

Democracia y organismos internacionales

Alejandra Nuño

33

Democracia y organismos internacionales

Alejandra Nuño

Democracia y organismos internacionales

Alejandra Nuño

33

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Democracia y organismos internacionales

Alejandra Nuño

Primera edición, 2016

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8772-11-7

ISBN volumen impreso: 978-607-8772-44-5

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-90-2

ISBN volumen electrónico: 978-607-8790-16-6

El contenido es responsabilidad de la autora y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

- 7 Presentación
- 11 Introducción
- 17 La Organización de las Naciones Unidas
- 27 El sistema continental:
 - la Organización de los Estados Americanos
- 105 Breves conclusiones
- 109 Sobre la autora

Presentación

La participación de las organizaciones internacionales en la promoción y defensa de la democracia ha adquirido una creciente relevancia en los esfuerzos por garantizar la plena vigencia de la vida democrática, el respeto a los derechos humanos y la preservación de la paz.

La colaboración internacional en favor de la paz, la democracia y la igualdad empezó a tomar forma a mediados del siglo XX, en medio de los graves problemas que se vivían en Europa debido a la Segunda Guerra Mundial. Fue en la Conferencia de Teherán de 1943 cuando los países aliados, entre otros asuntos, decidieron iniciar el debate sobre la conformación de lo que sería la Organización de las Naciones Unidas. Posteriormente, los acuerdos de Yalta y Postdam, de 1945, ratificaron la aspiración de contar con un sistema en el que la democracia y los derechos fundamentales fueran el eje para alcanzar la paz, la cooperación y el desarrollo internacionales. En 1948, la

Declaración Universal de Derechos Humanos consagró el derecho de las personas a participar en el gobierno de su país y a acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad, y determinó que la voluntad del pueblo, como base de la autoridad del poder público, se exprese mediante elecciones auténticas, periódicas, con sufragio universal e igual, libre y secreto; asimismo, estableció que todas las personas están obligadas a respetar el estado de derecho en una sociedad democrática. Por su parte, desde su formulación, también en 1948, la Carta de la Organización de los Estados Americanos estipuló que la democracia sea la forma de gobierno vigente en los Estados que la integran.

Desde entonces se ha logrado desarrollar un sólido sistema internacional de derechos humanos que no puede ser concebido sin la democracia. La Declaración del Milenio en el año 2000 es aún más enfática: la democracia es consustancial para el bienestar de la población, la dignidad de las personas y la vigencia de los derechos humanos. Así, la consolidación de nuestro régimen democrático exige considerar el derecho internacional como parte integral de nuestro estado de derecho.

Este título de la colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática se aboca precisamente a hacer un recuento del desarrollo del sistema de protección de

derechos humanos, resaltando el papel axial de la democracia en ese proceso. Con una vasta experiencia en el ámbito internacional, Alejandra Nuño realiza una erudita y actualizada revisión de las trascendentes deliberaciones en organismos multilaterales. De manera sencilla nos hace conocer los puntos de encuentro que han permitido construir el consenso universal sobre el carácter basal de la democracia para el reconocimiento, protección y salvaguarda de los derechos humanos.

Instituto Nacional Electoral

Introducción

Todos los países del continente americano, en distintas medidas y proporciones, han pasado por regímenes que distaban de calificarse como democráticos. Los golpes de Estado,¹ las dictaduras² y los conflictos internos armados³

¹ Se pueden recordar, entre otros, los múltiples golpes de Estado en Ecuador (1963, 1976, 1997, 2000 y 2005, y el intento de golpe de Estado contra el presidente Rafael Correa en 2010), o los acontecidos en Bolivia (1971-1978), Chile (1973-1990), Uruguay (1973-1985), Argentina (1976-1983), Guatemala (1982, 1983, 1993) y Paraguay (1954-1989).

² De manera enunciativa se pueden mencionar las dictaduras de Hugo Banzer en Bolivia; la dictadura militar en Brasil; del general Manuel Antonio Noriega en Panamá; de Anastasio Somoza en Nicaragua, y del general Rafael Leónidas Trujillo en República Dominicana.

³ La región centroamericana ha sido la más afectada por conflictos armados. Al respecto, se recuerda el de Guatemala (1960-1996), que tuvo un saldo de 250,000 víctimas civiles, según datos de la Comisión de Esclarecimiento Histórico de ese país. De igual manera, El Salvador vivió 12 años de conflicto oficialmente reconocido (1980-1992), en el que las víctimas civiles sumaron más de 75,000, sin contar los centenares de miles de salvadoreños/as que huyeron de su país. Respecto de Sudamérica, se encuentra el caso peruano (1980-2000), y el más prolongado conflicto del continente, originado en 1948 en Colombia, el cual en los últimos tiempos ha generado expectativas de terminación a partir de los diálogos de alto nivel entre la guerrilla y el Estado que se llevan a cabo en Cuba.

eran la regla y no la excepción en América durante la segunda mitad del siglo XX. A ello se deben sumar las situaciones vividas en países como México, en donde si bien el contexto no calificaba dentro de alguno de los supuestos anteriores, lo cierto es que las elecciones estaban lejos de ser consideradas libres y respetuosas del clamor popular.

