social y económico de forma integral, equitativa y sostenible continúa siendo un gran reto para el Hemisferio...” (OEA / Plan Estratégico de Cooperación Solidaria Para el Desarrollo Integral 206-2009).

Como la otra cara de una misma moneda, el propósito de atenuar esas expresiones insostenibles de riqueza, reduciendo las disparidades en los niveles de vida que se registran en nuestro continente constituye, junto

con el combate a la pobreza, otra prioridad en las agendas de la OEA que contribuye al ideal de un desarrollo sostenible.

F. Medioambiente y desarrollo

Una de las conclusiones de la CNUMAD 92, que oportunamente la OEA “internalizó” en los años subsiguientes, fue que es posible conciliar los objetivos potencialmente contradictorios del desarrollo económico y la conservación del medioambiente; que es posible, en síntesis, restablecer el equilibrio entre las consecuencias nocivas de las actividades humanas y la capacidad de regeneración (la “capacidad de carga”) de los ecosistemas.

Las evoluciones registradas en las dos últimas décadas nos sugieren que la noción admitida de que no hay desarrollo pleno si no se protege el medioambiente, puede y debe ser complementada ahora con la idea de que no es posible proteger el medioambiente sin un desarrollo pleno de nuestras sociedades.

Las visiones ingenuas o nostálgicas prevalecientes a lo largo de los años 60 y 70, que asociaban el infra-desarrollo y la des-industrialización con el medioambiente incontaminado, se ven radicalmente cuestionadas por las realidades actuales.

Son en general los países más ricos (los más “industrializados”) los que han conseguido en las últimas décadas mejorar significativamente sus índices de calidad ambiental, al tiempo que continuaban con un pronunciado crecimiento económico. Mientras tanto, estos mismos índices de contaminación en los países menos desarrollados no han hacía más que empeorar y agravarse.

Lo que la experiencia reciente nos enseña es que el desarrollo sostenible (crecimiento con mejoramiento simultáneo de las condiciones ambientales) requiere de ingentes dosis de inversiones, de nuevas y sofisticadas tecnologías, de una conciencia pública y de unos niveles de educación que sólo una razonable expansión económica estará en condiciones de soportar.

El desarrollo deberá en el futuro situarse en el centro de las acciones destinadas a revertir el proceso de degradación ambiental.

La necesidad de alcanzar el desarrollo social y económico de forma integral, equitativa y sostenible continúa siendo un gran reto para el hemisferio.

G. Medioambiente y democracia

Otra de las conclusiones fundamentales de la CNUMAD se refería a la necesidad de tratar las cuestiones ambientales con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda, garantizando un acceso adecuado a la información sobre el medioambiente de que dispongan las autoridades públicas, lo mismo que las oportunidades de participar en los procesos de adopción de decisiones.

La democracia constituye, precisamente, el único sistema de gobierno capaz de garantizar esta necesaria sensibilización y participación de la población, habilitando los imprescindibles mecanismos de control y poniendo la información a disposición de todos los ciudadanos.

En este sentido, corresponde afirmar que la democracia representativa y pluralista es la forma de organización política que mejor promueve la protección del medioambiente y la consolidación del desarrollo sostenible.

La OEA, que desde sus orígenes mismos ha hecho de la democracia uno de los fundamentos del Sistema Interamericano y que ha reconocido en la defensa y el fortalecimiento de la democracia una de las preocupaciones más urgentes y actuales, posee ventajas comparativas evidentes en este campo tan sensible para la promoción del desarrollo sostenible.

En su Preámbulo, el *Plan Estratégico de Cooperación Solidaria para el Desarrollo Integral 2006-2009* establece que “la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y especialmente la eliminación de la pobreza extrema, constituyen una responsabilidad común y compartida de los Estados Miembros y son factores esenciales para la promoción y consolidación de la democracia”.

El Plan Estratégico afirma asimismo que “la participación de la sociedad civil, a través de los procesos democráticos, es un elemento vital para el éxito de las políticas de desarrollo llevadas a cabo por los gobiernos”.

El claro reconocimiento de este vínculo indisoluble que existe entre democracia representativa, la lucha contra la pobreza y la promoción de un desarrollo ecológicamente equilibrado ha pasado a formar parte de los principios cardinales que animan a la Organización en las últimas dos décadas.

H. Medioambiente y comercio

Muy tempranamente (1992-93) la OEA puso de manifiesto el vínculo que existe entre los asuntos del medioambiente y del comercio, asunto que ha concitado desde entonces una creciente atención por parte de los gobiernos.

Nuestros jefes de Estado y de Gobierno declararon en Río 92 que “las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitrario o injustificable, ni una restricción velada al comercio internacional, y que se debería evitar la adopción de medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador” (Principio 12 de la Declaración de Río).

Los países americanos han mantenido una muy activa participación en las negociaciones comerciales multilaterales a nivel global (GATT/OMC) y han bregado desde sus orígenes como sistema organizado por el establecimiento de una área de libre comercio a nivel hemisférico (Primera Conferencia Panamericana de 1989). Desde entonces, la OEA no ha quedado al margen de los procesos de liberalización del comercio y ha procedido a dotarse de los medios institucionales necesarios para asistir a los Estados miembros en sus esfuerzos por liberalizar e integrar el comercio intra-regional.

En este contexto se ha observado con preocupación el surgimiento de prácticas comerciales que entrañan un neo-proteccionismo ambiental (“eco-proteccionismo”) que bajo el pretexto de proteger el medioambiente erige barreras artificiales a los intercambios que son contrarias a los principios universalmente aceptados que rigen el comercio internacional.

Ha quedado en evidencia que las políticas proteccionistas –y de subsidios y apoyos internos a la producción, especialmente en la producción agrícola– contribuyen al establecimiento de prácticas ecológicamente insostenibles desde el punto de vista de la asignación racional de los recursos, que distorsionan los mercados internacionales (los precios) y producen un impacto altamente negativo en el medioambiente natural, tanto en las naciones que aplican como en aquellas que sufren dichas prácticas comerciales proteccionistas.

Por ser contrario a la promoción de un sistema comercial favorable y abierto, el “proteccionismo ambiental” entorpece las posibilidades de crecimiento de los países agro-exportadores del Sur, lo que contribuye de ma-

nera significativa al deterioro de los ecosistemas y de los recursos naturales (tanto en el Norte como en el Sur).

I. Medioambiente y narcotráfico

La producción, el tráfico y el consumo ilícito de drogas se han convertido en uno de los problemas globales y hemisféricos que más preocupan a la comunidad americana.

Entre sus trágicas secuelas se cuenta también –además de las múltiples lacras sociales que engendra en el interior de nuestras sociedades– el deterioro del medioambiente, de los ecosistemas y de los recursos naturales renovables.

Se ha vuelto cada vez más evidente que una estrategia global para erradicar la producción y el consumo de drogas en nuestro hemisferio requiere de una cooperación real y comprometida entre los Estados, que contemple al mismo tiempo la demanda, el tráfico y la producción, en un tratamiento integral de todos los factores involucrados en el problema, incluso los factores ambientales.

El propósito de la OEA ha sido el de contribuir a la solución integral del problema del narcotráfico en nuestro hemisferio mediante la prestación de una debida atención a las políticas del uso de las tierras, de la agricultura campesina, del desarrollo de cultivos alternativos y la protección del medioambiente.

III. OEA, medioambiente y desarrollo: cambio de percepciones

Recapitulando de manera sintética esta historia larga y compleja que abarca más de cincuenta años, diríamos que el itinerario internacional –y consiguientemente hemisférico– de esta importante temática ha sido más o menos el siguiente:

■ Primero, en las épocas de la Conferencia de Estocolmo, finales de los años 60 y principios de los 70 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, junio de 1972), en las cuales industrialización y desarrollo eran percibidos como términos esencialmente contradictorios –o absolutamente incompatibles– con la conservación del medioambiente,

se trataba virtualmente de optar entre desarrollo industrial o conservación de la naturaleza. Tal parecía en aquellos ya lejanos días de Estocolmo la opción esencial que enfrentaban nuestras sociedades, y los esfuerzos por controlar la degradación ambiental promovidos con creciente entusiasmo desde el norte industrializado eran por lo general interpretados como esfuerzos por controlar o limitar nuestro propio desarrollo económico.