En ese contexto, la visión de la democracia era un tema que no podía ser excluido de los foros multilaterales, ya fueran políticos, económicos, sociales o de derechos humanos. Durante más de 60 años, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) han tenido a la democracia como uno de los principios rectores de su actuar.

Ello se evidencia en un sinnúmero de resoluciones que ambos organismos han emitido al respecto, así como en los instrumentos internacionales (tratados, declaraciones, resoluciones) que han adoptado, en los mecanismos de supervisión creados y en la forma en que toman en cuenta a la democracia como un indicador transversal de la gestión de todas sus instituciones.

La labor que han llevado a cabo estos organismos en su conjunto refleja no sólo las continuas tensiones generadas respecto de la aceptación de diversos tipos y

formas de gobierno, sino la subsistencia de modelos antidemocráticos que cuentan con el apoyo o auspicio de distintos países. Pero, más importante y significativo aún, estos foros también han resultado ser la última opción para quienes tienen que acudir a instancias internacionales para denunciar la ausencia de democracia o el quebranto a la misma.

En tal sentido, es importante recordar que México ha tenido un papel central en los escenarios internacionales, tanto en la propuesta de resoluciones y de iniciativas de adopción de instrumentos internacionales, como en mantener una postura de respeto a la soberanía de los Estados y de defensa de la democracia. Sin duda alguna, también es un reto para México y para los demás países tener congruencia entre la política exterior y la interna.

En lo que atañe al ámbito de la Organización de los Estados Americanos, hay evidentes contradicciones en el actuar de sus distintas instancias, que se explican en gran medida porque las discusiones tienen claros tintes políticos, económicos o ideológicos que responden a los distintos intereses de los países de un continente diverso y desigual como lo es el americano.

No obstante, en el marco de esa organización continental han existido buenas experiencias que deben rescatarse.

En tal sentido, destacan tres instancias que han guiado su actuar por valores que tienen que ver principalmente con los derechos humanos y con la democracia como piedra angular de su labor. Así, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han demostrado que las valoraciones y posiciones políticas de los países también tienen el contrapeso de los derechos humanos, y como instancias especializadas supervisan la actuación de los Estados desde ese enfoque.

En el ámbito de las Naciones Unidas, también hay instancias similares que monitorean las obligaciones de los Estados desde la misma perspectiva.

Con ello se ha dado un lugar cada vez más privilegiado a la dignidad de las personas y los pueblos, abriéndose camino para que sea efectiva la rendición de cuentas por parte de los Estados o de quienes tienen el poder en un determinado momento, para que den cuenta sobre decisiones ilegales, antidemocráticas o contrarias a los derechos humanos.

Por tanto, en el presente documento se explica de manera breve el funcionamiento de las principales instancias de la ONU y la OEA, haciendo énfasis en el actuar de sus

asambleas generales. Dada la cercanía con realidades latinoamericanas, se habla con mayor detalle sobre la OEA y las instancias creadas en su seno. Asimismo, se hace una exposición de los órganos internacionales de protección de derechos humanos que dependen de cada una de esas instituciones y los tratados que reconocen los derechos políticos; además, se presentan ejemplos actuales sobre la labor de los mismos en relación con los países del continente americano y, especialmente, respecto de México. Finalmente, se expone una serie de reflexiones y conclusiones sobre el tema.

La Organización de las Naciones Unidas

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) nació oficialmente el 24 de octubre de 1945, luego de que más de 51 Estados ratificaron su documento fundacional, que es la Carta de las Naciones Unidas. Actualmente son 193 los Estados miembros, lo cual hace de la ONU el más grande organismo multilateral del mundo.

La ONU tiene su sede principal en Nueva York, Estados Unidos. De acuerdo con el numeral 4 del artículo 1 de su Carta fundacional, dentro de sus propósitos se encuentran el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; el fomento de la igualdad y la no intervención; estimular la cooperación internacional, y "servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes".

Para lograr tales fines, el artículo 7 de la Carta establece como órganos principales de las Naciones Unidas a la

Asamblea General (AG-ONU), al Consejo de Seguridad, al Consejo Económico y Social (ECOSOC), al Consejo de Administración Fiduciaria, a la Corte Internacional de Justicia y a la Secretaría de la Organización.

La Asamblea General es el principal "órgano deliberativo, de formulación de políticas y representativo de las Naciones Unidas"⁴ y está compuesta por representantes de los 193 Estados miembros. Cada uno de ellos tiene derecho a un voto en las distintas decisiones o resoluciones que se adopten, pero en temas trascendentales para la Organización es necesario el voto de dos terceras partes de los Estados miembros.

La Asamblea General es la encargada de adoptar en última instancia las resoluciones, declaraciones y tratados.

De acuerdo con el reglamento correspondiente, hay dos tipos de asambleas generales: las ordinarias y las extraordinarias. Las primeras se celebran "a partir del martes de la tercera semana de septiembre, contando desde la primera semana en que haya al menos un día hábil".⁵

⁴ ONU, Asamblea General, información disponible en <http://www.un.org/es/ga/> (última consulta: 2 de junio de 2015).

⁵ ONU, *Reglamento de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, apartado I (Períodos de sesiones), artículo 1º, disponible en http://www.un.org/es/ga/about/ropga/ropga_sessions.shtml (última consulta: 1 de junio de 2015).

La Asamblea General cuenta con un presidente o presidenta, por elección de los Estados miembros, así como con 21 vicepresidentes o vicepresidentas. La elección se realiza por lo menos tres meses antes de que se lleve a cabo la asamblea correspondiente.⁶

Por su parte, el Consejo de Seguridad –cuya responsabilidad es garantizar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales– está conformado por 15 miembros, de los cuales cinco son permanentes y tienen poder de veto; éstos son: China, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Los miembros no permanentes son electos por la Asamblea General de la ONU para un periodo de dos años.

El ECOSOC –compuesto por 54 Estados miembros que cumplen su mandato por tres años– revisa políticas en materia económica y social, realiza las recomendaciones pertinentes y da seguimiento a los cuerpos subsidiarios y de expertos del sistema de Naciones Unidas, dentro de los que se encuentran los relativos a derechos humanos. Entre otros, tiene bajo su responsabilidad a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, los mecanismos convencionales (supervisores de tratados de

⁶ *Ibid.*, apartado V (Presidente y Vicepresidentes).

derechos humanos) y los extraconvencionales (relatorías y grupos de trabajo).

Los derechos políticos en la ONU

En el sistema universal o de Naciones Unidas se cuenta con diversos tratados de derechos humanos que reconocen los derechos políticos de las personas, como se enuncia a continuación.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece lo siguiente:

Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

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

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

Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (conocida como CEDAW, por sus siglas en inglés) estipula lo siguiente:

Artículo 7. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Asimismo, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en su artículo 42, párrafo 3, prevé que “Los trabajadores migratorios podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos”. Adicionalmente, el artículo 41 del mismo tratado prescribe lo siguiente:

Artículo 41

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.
2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos.

Finalmente, el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece una serie de prerrogativas relacionadas con los derechos políticos de este sector poblacional:

Artículo 29. Participación en la vida política y pública. Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad

los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

- a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:
 - i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;
 - ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndums públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;
 - iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar;

- b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:
 - i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;
 - ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.

Esta enunciación de disposiciones sobre derechos políticos en distintos tratados evidencia la importancia del tema en el ámbito internacional. De igual manera, es importante mencionar que la mayoría de los tratados se refiere a sectores que generalmente son excluidos y sobre los cuales los Estados deben adoptar medidas adicionales (afirmativas) para que estos derechos sean garantizados.

Todos estos tratados han sido ratificados por México. Por ello, de acuerdo con el párrafo primero del artículo

1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ estos instrumentos deben cumplirse; también deben tenerse en cuenta las distintas interpretaciones que se han dado de los derechos contenidos en esas convenciones.

La facultad de interpretar los derechos incluidos en tales tratados corresponde a los comités que supervisan cada una de las convenciones. En este sentido, a la fecha ha habido dos comentarios o recomendaciones generales que no sólo explican en qué consisten ciertos derechos políticos, sino que dan pautas específicas sobre las formas en que los Estados deben respetarlos y garantizarlos.⁸

⁷ Tal disposición establece que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

⁸ Ver, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, *La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, Observación general 25, de 1996 (relativa al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), y Comité CEDAW, *Vida política y pública*, Recomendación general 16, de 1997 (relativa al artículo 7 de la Convención CEDAW). Ambos textos están disponibles en la página de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (<http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx>), y también pueden ser revisados desde el Buscador Jurídico de Derechos Humanos construido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación <http://www.bjdh.org.mx/BJDH/> (última consulta: 1 de junio de 2015).