Y no sin cierta razón, por cierto. Recuerdo incluso que uno de los grandes “gurús” de mi generación universitaria latinoamericana (el argentino Jorge Abelardo Ramos) escribía hacia fines de los 60 que industrialización era sinónimo de contaminación, y concluía afirmando que, en consecuencia, lo que nuestros países “subdesarrollados” estaban imperiosamente necesitando era *más* contaminación y no *menos*. Estas visiones, que resultaban perfectamente aceptables a los oídos de aquella muchachada de esos días, serían –como cualquiera comprende– absolutamente imposibles de sostener en los tiempos presentes.

■ Siguiéron luego veinte años de maduraciones difíciles, que culminan con la consagración en la Conferencia de Río de la idea –o el paradigma– del “desarrollo sostenible”, que rompe definitivamente aquella falsa dicotomía al postular que existe –o que puede existir– compatibilidad entre el desarrollo y la preservación del medioambiente.

La noción de que el desarrollo no debe ser necesariamente sinónimo de degradación ambiental y de maltrato a la naturaleza es, en realidad, un “descubrimiento” relativamente reciente (que data de la segunda mitad de los años 80).

En 1983, la ONU estableció la “Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, presidida por Gro Harlem Brundtland, que había sido primer ministro de Noruega. La *Comisión Brundtland* inició una gama de estudios, mesas redondas y conferencias públicas en todo el mundo y al cabo de tres años, en abril de 1987, publicó la información generada en este proceso bajo el título de “*Nuestro Futuro Común*” –también conocido como “*Informe Brundtland*–, en el cual se daba a conocer la definición más completa sobre el concepto de desarrollo sostenible, que sigue siendo hasta el día de hoy la más aplicada y difundida: “es aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”.

Según este planteamiento, el desarrollo sostenible tiene que conseguir a la vez:

- satisfacer las necesidades del *presente* fomentando una actividad económica que suministre los bienes necesarios a toda la población mundial. La Comisión resaltó “las necesidades básicas de los pobres del mundo, a los que se debe dar una atención prioritaria”; y
- satisfacer las necesidades del *futuro* con la reducción al mínimo de los efectos negativos de la actividad económica, tanto en el consumo de recursos como en la generación de residuos, de tal forma que sean soportables por las próximas generaciones. Cuando nuestra actuación supone costos futuros inevitables (por ejemplo la explotación de minerales no renovables), se deben buscar formas de compensar totalmente el efecto negativo que se está produciendo (por ejemplo, desarrollando nuevas tecnologías que sustituyan el recurso utilizado).

La conclusión fundamental de la CNUMAD (1992), que “asimiló” e integró este novedoso concepto de “desarrollo sostenible”, fue que se podían conciliar los objetivos potencialmente contradictorios del desarrollo económico y de un medioambiente saludable; que era posible, en síntesis, restablecer el equilibrio entre los efectos de las actividades humanas y la capacidad de regeneración de la naturaleza.

■ No parece aventurado anunciar que estamos asistiendo ahora a una “tercera etapa”, a una nueva “vuelta de tuerca” en la evolución del pensamiento ambiental (en las percepciones que tenemos de las relaciones entre medioambiente y el desarrollo económico); “vuelta de tuerca” que nos lleva a postular de manera inequívoca que el desarrollo y el crecimiento económico son condiciones indispensables de la salud ambiental.

Estamos, en efecto, ante una enorme e insólita novedad que debe estimularnos a repensar y replantear nuestros postulados básicos en el campo ambiental, y quizás podamos nosotros, en el ámbito interamericano, adelantarnos a formular o enunciar estas “nuevas verdades”, que se manifiestan dramáticamente en nuestro propio continente pero que poseen indudables vigencias universales.

Resulta paradójico, pero lo cierto es que uno llega hoy de visita a esos grandes “centros industriales y consumistas” del Norte y se maravilla con el espectáculo de los bosques y de la naturaleza, de los cursos de agua límpidos y llenos de peces; uno anda incluso topándose con ciervos y osos por los caminos vecinales. Pero uno llega, en cambio, de visita a las ciudades nuestras, en nuestros países, que son supuestamente los edenes naturales infra-indus-

trializados, uno llega a muchas de nuestras capitales latinoamericanas y es muchas veces el espectáculo deprimente de la aridez o de la tierra arrasada, del aire irrespirable, de la deforestación y los cursos de agua absolutamente contaminados, de la caza indiscriminada de animales que van a parar indefectiblemente “a la olla” o al “al asador”, de la falta de respeto por el entorno natural. Lo decimos con tristeza y lo decimos con pena, pero ésta es la trágica realidad a la que estamos actualmente enfrentados.

Subdesarrollo –infradesarrollo– y degradación ambiental, todo junto: tal parece ser el espectáculo normal al que el mundo actual nos ha ido paulatinamente acostumbrando. Basta con viajar un poco por el mundo para poder testimoniarlo.

Repito: es una vergüenza y es una lástima, pero estas realidades que rompen cada vez más los ojos de cualquier asiduo viajero encierran además grandes lecciones que convendría lo antes posible ir aprendiendo y asimilando (integrando a las políticas públicas y a las estrategias internacionales), porque vienen a trastocar radicalmente algunos de nuestros presupuestos tradicionales sobre las relaciones entre el medioambiente y el desarrollo.

Es forzoso reconocer que los asuntos del medioambiente y del desarrollo sostenible poseen con frecuencia una prioridad eminentemente retórica para muchos de nuestros gobiernos, y que sólo cuando se registra algún desastre ecológico o alguna emergencia ambiental (alguna situación verdaderamente “irrespirable” en el sentido literal de la palabra) se genera la alarma social necesaria como para atender ciertas situaciones o problemas con la seriedad que se merecen.

Las razones que subyacen a las situaciones que acabamos de exponer son bastante sencillas y fáciles de comprender.

Así como es prácticamente imposible –y hasta injusto– exigirles que cuiden del medioambiente a los millones de mujeres, hombres y niños que en nuestra América (lo mismo que en el resto del mundo) deben lidiar con las urgencias de la supervivencia cotidiana porque viven en condiciones de pobreza extrema, de la misma manera resulta difícil –y muchas veces injusto– exigirles a los Estados que den la prioridad necesaria a la protección del medioambiente cuando deben enfrentar simultáneamente los problemas acuciantes del subdesarrollo, la pobreza y la marginalidad, la violencia, la injusticia, el narcotráfico, una desmesurada deuda externa o la discriminación comercial internacional, para mencionar apenas algunos de los problemas que amenazan con sumir nuestras sociedades en desastres mucho más in-

mediatos y palpables que las anunciadas hecatombes ecológicas del mañana (incluyendo las anunciadas consecuencias del cambio climático).

Se torna entonces cada día más patente la ruptura del vínculo negativo que en otras épocas se establecía entre el crecimiento económico, la industrialización y los índices de contaminación ambiental.

Observamos que en las últimas décadas, los países “industrializados” han conseguido mejorar sensiblemente la calidad del medioambiente al tiempo continuaban con un crecimiento económico acelerado. Es probable que la creciente “desmaterialización” de la producción resultante de la revolución tecnológica (la informática, las comunicaciones, la miniaturización, los nuevos materiales, la eficiencia energética, etc.) y la creciente preeminencia del sector de los servicios en las economías desarrolladas –sumadas a una ciudadanía cada vez más exigente y vigilante en cuanto a la salud de su entorno– estén contribuyendo a estas muy favorables evoluciones ambientales.

Pero lo que nos interesa muy especialmente destacar aquí es que todas las mejoras en los índices de calidad ambiental –del aire, del agua, de la contaminación industrial, de la cobertura de bosques, etc.– son aún más notables cuando se recuerda que esos mismos países que exhiben dichos índices crecieron algo así como un 80 % durante el mismo período que estamos reseñando.

Los datos en este sentido abundan y asumen en algunos casos ribetes verdaderamente espectaculares: las universidades de Yale y Columbia (EEUU) publican desde 2002 el *Environmental Performance Index*, que incluye y analiza toda una serie de indicadores de “salud” ambiental”. Los expertos de ambas universidades concluyeron muy recientemente que “el análisis de los factores que subyacen a los índices correspondientes al año 2008 sugieren que *la prosperidad es una determinante fundamental del éxito ambiental*”.

Para una cierta visión *rousseauuniana*, ingenua o tradicional del problema, que predicaba una especie de “vuelta a la naturaleza”, el medioambiente incontaminado era un raro privilegio de los pobres del Sur: uno de los pocos lujos o privilegios que la pobreza (el infra-desarrollo) podría suministrar.

El verbo *conservar* (cuidar, preservar, mantener, guardar, retener, amparar, etc.) se nos presentaba en esta cosmovisión como un término más o menos incompatible –o por lo menos contradictorio– con el verbo *crear*,

que implica “hacer” (transformar, inventar, construir, producir, componer, desarrollar, incrementar, etc.).