El sistema continental: la Organización de los Estados Americanos

La Organización de los Estados Americanos (OEA) fue creada formalmente en 1948, luego de que se adoptara la Carta de la OEA en Bogotá, Colombia.⁹ Esta instancia multilateral es la más antigua del mundo, tiene antecedentes que datan de fines del siglo XIX y en la actualidad su trabajo tiene sustento en cuatro grandes pilares: seguridad, desarrollo integral, derechos humanos y democracia.¹⁰

El objetivo de esta Organización –compuesta por los 35 países del continente– es “lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración

⁹ La Carta ha sido reformada en cuatro ocasiones: la primera en 1967, con el Protocolo de Buenos Aires; la segunda en 1985, a partir del Protocolo de Cartagena de Indias; la tercera en 1992 (adhiriéndose el Protocolo de Washington), y la última en 1993, con el Protocolo de Managua.

¹⁰ Para mayor información, ver <http://www.oas.org/es/default.asp> (última consulta: 25 de mayo de 2015).

y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia".¹¹ Ello, en el entendido de que "la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región".¹²

A lo largo de la Carta que da vida a la OEA se puede identificar en diversas partes la relevancia de la democracia, ya sea como propósito (art. 2), como principio (art. 3), como fundamento de planes de desarrollo de los países (art. 47) y como un elemento fundamental de cooperación técnica para los Estados (art. 95). Pero es en el preámbulo de la Carta donde se plasma de manera más clara la intención que tuvieron los Estados del continente para constituir esta instancia: cuando "[...] el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre".¹³

Lo anterior ha dado a esta instancia la posibilidad de participar en misiones de observación electoral en prácticamente todos los países del continente.

¹¹ Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículo 1.

¹² *Ibid.*, preámbulo.

¹³ *Idem.*

Si bien la OEA es un importante foro gubernamental político, jurídico y social del hemisferio, lo cierto es que ha habido diversas críticas a la eficacia de su actuar. Por ello, en los últimos tiempos han surgido otras organizaciones regionales o semirregionales que buscan una mayor integración económica, social y laboral, así como más cooperación en el ámbito político y en cuestiones de seguridad, entre otros aspectos. Ejemplo de ellas son el Mercosur (Mercado Común del Sur), que inicialmente se centraba en cuestiones comerciales y ahora se ha expandido para abarcar temas de desarrollo, paz, desarme, cohesión social y reducción de desigualdades, la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y, en menor medida, el CARICOM (Comunidad del Caribe) y el SICA (Sistema de Integración Centroamericana).

Sede, composición y funcionamiento de la OEA

La Organización de los Estados Americanos tiene su sede en Washington, D.C., Estados Unidos. Al igual que la ONU, la OEA cuenta con diversos órganos que cumplen mandatos de distinta índole (políticos, jurídicos, económicos, sociales, de derechos humanos, etcétera). Estas instancias son:

- La Asamblea General, compuesta por las delegaciones de los 35 Estados miembros de la Organización (y el mismo número de países del continente americano).

- La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.
- El Consejo Permanente.
- El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral.
- El Comité Jurídico Interamericano.
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).
- La Secretaría General.
- Las Conferencias Especializadas.
- Los Organismos Especializados: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN), Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).¹⁴
- Otras entidades, como el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el Tribunal Administrativo de la OEA.

La Asamblea General es un espacio formal que, a diferencia de la ONU que se congrega en su sede, se reúne anualmente en alguno de los Estados miembros, que funge como país sede. Por lo regular, las sesiones ordinarias de la Asamblea General se llevan a cabo los primeros días del mes de junio de cada año, y en ellas también participan otros países e instancias observadoras, así como organizaciones de la sociedad civil.

¹⁴ Para más información, consulte http://www.oas.org/es/acerca/organismos_especializados.asp (última consulta: 28 de mayo de 2015).

Asimismo, en caso de ser necesario, la Asamblea General celebra sesiones extraordinarias, lo cual –salvo excepciones– usualmente ocurre en casos relacionados con cuestiones administrativas, como las planeaciones anuales, los informes del secretario general o la aprobación del presupuesto.¹⁵

La presidencia de la Asamblea General la asume el país anfitrión, y durante sus sesiones –que tienen una duración de tres o cuatro días– se adoptan múltiples resoluciones sobre un sinnúmero de temas de interés de la OEA como institución o de alguno de sus miembros, como pueden ser: el mantenimiento de la paz, los límites y controversias territoriales, la seguridad hemisférica, las drogas, la democracia, el desarrollo, la pobreza, los derechos humanos y muchas otras cuestiones que sean preocupación de los países del continente.