Conservar y *crear* aún aparecen en nuestro sistema de ideas como términos opuestos o “en tensión”, por decir lo menos. Y es precisamente esta emergente “paradoja post-moderna” la que intentamos poner de manifiesto mediante el epígrafe de Jorge Luis Borges (extraído de su “*Historia de la Eternidad*”) con el que introducimos este artículo.

Notamos –y no sin cierto asombro– que el medioambiente sano se ha vuelto cada vez más un lujo de los ricos (un privilegio que sólo la riqueza estará en condiciones de proporcionar). Puesto en términos de la cosmogonía *borgesiana*, diríamos entonces que ya no nos será posible armoniosamente *conservar* (mantener, preservar, etc.) si no somos al mismo tiempo capaces de muy activa e imaginativamente *crear* (producir, transformar, inventar, etc.); si no somos capaces, en suma, de reconciliar ambos verbos y convertirlos definitivamente en sinónimos (“como en el Cielo...”).

Parece que ha llegado la hora de tomar nota de esta extraordinaria noticia con la que deberemos lidiar todos en el nuevo siglo: contrariamente a lo que nos anuncian las visiones apocalípticas y neo-malthusianas aún en boga, existe –o podría existir– algo así como una compatibilidad esencial entre el crecimiento económico y el medioambiente en el largo plazo (si es que actuamos con suficiente prudencia, inteligencia e imaginación).

Lo cierto es que la protección del medioambiente requiere de ingentes dosis de inversiones, de nuevas y sofisticadas tecnologías, y de un nivel de educación (y de “conciencia pública ambiental”) que solamente un sostenido crecimiento económico y un alto grado de desarrollo pueden a largo plazo “sostener” o “sustentar”.

La pobreza y el infra-desarrollo como factores de contaminación básicos son lo que deberemos en adelante y con la mayor energía denunciar, tanto en el ámbito de la OEA como en el resto de los ámbitos de actividad internacional (el elemento más crítico de la contaminación es el hambre: “No hay peor contaminación que la contaminación de la pobreza”, denunciaba hace más de treinta años Indira Gandhi, dirigiéndose a la Conferencia de Estocolmo en 1972).

Dicho de otra forma, y con la mayor claridad posible: toda traba o impedimento impuesto a las posibilidades de desarrollo y crecimiento de nuestros países deberá ser visto –y denunciado– en el futuro como un aten-

tado muy directo contra el medioambiente y el patrimonio ecológico tanto doméstico como global, porque, como decíamos antes, el crecimiento y el desarrollo económico se han convertido en *condición necesaria* para la protección ambiental. Es decir que aquella noción aceptada de que “no hay desarrollo pleno si no se protege el medioambiente” debería ser matizada o complementada ahora con esta otra –que en algún sentido invierte los términos clásicos del problema– para afirmar que “no se protege el medioambiente sin un desarrollo pleno de nuestras sociedades”. Ya sobran evidencias y argumentos como para defender en todos los foros medioambientales este diáfano principio internacional.

Estamos cada vez más convencidos de que este nuevo enfoque –esta nueva visión– de las relaciones entre medioambiente y el desarrollo que se viene abriendo paso en el pensamiento y en el debate ambiental internacional debería servir como estímulo para enriquecer nuestros próximos debates a nivel hemisférico.

La comunidad americana –y la OEA como su máximo foro político y de cooperación, que conmemora 60 años de existencia desde su fundación con la Carta de Bogotá en 1948– debería aprovechar esta oportunidad única para intentar forjar una alianza privilegiada en esta parte del mundo, que nos permita hacer realidad aquel magnífico “sueño de Río”: el sueño de una vida “saludable, productiva y en armonía con la naturaleza” para todos los habitantes del hemisferio.

Notas

1. Seminario Santiago sobre “Comercio Internacional, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible”, abril de 1992; publicación del libro *Difficult Liaisons, Trade and the Environment in the Americas*, Nort-South Center/OAS, 1993; Seminario Interamericano sobre el Comercio y la Gestión Ambiental en el Contexto de los Procesos de Integración, Buenos Aires, abril de 1995.
2. Seminario sobre Cuentas Ambientales, Washington, abril de 1993.
3. Seminario sobre Cooperación Tecnológica Hemisférica para el Desarrollo Sostenible, Washington D.C., septiembre de 1993; Reunión de Expertos en Tecnologías Ambientalmente Sanas, Ottawa, noviembre de 1995.

RESUMEN

El Sistema Interamericano posee una muy larga tradición en el campo de la protección del medioambiente y de los recursos naturales que se remonta a la Convención del Hemisferio Occidental de 1940. A partir de los años 90 se registra una verdadera eclosión de iniciativas, declaraciones y acuerdos sobre el medioambiente, de la cual los países de América no permanecen ajenos. La OEA encara en este contexto un proceso de actualización respecto de sus propias agendas políticas y de cooperación para ponerse a la altura de estas evoluciones internacionales. Paulatinamente se reconoce que el desarrollo y el medioambiente no son términos contradictorios, sino que son términos compatibles y complementarios.

En el hemisferio occidental se encuentran dos de las mayores “potencias industriales y tecnológicas” junto con algunas de las grandes “potencias ecológicas” del planeta, y la OEA –como principal foro de concertación política y de cooperación hemisférico– está llamada a promover una nueva alianza para plasmar el ideal de un desarrollo sostenible en las Américas.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXV - N° 4 - Diciembre, 2008

DOCUMENTOS

Carta Democrática Interamericana*

Organización de los Estados Americanos

LA ASAMBLEA GENERAL,

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención;

RECONOCIENDO los aportes de la OEA y de otros mecanismos regionales y subregionales en la promoción y consolidación de la democracia en las Américas;

RECORDANDO que los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada del 20 al 22 de abril de 2001 en la ciudad de Quebec, adoptaron una cláusula democrática que establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas;

TENIENDO EN CUENTA que las cláusulas democráticas existentes en los mecanismos regionales y subregionales expresan los mismos objetivos que la cláusula democrática adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Quebec;

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;

CONSIDERANDO que la solidaridad y la cooperación de los Estados americanos requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa y que el crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia y la equidad y la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente;

REAFIRMANDO que la lucha contra la pobreza, especialmente la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados americanos;

* Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001. Extraída de http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm

TENIENDO PRESENTE que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia;

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;

CONSIDERANDO que la educación es un medio eficaz para fomentar la conciencia de los ciudadanos con respecto a sus propios países y, de esa forma, lograr una participación significativa en el proceso de toma de decisiones, y reafirmando la importancia del desarrollo de los recursos humanos para lograr un sistema democrático y sólido;

RECONOCIENDO que un medio ambiente sano es indispensable para el desarrollo integral del ser humano, lo que contribuye a la democracia y la estabilidad política;

TENIENDO PRESENTE que el Protocolo de San Salvador en materia de derechos económicos, sociales y culturales resalta la importancia de que tales derechos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar el régimen democrático representativo de gobierno;

RECONOCIENDO que el derecho de los trabajadores de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses es fundamental para la plena realización de los ideales democráticos;

TENIENDO EN CUENTA que, en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, los Ministros de Relaciones Exteriores expresaron su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para

asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención; y que la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) estableció, consecuentemente, un mecanismo de acción colectiva en caso de que se produjera una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización, materializando así una antigua aspiración del Continente de responder rápida y colectivamente en defensa de la democracia;

RECORDANDO que, en la Declaración de Nassau (AG/DEC. 1 (XXII-O/92)), se acordó desarrollar mecanismos para proporcionar la asistencia que los Estados Miembros soliciten para promover, preservar y fortalecer la democracia representativa, a fin de complementar y ejecutar lo previsto en la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91);

TENIENDO PRESENTE que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/DEC. 4 (XXIII-O/93)), los Estados Miembros expresaron su convencimiento de que la democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión renovada e integral de la solidaridad americana, y que de la puesta en marcha de una estrategia inspirada en la interdependencia y complementariedad de esos valores dependerá la capacidad de la Organización de contribuir a preservar y fortalecer las estructuras democráticas en el Hemisferio;

CONSIDERANDO que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, los Estados Miembros expresaron su convicción de que la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuer-

zo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno;

TENIENDO PRESENTE que los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas, en ocasión del trigésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General, en San José de Costa Rica, dando cumplimiento a la expresa instrucción de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Tercera Cumbre, celebrada en la ciudad de Quebec, aceptaron el documento de base de la Carta Democrática Interamericana y encomendaron al Consejo Permanente su fortalecimiento y ampliación, de conformidad con la Carta de la OEA, para su aprobación definitiva en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en la ciudad de Lima, Perú;

RECONOCIENDO que todos los derechos y obligaciones de los Estados Miembros conforme a la Carta de la OEA representan el fundamento de los principios democráticos del Hemisferio; y

TENIENDO EN CUENTA el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida,

RESUELVE:

Aprobar la siguiente

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

I

La democracia y el Sistema Interamericano

Artículo 1

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

Artículo 2

El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. 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.