¹⁵ Las más recientes asambleas extraordinarias se han celebrado en las siguientes fechas: marzo de 2015 (elección de secretario general y secretario general adjunto); septiembre de 2014 (en la que se dio seguimiento a la propuesta de una política integral antidrogas); octubre de 2013 (cuyo tema central fue el presupuesto de la Organización); marzo de 2013 (la cual tuvo énfasis en los resultados del llamado “Proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos”); noviembre de 2012 (relacionada con cuestiones presupuestarias); octubre de 2011 (relativa a presupuesto); junio de 2011 (centrada en la reincorporación de Honduras a la OEA); septiembre de 2010 (focalizada en cuestiones presupuestarias), y marzo de 2010 (elección de secretario general). Las resoluciones adoptadas en estas reuniones pueden ser consultadas en <http://www.oas.org/consejo/sp/AG/resolucionesextraordinarias.asp> (última consulta: 25 de mayo de 2015).

De igual manera, la Asamblea General es la encargada de nombrar a las personas que integran diversos órganos, es el foro donde se adoptan los tratados y recibe los informes anuales de los órganos de la OEA y del Sistema Interamericano.

Cuando no se encuentra reunida formalmente la Asamblea General, funciona el Consejo Permanente, conformado por representantes de las misiones permanentes de los países ante esa Organización. El Consejo actúa a través de distintas comisiones que desahogan los temas que les corresponden, a saber: Comisión General, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Comisión de Seguridad Hemisférica, Comisión sobre Gestión de Cumbres Interamericanas y de Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA y Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios. Asimismo, cuenta con comisiones especiales, grupos de trabajo y la Secretaría del Consejo Permanente.

Estas comisiones son las que, en general, dan seguimiento diario a los debates dentro de la OEA y son las que se encargan de preparar, discutir y acordar los proyectos de resolución que se presentan para su aprobación definitiva en la Asamblea General, la Cumbre de las Américas o cualquier otro foro multilateral.

La OEA como foro político y diplomático de solución de conflictos de quebranto a la institucionalidad democrática

La Organización de los Estados Americanos es, ante todo, el principal espacio político en el que se debaten diversos temas relacionados con la situación que viven los países del continente. Desde su máximo órgano deliberativo (la Asamblea General, al igual que en las Naciones Unidas), ha desempeñado un importante papel, aunque inconsistente, en relación con la defensa de la democracia.

Uno de los aciertos de este foro regional fue la adopción, en 2001, de la Carta Democrática Interamericana, instrumento creado para responder a las nuevas amenazas y quebrantos a la democracia en el continente.

Como antecedente de esta Carta, en la década previa se habían adoptado resoluciones y compromisos basados en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, de 1991.¹⁶

En su preámbulo, la Carta Democrática Interamericana no sólo recuerda "que el carácter participativo de la democracia

¹⁶ OEA, *La Organización de los Estados Americanos: Paz, Democracia y Resolución de Conflictos*, Washington, D.C. OEA, 2011. La publicación se encuentra disponible en: www.oas.org/sap/peacefund/publications/TheOASPeaceDemocracy_andConflictResolution.pdf (última consulta: 1 de junio de 2015).

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”, sino que detalla cuán intrínseca e interrelacionada se encuentra la democracia con los principales ideales de los Estados americanos, como son la solidaridad y la cooperación,¹⁷ la lucha contra la pobreza,¹⁸ la libertad, igualdad y justicia social,¹⁹ los derechos humanos,²⁰ la educación,²¹ el medio ambiente sano²² y la libertad de asociación de las personas trabajadoras.²³

¹⁷ Carta Democrática Interamericana, preámbulo: “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”.

¹⁸ *Ibid.*, “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”.

¹⁹ La parte inicial de la Carta Democrática Interamericana resalta 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”.

²⁰ Este instrumento reafirma 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”.

²¹ El preámbulo considera “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”.

²² La Carta Democrática Interamericana resalta que “un medio ambiente sano es indispensable para el desarrollo integral del ser humano, lo que contribuye a la democracia y la estabilidad política”.

²³ Al respecto, el preámbulo reconoce “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”.

La Carta Democrática Interamericana consta de 28 artículos y se divide en seis capítulos, los cuales tratan sobre la relación entre la democracia y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos; la conexión entre democracia y derechos humanos; el vínculo entre la democracia y el abatimiento de la pobreza; las misiones de observación electoral; la promoción de una cultura democrática y, de manera especial, el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.

Es en el numeral IV de la Carta donde se hace referencia al procedimiento que deberá seguir la OEA cuando haya riesgos en el “proceso político institucional democrático” o en el “legítimo ejercicio del poder” de algún Estado (art. 17). Para ello, se dispone que se puedan realizar visitas de alto nivel (art. 18) y que, en caso de ruptura del orden democrático, ésta se considerará como “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” (art. 19).

Asimismo, los siguientes artículos del documento señalan que cualquier Estado que tenga conocimiento de la “alteración del orden constitucional que afecte gravemente [el] orden democrático” de otro Estado, podrá solicitar

una reunión urgente al Consejo Permanente de la OEA, el cual valorará los pasos a seguir, incluyendo misiones de alto nivel (art. 20).