Artículo 3

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.

Artículo 4

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.

Artículo 5

El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

Artículo 6

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.

II

La democracia y los derechos humanos

Artículo 7

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.

Artículo 8

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.

Los Estados Miembros reafirman su intención de fortalecer el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el Hemisferio.

Artículo 9

La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

Artículo 10

La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la

aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio.

III

Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza

Artículo 11

La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

Artículo 12

La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Los Estados Miembros de la OEA se comprometen a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del Hemisferio. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia.

Artículo 13

La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio.

Artículo 14

Los Estados Miembros acuerdan examinar periódicamente las acciones adoptadas y

ejecutadas por la Organización encaminadas a fomentar el diálogo, la cooperación para el desarrollo integral y el combate a la pobreza en el Hemisferio, y tomar las medidas oportunas para promover estos objetivos.

Artículo 15

El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.

Artículo 16

La educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías.

IV

Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática

Artículo 17

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

Artículo 18

Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer vi-

sitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

Artículo 19

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

Artículo 20

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

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

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

derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

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

Artículo 21

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

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

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

Artículo 22

Una vez superada la situación que motivó la suspensión, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá proponer a la Asamblea General el levantamiento de la suspensión. Esta decisión se adoptará por el voto de los dos tercios de los Estados Miembros, de acuerdo con la Carta de la OEA.

V

La democracia y las misiones de observación electoral

Artículo 23

Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos.

Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA

asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito.

Artículo 24

Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral.

Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA. La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se las dotará de los recursos necesarios. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada.

Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los informes sobre sus actividades.

Artículo 25

Las misiones de observación electoral deberán informar al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, si no existiesen las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas.

La OEA podrá enviar, con el acuerdo del Estado interesado, misiones especiales a fin de contribuir a crear o mejorar dichas condiciones.

VI

Promoción de la cultura democrática

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.

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.

Artículo 28

Los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung
A.C. Año XXV - N° 4 - Diciembre, 2008

Dimensión de la amenaza: democracias abiertas y terrorismo internacional*

Hans-Peter Schwarz

A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y luego de que la administración Bush declarara la “guerra al terrorismo”, el terrorismo internacional fue interpretado por una parte de la investigación como un factor cualitativamente nuevo en la política internacional. ¿Qué es lo verdaderamente novedoso de este fenómeno? ¿Y qué juicio merecen las estrategias con las que los Estados intentan defenderse?

I. Efectos inimaginables

Lo novedoso es el potencial destructivo de los atentados terroristas. El horror que generó la masacre del 11 de septiembre en Nueva York o atentados similares en Londres o en Madrid es justificado, pero en verdad el daño fue limitado. En el peor de los casos, los explosivos con-

* La Redacción agradece la autorización para publicar este trabajo en español, aparecido en *Die Politische Meinung*, N°. 463, junio de 2008.

HANS-PETER SCHWARZ

Estudió Ciencias Políticas e Historia en la Universidad de Basilea y en la de Freiburg-Breisgau, donde fue discípulo de Arnold Bergstraesser. Tras su habilitación en 1964 dictó cátedra de Ciencia Política en las universidades de Hamburgo y Colonia. Desde 1973 fue profesor ordinario de Politología en la Universidad de Bonn. Como sucesor de Karl-Dietrich Bracher dirigió el Instituto de Ciencias Políticas. Ha sido profesor visitante en las universidades de Oxford y de Washington, como así también en el John-Hopkins de la Universidad de Bolonia.

vencionales pueden causar la muerte de cientos de personas y lesionar a otros tantos. Un atentado demoníacamente ingenioso con aviones secuestrados puede causar miles de víctimas. Para los afectados, el efecto es terrible. El impacto psicológico en las sociedades democráticas es igualmente vasto. Sin embargo, muchas veces se olvida que el mundo de los Estados de comienzos del siglo XXI viene del sangriento siglo XX, en el que desesperados políticos intentaron una y otra vez conmocionar psicológicamente a los respectivos gobiernos mediante atentados contra la población civil indefensa. Sinn Fein comenzó a actuar en ese sentido en las postrimerías del siglo XIX, seguido luego por el terror del IRA. Sobre todo la segunda mitad del siglo XX registra el rastro sangriento de toda una serie de atentados contra la población civil: el terror de las FLN o de la Organización del Ejército Secreto OAS en la guerra de Argelia, el terror de la OLP y de las organizaciones terroristas que nacieron en su seno, el terror de la RAF y de las Brigadas Rojas, el terror de la ETA, de las organizaciones subversivas en Cachemira, de los chechenios... La lista es larga.

La amenaza se transformaría en genuinamente novedosa en el momento en que se emplearan armas ABC. En la década del cincuenta del siglo pasado comenzó a comprenderse que la era atómica implicaba condiciones totalmente nuevas para las relaciones internacionales. Es posible —es preferible no utilizar el término probable— que la era atómica después de Hiroshima y Nagasaki demuestre una vez más todo su horror en forma de un atentado terrorista con una bomba atómica sucia con consecuencias inimaginables sobre la política interior, la política internacional y la coyuntura mundial. En principio, es posible contaminar con radioactividad durante años metrópolis como Nueva York, Los Angeles, Londres o Hamburgo. Las pérdidas en vidas humanas y las consecuencias económicas podrían ser nefastas. Las epidemias desencadenadas por el uso criminal de armas B podrían causar igualmente decenas de miles de víctimas. Los efectos psicológicos en el país afectado podrían ser igualmente devastadores. Otro tanto puede decirse respecto del envenenamiento de agua potable en las grandes ciudades.

En los albores del siglo XXI, este tipo de atentados es más probable que improbable. Motivo de gran preocupación son, entonces, ante todo, los medios a disposición de los terroristas de hoy. Estos medios son lo cualitativamente nuevo.

II. El terrorismo de Al Qaeda

En el pasado más reciente, las organizaciones terroristas reconocían motivaciones y composiciones heterogéneas. Estaba el terrorismo de los comandos asesinos de las minorías étnicas, el terrorismo de la guerra civil, el terrorismo de marxistas y antimarxistas, el terrorismo anticolonial y el terrorismo dirigido contra fuerzas de ocupación foráneas, y encontramos el terrorismo con motivaciones religiosas en el subcontinente indio, en Irak y en el Líbano, por ejemplo. La experiencia nos dice que este tipo de motivos seguirá conduciendo en numerosos países a un terrorismo que atenta contra civiles ajenos a la lucha.

El terrorismo islámico al estilo Al Qaeda, sin embargo, es lo cualitativamente nuevo. La religiosidad exacerbada, no importa si se la define como equivocada o de inspiración divina, ha legitimado desde siempre el terror más brutal contra la población civil y es uno de los hechos bien conocidos de la historia universal. Pero en el siglo XX, el terrorismo religioso no era la regla, sino más bien la excepción. Esto ha cambiado desde la irrupción del islamismo político criminal en la década de 1990. Dos cosas constituyen amenazas particularmente grandes.

Por un lado, esta variante del fanatismo religioso ha llevado a la crianza masiva de seres capaces de cometer atentados suicidas. Dado que estos terroristas no tienen motivo alguno para preparar su fuga luego de los atentados, éstos son relativamente fáciles de preparar logísticamente, pueden realizarse en forma muy puntual y tienen un efecto atemorizador devastador (para la peligrosidad de los ataques es indiferente que los autores se inmolen a sí mismos y a muchos civiles casualmente presentes en virtud de un lavado de cerebro, o por influencia de la droga, o mediante explosivos atados a su cuerpo contra su voluntad). Es obvio que el terrorismo suicida facilitaría también fundamentalmente los atentados con armas ABC.

En segundo lugar, el terrorismo islámico es particularmente peligroso porque se apoya sobre redes transnacionales. Se dirige contra enemigos globales y recibe múltiple apoyo global, apoyo psicológico a través de imágenes por televisión e Internet que legitiman su accionar, pero también apoyo logístico, entrenamiento en los campos respectivos, incluida la facilitación de armas y de dinero. Defenderse contra esta nueva ola de terrorismo resulta tan difícil porque los terroristas son reclutados tanto del entorno de las minorías religiosas endógenas como también de comandos

terroristas exógenos. Esto nos lleva a detenernos en otro aspecto totalmente novedoso.

III. El carácter abierto de las democracias modernas

Las democracias de comienzos del siglo XXI son sociedades abiertas en tres sentidos. Desde la década de 1960 han aumentado exponencialmente los viajes globales. En general, es un fenómeno que se celebra como manifestación de una calidad de vida moderna deseable y que se aprovecha con total naturalidad. También ha crecido de manera múltiple el comercio mundial en las pasadas décadas. Las economías estrechamente interdependientes del mundo y de Europa no quieren ni pueden renunciar a esto. Va de suyo que el transporte de carga y el transporte de pasajeros difícilmente controlable crea condiciones ideales para terroristas que operan a nivel transnacional.

Otra característica de las modernas sociedades abiertas son los sistemas de comunicación, actualmente mucho más eficientes que en anteriores épocas. La telefonía clásica con líneas fijas o comunicaciones de radio codificadas facilitaron enormemente la comunicación global entre grupos terroristas. Sin embargo, la irrupción de celulares y de Internet en la década de 1990 provocó una verdadera revolución en las posibilidades de comunicación terrorista.

Un tercer aspecto de este carácter abierto se refiere a la propensión de las democracias europeas a considerar útil, o a tolerar, la inmigración masiva legal de otras culturas, y de reprimir sólo parcialmente la inmigración ilegal. Es sabido que en los diferentes países varían las disposiciones sobre inmigración y otorgamiento de asilo. De cualquier modo, todos los grandes países en la UE (Alemania, Inglaterra, Francia, Italia, España), pero también un país de tamaño medio como los Países Bajos o los Estados más pequeños del tipo de Dinamarca o Austria, enfrentan minorías provenientes de la cultura musulmana cuya segunda y tercera generaciones tampoco se han integrado y que difícilmente se integren algún día. Dado que en muchos casos se formó también una nueva clase baja constituida en guetos, la alteridad religiosa potencial y un estatus social bajo coinciden a menudo con un odio potencialmente agresivo hacia los pueblos anfitriones.

No obstante, es un hecho suficientemente conocido que también pueden caer en el radicalismo religioso con transiciones hacia el terrorismo jóvenes musulmanes que no forman parte de las clases bajas. Igualmente conocido es que los terrorismos musulmanes operantes transnacionalmente no sólo encuentran simpatizantes en minorías endógenas, sino que también reclutan marginados frustrados para acciones terroristas. Ya no es posible separar claramente el terrorismo endógeno del exógeno.

IV. Los simpatizantes del terror

Un cuarto factor condicionante cualitativamente nuevo es, finalmente, la gran cantidad de nuevos Estados, de difícil identificación, en los que el terrorismo es tolerado o incluso subrepticamente fomentado.

En el siglo XX ocurrió más de una vez que los terroristas encontraran refugio, asilo, a menudo también apoyo secreto por parte de determinados partidos o servicios secretos. En general fue y sigue siendo hasta la fecha el caso cuando existe un asentamiento transfronterizo de etnias que son discriminadas en un Estado nacional. En este contexto, no se puede olvidar del todo que la cadena de decisiones equivocadas que llevaron a la “catástrofe original” de la Primera Guerra Mundial comenzó con el atentado terrorista en Sarajevo, cuyos instigadores pertenecían al servicio secreto serbio. Sobre todo en los Balcanes y en Medio Oriente, el terrorismo dirigido en secreto desde países vecinos, o al menos tolerado por los gobiernos oficiales, fue a lo largo de todo el siglo XX una de las principales características en estas regiones, y sigue siéndolo hasta la fecha.

Sin embargo, antes de la Primera Guerra Mundial se contabilizaban treinta y seis países independientes; hoy son alrededor de doscientos. Por lo tanto, nadie puede sorprenderse de que en la actualidad, entre los nuevos Estados muchas veces no consolidados que surgieron desde entonces, se encuentren comparativamente muchos gobiernos que toleran terroristas en su territorio, los sostienen o secretamente los instrumentalizan para desestabilizar ciertos países vecinos o también otros alejados. En muchas partes es práctica usual del Estado financiar las organizaciones terroristas, permitirles crear en secreto una infraestructura de terror, facilitarles armas y darles apoyo propagandístico. Tampoco aquí vale la pena entrar en detalles; existen ejemplos más que suficientes: en África negra, en el Magreb, en

el Cercano y en el Medio Oriente, con Siria, Irán, Arabia Saudita, Pakistán, Afganistán antes de la caída de los talibanes, en América Latina, Cuba y, más recientemente, en Venezuela con el presidente Chávez. A menudo los gobiernos nacionales no están siquiera en condiciones de controlar todo su territorio, aun cuando quisieran hacerlo, de modo que es posible levantar campos terroristas. Todos sabemos el rol crítico que en este sentido juegan los Estados fallidos.

Los objetivos políticos de las organizaciones terroristas pueden ser de la naturaleza más variada. En algunos casos son instrumentalizados por el país anfitrión en su Guerra Fría contra un Estado vecino odiado (Siria contra Israel y el Líbano, Irán contra Siria, Pakistán contra la ocupación india en Cachemira). Ocasionalmente se observa un sofisticado doble juego, como en el caso de Arabia Saudita, cuya oligarquía está aliada con Estados Unidos y que al mismo tiempo paga elevadas sumas de dinero a redes terroristas antioccidentales, como una suerte de reaseguro.

También en este caso se puede constatar que el terrorismo es todo menos un fenómeno nuevo en la comunidad de Estados. Lo novedoso es que en la última década aumentó sustancialmente el peligro para las democracias occidentales debido a las armas terroristas, debido al novedoso terrorismo islámico, debido al carácter abierto de las democracias y porque existe un gran número de Estados que sirven de refugio o que facilitan la preparación de atentados.

Éstas y otras observaciones nos llevan a preguntar si contra este tipo de amenazas novedosas es necesario aplicar estrategias novedosas o si resulta posible desarrollarlas. La respuesta es más bien negativa. Y si echamos una mirada a las estrategias defensivas de los Estados amenazados por el terrorismo, nos encontramos más bien con los viejos patrones, ya conocidos. Algunas estrategias prometen más éxito, otras son contraproducentes cuando no desastrosas. A continuación enumeraremos y discutiremos sucintamente algunas pocas de ellas.

V. Cooperación entre los servicios secretos

Una estrategia defensiva probada y, dentro de ciertos límites, también efectiva contra las agrupaciones terroristas, es una intensa cooperación entre las policías y los servicios secretos de naciones amigas. En Europa esto se

viene practicando desde las décadas previas a la Primera Guerra Mundial, cuando los anarquistas amenazaban a los soberanos o a sus ministros o altos funcionarios y generales, para lo cual aceptaban el daño colateral que significaba sacrificar la vida de civiles casualmente presentes en el lugar del hecho. También el siglo XX fue un siglo de cooperación entre servicios secretos y policías contra terroristas, saboteadores, espías y demás grupos subversivos; naturalmente, esto siempre entre gobiernos políticamente afines. Dado que los peligros del terrorismo en el siglo XXI son aún más amenazantes, la cooperación entre los servicios tendrá que estrecharse más todavía. En este sentido, no hay nada nuevo bajo el sol.

Los Estados amenazados suelen proceder contra campos de entrenamiento o emplazamientos en el país vecino con acciones militares (ataques aéreos, operaciones comando), en especial en aquellos casos en los que los terroristas encuentran refugio en países vecinos y operan desde allí. Israel, amenazada desde la década del 50 en todos los frentes, ha actuado tradicionalmente así, y en forma similar lo ha hecho Turquía en su lucha contra la guerrilla kurda. Eventualmente, en el Estado vecino limítrofe se ocupan algunas docenas de kilómetros o son aseguradas por tropas mercenarias para dificultar los ataques terroristas. En la categoría del uso limitado de la fuerza también se inscribe la eliminación de los líderes terroristas a manos de los servicios secretos o mediante misiles lanzados desde aviones. Es posible que estas acciones traigan un alivio circunstancial. Pero tal como demuestra Hamas en la franja de Gaza, no es posible obtener un triunfo contundente contra un adversario decidido a recurrir al terrorismo mediante contragolpes puntuales o invasiones, u ocupaciones transitorias. Siempre habrá grupos que no se dejen disuadir por un contragolpe o una ocupación.