En caso de que las gestiones diplomáticas sean infructuosas, la Asamblea General “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”. Esa suspensión no impedirá que continúen las “gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado” (art. 21).

Finalmente, la Carta incluye el procedimiento para levantar la suspensión antes mencionada y establece que “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” (art. 22).

El seguimiento a la implementación de la Carta Democrática Interamericana y la actuación de la OEA en el transcurso del tiempo: ideologías, aciertos e inconsistencias

La Asamblea General de la OEA ha evidenciado su interés por dar seguimiento a la efectiva implementación de la Carta Democrática Interamericana, como un ejercicio que pueda servir para prevenir graves fracturas a la vida democrática de los países de la región.

Así, por ejemplo, en 2011 emitió una resolución en la que “reiter[ó] la solicitud al Secretario General de que presente un informe al Consejo Permanente en todos los casos en que su actuación sea prevista por la Carta de la Organización de los Estados Americanos y por la Carta Democrática Interamericana”.²⁴ No obstante esa buena intención, el mismo documento resolvió:

Solicitar a la Secretaría General que informe a la Asamblea General, en su cuadragésimo segundo período ordinario de sesiones, sobre la implementación de la presente resolución. La *ejecución de las actividades* previstas en esta

²⁴ AG-OEA, *Promoción y Fortalecimiento de la Democracia: Seguimiento a la Carta Democrática Interamericana*, resolución AG-RES. 2694 (XLI-O/11), aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 7 de junio de 2011, punto resolutivo 4 *in fine*. Disponible en www.oas.org/es/sap/docs/DECO/AG_RES_2694_s.pdf (última consulta: 25 de mayo de 2015).

*resolución estará sujeta a la disponibilidad de recursos financieros en el programa-presupuesto de la Organización y otros recursos.*²⁵ [Cursivas de la autora]

Con esa última determinación, el mensaje que subyace es que, si bien el seguimiento a la adecuada implementación de los postulados de la Carta Democrática Interamericana es un tema importante para la Organización, no es lo suficientemente prioritario en relación con otros temas.

Adicionalmente, la Asamblea General de la OEA ha actuado de manera casuística aplicando los postulados de la Carta, como se ejemplifica en cuatro casos: la suspensión de Cuba de la OEA, la situación de Haití, el golpe de Estado en Honduras y el golpe de Estado en Paraguay.

a) El peso de la Guerra Fría y la suspensión de Cuba

Durante las décadas de los años sesenta y setenta ocurrieron hechos que convulsionaron al mundo y el continente americano no estuvo exento de ello. En esos tiempos, la discusión sobre los bloques capitalista y comunista heredada de la Guerra Fría era de tal intensidad que hacía difícil lograr un punto de inflexión. La intolerancia ideológica era palpable al interior de los países y alcanzaba a los foros multilaterales.

²⁵ *Ibid.*, numeral 12.

Muestra de ello son las discusiones y resoluciones adoptadas por las reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores a principios de la década de 1960. En particular, la reunión celebrada en Uruguay tuvo ese tinte en todas las resoluciones y documentos aprobados, como se puede observar en las declaraciones realizadas en resoluciones adoptadas por la propia OEA:

1. Los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas [...] declaran que la unidad continental y las instituciones democráticas del Hemisferio están actualmente en peligro.

Han podido comprobar una intensificación de la ofensiva subversiva de gobiernos comunistas, sus agentes y las organizaciones controladas por ellos. El propósito de esta ofensiva es la destrucción de las instituciones democráticas y el establecimiento de dictaduras totalitarias al servicio de potencias extracontinentales. [...]no de sus principales objetivos es implantar el comunismo en los países subdesarrollados y en la América latina (sic), y la presencia de un gobierno marxista-leninista en Cuba, que se identifica públicamente con la doctrina y la política exterior de las potencias comunistas.

[...]

3. Los Ministros de Relaciones Exteriores alertan a los pueblos del Continente acerca de la intensificación de la ofensiva subversiva de gobiernos comunistas, sus agentes y las organizaciones controladas por ellos y acerca de las tácticas y métodos que emplean, y les advierten del peligro que ello significa para la democracia representativa, para el respeto a los derechos humanos y para la autodeterminación de los pueblos.