En algunas ocasiones, los gobiernos de los países amenazados por el terrorismo optan por la guerra y la ocupación de los países desde los que parten los ataques terroristas. La experiencia enseña que esta estrategia no permite obtener una mejora sostenible. La guerra de Israel contra el Líbano en 1982 fue un desastre en materia de relaciones públicas y no produjo ningún efecto duradero. Hoy, las guerrillas dispuestas a ejercer el terror están apostadas directamente en la frontera norte de Israel.

En el fondo, también la guerra contra Afganistán y la prolongada ocupación del país, basada en un gobierno instalado por las fuerzas de ocupación, se inscribe en la categoría de las guerras antiguerrilla y ocupaciones

condenadas al fracaso. Es superfluo decir que la guerra y la ocupación de Irak demostraron ser estratégicamente un error y algo mucho más grave que eso. Estas acciones fueron legitimadas con el argumento de un golpe preventivo contra un terrorismo nuclear que al mismo tiempo debía deponer a un dictador cuyos servicios secretos supuestamente tenían contacto con terroristas antiamericanos. Es difícil que en un futuro próximo una democracia occidental se deje tentar nuevamente y busque ocupar en el marco de la llamada “guerra contra el terror” un país del que parten los peligros terroristas. Estas estrategias no hacen más que crear un caos y constituyen un caldo de cultivo del terrorismo.

VI. Medios “diplomáticos”

Seguramente es y seguirá siendo más prometedor tratar de influir por medios no militares sobre los gobiernos que conceden refugio a las organizaciones terroristas. En ese sentido, podría hablarse de una “diplomacia total”, que utiliza una amplia gama de instrumentos positivos y negativos. Entre ellos figuran algunos medios que demostraron ser eficaces en las guerras calientes y frías del siglo XX o que al menos fueron probados: cooperación para el desarrollo, a la que en general se le agrega un ingrediente de corrupción de las elites que los dadores aceptan y de alguna manera aprueban; apoyo a movimientos insurgentes contra el gobierno que alberga a terroristas; aislamiento diplomático; estigmatización pública; vigilancia, limitación o embargo de flujos de dinero (esto muchas veces es legitimado con el argumento de la lucha contra el narcotráfico).

Muchas veces se aplica una estrategia de premio y castigo para incluir al gobierno que apoya a terroristas en una alianza antiterrorista. Estas estrategias de una erradicación no militar del terrorismo resultan a veces exitosas y otras veces fracasan. En general cuestan mucho dinero, destinado en definitiva a sobornar a los respectivos detentadores del poder. Allí donde también se emplea el instrumento de la ayuda armamentista contra terroristas con el envío de asesores policiales y militares suele desdibujarse el límite entre la lucha no militar y la lucha militar contra las organizaciones terroristas. No importa cómo se proceda o se apoye a terceros países: en general, la lucha no militar para contener o reprimir el terrorismo es moralmente tan sucia como lo es el propio terrorismo. El apoyo tácito de

los gobiernos de la UE al gobierno argelino en su despiadada lucha contra el GSPC islámico es un ejemplo emblemático de la ambivalencia moral de este enfoque. También en lo que se refiere a la “diplomacia total” vale aquello de que no hay nada nuevo bajo el sol.

VII. Margen de acción de Naciones Unidas

A menudo se reclama que se enfrente la amenaza global que parte del terrorismo mediante una acción global de Naciones Unidas. Pero determinados gobiernos que forman parte de las Naciones Unidas consideran por distintos motivos ciertas organizaciones terroristas como fuerzas de liberación. Estos países mantienen una posición crítica respecto de una acción dura por parte de Israel o Estados Unidos contra los ataques terroristas. La aceptación del ataque a Afganistán en 2001 luego del 11 de septiembre de ese mismo año fue una excepción a esta regla. En general, sin embargo, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no logran aprobarse resoluciones con sanciones contra las redes terroristas globales o regionales que tienen en este o aquel país sus bases; y cuando se logra aprobar una resolución, ésta suele tener muchas limitaciones. Estas son experiencias recogidas desde la década de 1950, cuando las organizaciones que luchaban contra el colonialismo, Israel o el régimen del *apartheid* en Sudáfrica gozaban de grandes simpatías entre muchos países de la ONU, a pesar de que muchas veces ejercían el terror contra la población civil. Poco nuevo bajo el sol también en este frente.

VIII. Fomento de la democracia

¿Dónde está, entonces, lo positivo? Como es sabido, a menudo se propagan estrategias humanamente ambiciosas para contrarrestar el surgimiento de terrorismo fuera de Europa a partir de la cooperación económica para el desarrollo y la exportación de la democracia. Se argumenta que el terrorismo de grupos reprimidos y perseguidos se genera a partir de la pobreza, el sometimiento de minorías o también de mayorías; muchas veces sería también la reacción a gobiernos cleptocráticos y administraciones corruptas. La introducción de la democracia misma, con un estándar

democrático mínimo, tal la esperanza expresada, podría remediar la situación. De hecho, esto fue exitoso en uno que otro caso, sobre todo cuando un país todavía no está contaminado por las organizaciones terroristas. Pero las organizaciones terroristas son por definición organizaciones político-criminales cuyos líderes suelen simpatizar poco con la democracia y muchas veces encuentran medios y vías para una nueva desestabilización por medio de la violencia; existen ejemplos de países en los que luego de que las organizaciones terroristas de liberación llegaron al poder ya no existe riesgo de terrorismo. Es el caso de Mozambique y Angola, por ejemplo. También países como las naciones más pequeñas de la región del Golfo o Jordania, o incluso Marruecos, que reciben ayuda económica de Occidente o que ellos mismos generan bienestar y en los que el poder mismo está interesado en desarticular las organizaciones, esto demuestra que con mucha suerte es posible impedir que las redes terroristas se expandan.

Sin embargo, el terrorismo islámico tiene raíces religiosas. Y la excitación o tentación religiosa también puede conmocionar a las sociedades que florecen económicamente o que están en vías de convertirse en Estados constitucionales democráticos. Además, algunos de los regímenes islámicos moderados, por ejemplo Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, son todo menos Estados humanitariamente ejemplares. No obstante, los Estados occidentales consideran adecuado otorgar a estos sistemas autoritarios ayuda económica con vistas al combate contra las organizaciones terroristas. Y lo hacen a sabiendas de que en última instancia son estos aliados los que generan terroristas en función de la represión que ejercen. Por naturaleza, los esfuerzos por generar estructuras democráticas son tibios, luego de que en diferentes casos (en Argel, en las zonas palestinas ocupadas por Israel o en Irak) quedara demostrado que en el peor de los casos, las elecciones democráticas pueden ser ganadas por mayorías islámicas cuyos líderes consideran el terrorismo legítimo.

IX. Instrumentos políticos

Un pronóstico más favorable merecen las estrategias destinadas a contrarrestar el terrorismo internacional presente en las minorías endógenas en Europa. Forman parte de estas estrategias las políticas educativas, de empleo, la asistencia social puntual y el diálogo con las dirigencias. Sin

embargo, los países que en el pasado se dieron el lujo humanitario de incluir en sus sistemas sociales a cientos de miles de inmigrantes difícilmente asimilables y en general poco calificados, y que durante décadas dejaron su integración librada a su suerte, tendrán que aceptar que seguirá habiendo algunos cientos de ellos propensos a caer en el terrorismo y algunas decenas de miles de simpatizantes. Es lo que se denomina el infierno de las buenas intenciones.

¿Qué se deduce de estas sucintas consideraciones? Las democracias abiertas tendrán que seguir conviviendo con el terrorismo sin mayores esperanzas de poder erradicarlo confiablemente. Nada se puede esperar de las intervenciones militares contra países en los que los terroristas encuentran refugio y apoyo. Tal como quedó demostrado durante el terrorismo del IRA en Inglaterra, las sociedades abiertas son capaces, sin embargo, de lidiar con una buena cantidad de terrorismo endógeno, que también era alimentado desde el exterior con suministro de armas y donaciones pecuniarias. Pero en Irlanda del Norte hubo que esperar décadas hasta alcanzar una precaria pacificación. También Israel logró, con una batería de medidas, prevenir el terrorismo entre los árabes de nacionalidad israelí (nada menos que una quinta parte de la población total) e impedir que el terrorismo exógeno se extendiera hacia su interior. Ello sólo fue posible con los más severos controles de ingreso al país y con una vigilancia policial que actualmente no sería aceptable en las democracias europeas.

A pesar de los terribles atentados en Londres y en Madrid, Europa hasta el momento apenas ha sido rozada por el terrorismo. Resta esperar qué pasaría en las democracias abiertas de la Unión Europea con sus sociedades paralelas si un terrorismo con armas ABC generara decenas de miles de víctimas o más. El siglo XXI recién está en sus albores.

RESUMEN

A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y luego de que la administración Bush declarara la "guerra al terrorismo", el terrorismo internacional fue interpretado por una parte de la investigación como un factor cualitativamente nuevo en la política internacional. ¿Qué es lo verdaderamente novedoso de este fenómeno? ¿Y qué juicio merecen las estrategias con las que los

Estados intentan defenderse? El siglo XXI recién comienza y todo hace suponer que las democracias abiertas tendrán que seguir conviviendo con el terrorismo sin mayores esperanzas de poder erradicarlo confiablemente.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXV - N° 4 - Diciembre, 2008

Hambre, petróleo y política: causas del incremento en los precios de los alimentos*

Wolfgang Maier

El 8 de septiembre de 2000, 189 Estados miembros de Naciones Unidas aprobaron en la 55ª Asamblea General la Declaración del Milenio, un documento en el que se reafirmaba la lucha contra la pobreza extrema y el hambre como una de las grandes prioridades políticas: para el año 2015 debía reducirse a la mitad la proporción de personas cuyos ingresos fuesen inferiores a un dólar diario (año base 1990).

Es muy posible que este objetivo no pueda ser alcanzado. El optimismo inicial dio lugar a un creciente escepticismo. En particular, el aumento de los precios internacionales para alimentos que se viene registrando en los últimos meses determina que los Objetivos del Milenio parezcan cada vez más lejanos. Estudios realizados por el Banco Mundial indican que los precios de los alimentos aumentaron en los últimos tres años un 83 %. En el caso de algunos alimentos, como el trigo por ejemplo, la suba fue incluso mayor. De este modo, los alimentos se vuelven cada vez más inaccesibles para los pobres y el hambre se impone una vez más como tema político candente.

* La Redacción agradece la autorización para publicar este trabajo en español, aparecido en *Die Politische Meinung*, N° 466, septiembre 2008.

WOLFGANG MAIER

Graduado en Economía Agraria en la Universidad de Hohenheim. Colaborador científico de la Universidad de Stuttgart en el tiempo en que realizó su doctorado sobre un tema de investigación regional. Entre 1990 y 2001 se desempeñó en diversas funciones en la sede central de la Fundación Konrad Adenauer. Representante de la KAS en Namibia (2001-2006). Desde julio de 2006 dirige la sección principal de política y asesoramiento de la KAS.

En los últimos meses, también los precios del petróleo, el gas y la electricidad experimentaron una suba al parecer imparable. Por otro lado, surgen indicios de que existe una relación entre la creciente demanda de energía en el mundo y el hambre, que en algunos países está comenzando a generar protestas sociales. Luego de que en un primer momento se discutiera la creciente demanda de alimentos de mayor valor agregado (“procesados”), sobre todo en los países emergentes de Asia, así como el rápido incremento de la población mundial, como principales factores de la suba de los precios, más recientemente la atención se centra en el crecimiento exponencial de los biocombustibles en todo el mundo. Según un estudio inicialmente confidencial del Banco Mundial, hasta un 75 % del incremento de los precios se debe a la producción de biocombustibles. Otros estudios, como el realizado por la organización para el desarrollo Oxfam, estiman que aproximadamente un 30 % del incremento en los precios es consecuencia de la producción de biocombustibles.

Aun cuando los expertos siguen discutiendo sobre el porcentaje, se multiplican los indicios de que el aumento en los precios de los alimentos se debe en buena parte al incremento en la producción de bioenergía. Una suba de los precios se produce, en primera instancia, porque las superficies utilizadas anteriormente para producir alimentos se emplean ahora para la fabricación subsidiada de biocombustibles. La consecuencia es que hay menos superficie disponible para la producción de alimentos. Al producirse menos, los precios se incrementan. Además, en muchas regiones del mundo, la calidad de los suelos se deteriora y en localizaciones menos aptas la producción tiene lugar en condiciones menos favorables, lo que genera mayores costos. Naturalmente, los mayores precios para los medios de producción agropecuarios (combustibles, energía, fertilizantes, etc.) contribuyen en forma directa al incremento de los precios. Otras razones que explican el incremento de los precios serían el recalentamiento de los mercados, injerencias inadecuadas y proteccionistas en los mercados o la especulación y el cambio climático.

Las razones enumeradas para el alza de los precios de los alimentos y el hambre pueden asignarse a diferentes líneas de argumentación política: los críticos de la globalización condenan ante todo el supuestamente injusto orden comercial mundial y la política agropecuaria de la UE; los defensores de la energía nuclear recurren al estudio más reciente del Banco Mundial para responsabilizar a la creciente producción de biocombusti-

bles. Ambientalistas y organizaciones protectoras de los animales condenan al auto y al consumo de carne. En cambio, se discute poco el hecho de que existe una serie de países que antes eran considerados “graneros” del mundo y que con la producción de alimentos básicos podían generar importantes ingresos en divisas. Algunos de ellos hoy ni siquiera están en condiciones de alimentar a su propia población. En algunos países se responsabiliza de ello a la política del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial (o al neocolonialismo y al imperialismo). Con menor frecuencia se mencionan el fracaso de la política, una mala gestión de gobierno y la corrupción, aun cuando estos factores permitirían explicar algunas cosas mucho mejor.

La larga lista de razones aquí enumeradas hace pensar que efectivamente no existe una cadena de efecto simple, monocausal, para la relación entre los precios de la energía, los precios de los alimentos y el hambre. En cualquier caso, las políticas energéticas, agropecuarias y ambientales ganarán en importancia en la medida en que se agudicen las luchas distributivas, que se traducen en los precios. Las protestas causadas por el hambre en algunos países no son más que un “preludio”. En definitiva, estos Estados que se vuelven ingobernables también pueden convertirse en un riesgo para la seguridad internacional.

I. El derecho humano a la alimentación

La disponibilidad de una oferta suficiente de alimentos es un derecho fundamental del ser humano. En el siglo XXI no existe una razón económica y tecnológica imperativa para no garantizarlo. Aun cuando tampoco en el futuro podamos prevenir toda hambruna local, lo cierto es que el hambre como problema estructural no es tolerable. De ello se desprende una obligación de la política de intervenir en este punto. Los precios elevados en sí podrían representarse sólo como una adaptación conforme al mercado en las relaciones reales de oferta y demanda. Pero cuando el incremento en los precios provoca hambre, la política no puede quedarse sólo mirando. Del mismo modo, existe un derecho al acceso a la energía que no está formulado explícitamente como una necesidad básica, pero sin la cual tampoco es posible llevar una vida digna.

Si bien el planteo de Frederic Vester de pensar en forma “interconectada” no es del todo nuevo, en el contexto analizado no deja de tener ac-

tualidad. También el hambre es el resultado del fracaso de los sistemas regulatorios políticos, económicos y técnicos nacionales e internacionales, lo que dificulta una solución por el hecho de que los sistemas son interdependientes (conectados en red). En un nivel global, la política tiene la función de observar estas dependencias, desarrollar objetivos y establecer un consenso, lo que se ha intentado hacer con la formulación de los Objetivos del Milenio, un enfoque básicamente correcto pero perfectible.

Las medidas políticas que se adopten en el plano nacional, y en particular aquellas tomadas en el seno de los bloques económicos importantes como la Unión Europea, deben analizarse tempranamente en cuanto a sus posibles efectos globales. La exportación de productos agropecuarios subsidiados puede, por ejemplo, dañar de manera sustancial las estructuras de los pequeños productores en países en desarrollo, con los consabidos problemas y los posteriores costos de subsanación. En la actualidad, un elemento de prueba podría ser, por ejemplo, la reacción ante la evidencia de que el fomento de la producción de biocombustibles tiene consecuencias negativas sobre los precios de los alimentos: una buena política anticipa las consecuencias de sus decisiones o, al menos, corrige los errores detectados lo antes posible. Otro tanto es aplicable a nivel nacional en los Estados más afectados por los incrementos en los precios de energía y alimentos. También en este caso los políticos elaboran prioridades y fijan sus objetivos de desarrollo. La reducción de la pobreza y del hambre no puede ser identificada como prioritaria recién una vez que el hambre ha comenzado a propagarse; una buena política previene. Lo dicho en muchos países en desarrollo se aplica también a la política energética, a la que mayormente no se asigna el valor que le corresponde para el desarrollo económico, social y humano. Los “cortes de luz” que sufren muchos países en desarrollo en general obedecen menos a razones de fuerza mayor y más a la falta de interés político y a la imprevisión o a la falta de inversiones en la infraestructura energética, que frecuentemente se presenta en un estado de casi abandono.