Los principios del comunismo son incompatibles con los del Sistema Interamericano.²⁶

Lo sorprendente es que esa reunión de cancilleres también se pronunciaba por la importancia de las elecciones libres en los países del hemisferio, lo cual si bien era un principio fundamental de la democracia, podía ser discutible en relación con el ambiente de intolerancia en que se convocó en primera instancia a esa reunión extraordinaria. De acuerdo a la resolución de los representantes de la política exterior de los Estados del continente, se resolvió:

Recomendar a los gobiernos de los Estados Americanos cuya organización o funcionamiento no sea compatible

²⁶ OEA, *Acta final de la Octava Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores*, celebrada en Punta del Este, Uruguay, los días 22 al 31 de enero de 1962, numeral I, "Ofensiva del Comunismo en América", pp. 5 y 6. El documento se encuentra disponible en www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%208.pdf (última consulta: 1 de junio de 2015).

con el ejercicio efectivo de la democracia representativa, que procedan a la celebración de elecciones libres en sus respectivos países como el medio más eficaz de consulta a la soberana voluntad de sus pueblos para garantizar la restauración de un régimen de derecho, fundado en la autoridad de la ley y en el respeto de los derechos de la persona humana.²⁷

Finalmente, en el contexto aludido, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó la histórica resolución mediante la cual suspendió a Cuba de su derecho a participar como miembro en los distintos espacios de ese organismo, determinando lo siguiente:

1. Que la adhesión de cualquier miembro de la Organización de los Estados Americanos al marxismo-leninismo es incompatible con el Sistema Interamericano y el alineamiento de tal gobierno con el bloque comunista quebranta la unidad y la solidaridad del Hemisferio.
2. Que el actual Gobierno de Cuba, que oficialmente se ha identificado como un gobierno marxista-leninista, es incompatible con los principios y propósitos del Sistema Interamericano.

²⁷ *Ibid.*, apartado IV, "Celebración de elecciones libres", p. 11.

3. Que esta incompatibilidad excluye al actual Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano.
4. Que el Consejo de la Organización de los Estados Americanos y los otros órganos y organismos del Sistema Interamericano adopten sin demora las providencias para cumplir esta resolución.²⁸

Tuvieron que pasar 47 años para que el cónclave interamericano emitiera una resolución en sentido contrario. Así, en San Pedro Sula, la Asamblea General de la OEA resolvió lo siguiente:

1. Que la Resolución VI adoptada el 31 de enero de 1962 en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, mediante la cual se excluyó al Gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano, queda sin efecto en la Organización de los Estados Americanos (OEA).
2. Que la participación de la República de Cuba en la OEA será el resultado de un proceso de diálogo iniciado a solicitud del Gobierno de la República de Cuba y de conformidad con las prácticas, los propósitos y principios de la OEA.²⁹

²⁸ *Ibid.*, apartado VI, “Exclusión del actual Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano”, pp. 14 y 15.

²⁹ AG-OEA, *Resolución sobre Cuba*, AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09), de 9 de junio de 2009, aprobada en la tercera sesión plenaria celebrada el 3 de junio de 2009. Disponible en <http://www.oas.org/39ag/espanol/default.asp> (última consulta: 1 de junio de 2015).

Paradójicamente, la Asamblea General que levantó la suspensión al gobierno comunista cubano tendría que pronunciarse semanas después sobre el golpe de Estado al “gobierno socialista” hondureño.

b) Los intentos fallidos por resolver la situación de Haití

En 1988, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió el *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití*, en respuesta a la solicitud expresa realizada por la Asamblea General de la OEA a raíz del golpe de Estado militar en ese país, perpetrado el 20 de junio de 1988 por el teniente general Henri Namphy contra el entonces presidente Leslie Manigat. La justificación dada por los militares para asumir de manera ilegal el poder fue que Manigat “había violado la Constitución al atacar al Ejército con el fin de convertirlo en ‘un instrumento dócil de su poder personal’”.³⁰

Namphy “manifestó que el pueblo haitiano no estaba preparado para las elecciones y que solamente el Ejército podía implantar la democracia”.³¹ Por ello, “suprimió el poder legislativo, abrogó la citada Constitución y gobernó por decreto”.³²

³⁰ CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití*, OEA/Ser.L/V/II.74 Doc. 9 rev. 1, de 7 de septiembre de 1988, Capítulo I. A, “Situación del Estado de Derecho con el gobierno militar del Teniente General Henri Namphy”, párrafo 2, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Haiti88sp/indice.htm> (última consulta: 1 de junio de 2015).

³¹ *Ibid.*, párrafo 3.

³² *Ibid.*, párrafo 2 *in fine*.