El hambre irrumpe en el nivel local cuando los pequeños productores rurales enfrentan malas cosechas, producto de condiciones ecológicas o climáticas adversas, al igual que la población rural sin tierra y los sectores urbanos más pobres se quedan sin recursos para comprar alimentos cuando las necesarias infraestructuras están insuficientemente desarrolladas y cuando los mercados no funcionan. Pero el hambre también puede hacerse presente y quedarse cuando se insiste en conservar localizaciones no

sustentables que, una vez que por factores diversos desaparecen las ayudas que las vienen sosteniendo artificialmente, desembocan directamente en catástrofes tanto más graves.

II. Medidas concretas

La política puede actuar en el nivel internacional, nacional y local. En vista de la urgencia del problema, se requieren medidas simultáneas en varios niveles, algunas de las cuales queremos presentar aquí a modo de ejemplo.

Parte de la responsabilidad por el incremento en los precios se atribuye a operaciones de especuladores profesionales, así como a las cajas de previsión social y a los fondos de jubilaciones y pensiones. En este caso podrían analizarse medidas tendientes a mejorar la transparencia en los mercados a término. Para eso existen autoridades reguladoras que tienen posibilidades de intervenir.

Es posible examinar el subsidio y las exportaciones de productos agropecuarios europeos en cuanto a su efecto sobre la producción agropecuaria en los países socios y en cuanto al desarrollo de los precios de los alimentos para introducir las modificaciones correspondientes. Otra posibilidad sería facilitar el acceso a los mercados de los productos de países en desarrollo. Un ejemplo: si la manteca proveniente de Alemania se ofrece a menor precio que la manteca de producción local, esto puede ser beneficioso para los compradores en el corto plazo, pero en el más largo plazo se destruye la producción local, con consecuencias graves para la economía del país.

En el nivel nacional y local existen múltiples posibilidades para adoptar e implementar decisiones políticas: la decisión de conceder al agro, como también a la seguridad energética, una elevada prioridad, puede llevar a que los recursos nacionales y la asistencia internacional sean canalizados hacia estos sectores, por ejemplo para mejorar la infraestructura, ampliar las superficies de cultivo e incrementar la productividad e invertir en asesoramiento y capacitación. No siempre las medidas que se adoptan son suficientes. En algunas regiones se observa incluso una “involución” latente de su infraestructura, por ejemplo cuando redes de comunicación ya desarrolladas dejan de funcionar a causa del robo de los cables de cobre, como se observa actualmente en algunos países.

Recientemente, el Consejo Mundial Agropecuario de la ONU, creado en 2002 en Johannesburgo, señaló que la estructura agraria de pequeños agricultores prevaleciente todavía en muchos países puede y debe seguir jugando un papel importante si recibe la ayuda necesaria. El Consejo reclama en su documento la reconversión a un sector agropecuario “multifuncional” que privilegia la conservación y renovación de los recursos en materia de agua, suelos, bosques y biodiversidad. Concretamente, los expertos proponen el regreso a métodos tradicionales de cultivo, con formas de producción convencionales, semillas autóctonas y fertilizantes naturales. Este tipo de producción sería, además, claramente menos dependiente de los precios energéticos.

El hambre no es en absoluto algo que no pueda ser cambiado; nadie tiene que pasar hambre si se emplean las posibilidades que ofrece la mecanización de la agricultura, si funcionan los mercados internacionales y nacionales, y si, en general, reinan condiciones económicas que alientan la producción. La política puede y debe crear estas condiciones. Incluso puede prevenir catástrofes, por ejemplo, creando reservas de alimentos, lo que no debería comenzar a hacerse activamente recién una vez producida la catástrofe.

Del mismo modo, no existe una razón valedera que explique por qué al mundo se le debería acabar la energía. Pero seguramente no existe tampoco una solución única para el problema energético, sino siempre una solución que combine todas las posibilidades. Forma parte de la misma una mezcla de todas las posibilidades disponibles actualmente para generar energía, incluida la energía nuclear. Si la demanda de energía de los países industrializados y emergentes conduce a revueltas en los países pobres debido al hambre, entonces el mundo no puede darse el lujo de renunciar al uso de la energía nuclear; al menos, no en estos momentos.

De hecho, también los políticos deben comenzar a “pensar en red”, sin que por ello pueda presentarse una “única solución correcta”. Seguramente se podrá llegar siempre sólo a la solución más próxima a la mejor. Es decir que muy bien puede ocurrir que en algunas oportunidades el “precio más barato” no necesariamente sea también el “mejor precio”. Explicarle esto a la opinión pública es una función básica de una política previsora, orientada hacia la sustentabilidad y prescindente de intereses particulares.

Es probable que los precios energéticos y de alimentos sigan su escalada ascendente. Pero una política orientada hacia la sustentabilidad podrá contenerlos y, en buena medida, compensarlos.

RESUMEN

La creciente demanda de energía en el mundo, el aumento en la producción de biocombustibles y el hambre están en la actualidad fuertemente interrelacionados. Sin embargo, en el siglo XXI no existe una razón económica o tecnológica imperativa para no garantizar de hecho el derecho humano a la alimentación. De ello se desprende una obligación política de intervenir para acabar con el hambre en el mundo. Y sólo una política que se posicione por sobre los intereses particulares estará en condiciones de ofrecer soluciones en este punto.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXV - N° 4 - Diciembre, 2008

Instrucciones para la presentación de los trabajos

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español. En caso contrario, se deberá avisar a la Redacción de Diálogo Político con una anticipación mínima de cuatro semanas antes de la fecha de cierre del número correspondiente para analizar la posibilidad de una traducción.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: dialogo.politico@kas.org.ar, dirigidos al Jefe de Redacción: Dr. Esteban Mizrahi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración de la Dirección de Diálogo Político que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. El material enviado deberá ser original e inédito. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
5. Los autores aceptan enviar sus trabajos a Diálogo Político con la convicción de que si se publicara el material, el copyright y el derecho de reproducir el artículo en otra publicación será una decisión del Editor Responsable. Los acuerdos de transferencia del copyright (tanto en español como en inglés) deberán ser firmados por las personas indicadas y acompañar un documento en donde claramente se aclare la cesión de derechos. El traspaso del copyright no tendrá efecto hasta tanto no se confirme la publicación del trabajo.

6. Los artículos deberán ser enviados a Diálogo Político de acuerdo con las siguiente pautas:
- a. Extensión mínima: 6.000 palabras; extensión máxima: 10.000 palabras.
 - b. Tamaño de hoja: A4
 - c. Márgenes superior e inferior: 3,5; márgenes izquierdo y derecho: 2,5
 - d. Interlineado: 1,5
 - e. Tipografía: Arial; cuerpo: 12
 - f. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Los títulos deberán ser numerados con números romanos y caracteres en “bold” (negritas) (por ejemplo: I o II). Los subtítulos deberán ser “numerados” con letras (por ejemplo: A o B). Ambos, títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
 - g. La página 1 deberá contener la siguiente información:
 - i. Título del artículo
 - ii. Nombre del autor
 - iii. Institución a la que pertenece
 - iv. Abstract de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple tipografía Arial, cuerpo 10).
 - v. La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
 - h. Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos e irán al final del texto.
 - i. El interlineado de estas notas deberá ser simple, tipografía Arial, cuerpo 10.
 - j. Las tablas y esquemas (que incluye gráficos y diagramas) no deberán estar insertadas en el texto, sino que aparecerán en hojas separadas (tipo anexo), al final del artículo. Los títulos deberán ser en negritas, tipografía Arial, cuerpo 11, sobre el margen izquierdo y deberán tener numeración arábica. Desde el texto del artículo se hará referencia a cualquier elemento descrito.
 - k. Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido, año de publicación del trabajo, y página(s),

todo entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982, pág. 127). La cita completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.

1. Bibliografía: dicho listado deberá tener interlineado simple y un orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

Oates, W.E. Portney, P.R. y Mc Gartland, A.M., (1989): “The net Benefit of Incentive-Based Regulations: a Case Study of Environmental Standard Setting”, *American Economic Review* 79, págs. 1233-1242.

Para libros:

Cacua Prada, A., Priess, F., (2000). *Ética y Responsabilidad. Reflexiones para periodistas*, Bogotá, Editora Guadalupe LTDA.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 150 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución de la Dirección de Diálogo Político realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.

Este libro se terminó de imprimir en diciembre de 2008
en Primera Clase Impresores, California 1231. Buenos Aires