La respuesta de la CIDH obedeció a la resolución emitida unos meses antes por el Consejo Permanente de la OEA en la que se pronunciaba de la siguiente manera:

1. Reafirmar la plena vigencia de todos los principios de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y particularmente, a la luz de los deplorables hechos ocurridos en Haití, los que requieren el ejercicio efectivo de la democracia representativa como imperativo de la solidaridad de los Estados Americanos, los altos fines que persigue la Organización y la plena vigencia de los derechos fundamentales de la persona humana.
2. Reiterar, dentro del principio de no intervención, su solidaridad con el pueblo haitiano e igualmente su esperanza de que éste logrará alcanzar sus legítimas aspiraciones de paz, de libertad y de democracia a través del ejercicio de su derecho a la autodeterminación.
3. Solicitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que examine la situación de los derechos humanos en Haití y presente un informe completo al próximo período ordinario de sesiones de la Asamblea General.
4. Mantenerse a la expectativa del informe que rinda la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Asamblea General y hacer a ésta las observaciones que estime

convenientes sobre el desarrollo progresivo de los derechos humanos en Haití.³³

Unos años después se repitió la misma historia: el gobierno democráticamente electo de Jean-Bertrand Aristide fue derrocado el 29 de septiembre de 1991 por las fuerzas militares de Haití. De nueva cuenta, la OEA expresó su más enérgico rechazo a ese hecho, y tanto esa instancia como la ONU tuvieron “un papel muy importante tratando de propiciar negociaciones políticas entre los diversos sectores interesados, a fin de permitir el retorno de la democracia a la República de Haití”.³⁴

Se han realizado misiones civiles conjuntas entre la OEA y las Naciones Unidas, así como diferentes esfuerzos para continuar con el proceso de las negociaciones. No obstante, el país sigue sumergido en graves problemas que le son difíciles de superar, entre los que se encuentran los relativos a la falta de democracia, la impartición de justicia, la exclusión, los altos índices de violencia y, por supuesto, la pobreza (Haití es el país más pobre del continente).

³³ OEA, Consejo Permanente, *La situación en Haití y validez de los principios de la Carta de la OEA*, resolución 502, adoptada el 29 de junio de 1988.

³⁴ CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití*, OEA/Ser.L/V/88 Doc. 10 rev., de 9 de febrero de 1995, capítulo III. B, “El desarrollo de la situación política y las gestiones de la OEA y la ONU para facilitar el diálogo”, párrafo 129, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Haiti95sp/indice.htm> (última consulta: 2 de junio de 2015).

El contexto haitiano da una justa lección en el sentido de que no todo debe ser atribuible a las labores diplomáticas de las instancias internacionales. De manera primordial, cada Estado debe asumir su responsabilidad de garantizar que su actuar respete el estado de derecho. De no ser así, cualquier esfuerzo exógeno será sólo un paliativo temporal que no tendrá repercusión real en la vida de las personas que residen en Haití.

c) Las resoluciones sobre los golpes de Estado contemporáneos: el caso de Honduras

El 28 de junio de 2009 el presidente Manuel Zelaya fue sacado de su domicilio de manera violenta por un grupo de militares que, junto con otros actores políticos de Honduras, lograron expulsarlo del país (ingresándolo a la fuerza en un avión que lo llevaría a Costa Rica) y perpetrar un golpe de Estado “limpio” en términos de que no hubo pérdida de vidas humanas. Los integrantes del gabinete presidencial también tuvieron que huir o refugiarse en lugares seguros, ante la incertidumbre de lo que estaba sucediendo.

Una de las razones que motivaron esa ruptura democrática fue que el presidente Zelaya anunció que en las elecciones previstas incluiría una urna adicional (llamada “la cuarta urna”) con el fin de llevar a cabo un referéndum para conocer la opinión del pueblo hondureño sobre la

posibilidad de modificar su texto constitucional para permitir la reelección presidencial.

El golpe de Estado se llevó a cabo sólo unas semanas después de haberse celebrado la Asamblea General ordinaria de la OEA en la ciudad de San Pedro Sula. Luego de hacer unas breves consideraciones, el mayor órgano deliberativo de la OEA resolvió el 2 de julio de 2009 lo siguiente:

1. Condenar enérgicamente el golpe de estado en contra del Gobierno constitucional de Honduras y la detención arbitraria y expulsión del país del Presidente Constitucional José Manuel Zelaya Rosales que produjo la alteración inconstitucional del orden democrático.
2. Reafirmar que el Presidente José Manuel Zelaya Rosales es el Presidente constitucional de Honduras y exigir la restauración inmediata, segura e incondicional del Presidente a sus funciones constitucionales.
3. Declarar que no se reconocerá ningún Gobierno que surja de esta ruptura inconstitucional y reafirmar que los representantes designados por el Gobierno constitucional y legítimo del Presidente José Manuel Zelaya Rosales son los representantes del Estado de Honduras ante la Organización de los Estados Americanos.

4. Instruir al Secretario General para que, junto a representantes de varios países, realice las gestiones diplomáticas dirigidas a restaurar la democracia y el Estado de derecho, y a la restitución del Presidente José Manuel Zelaya Rosales, según lo previsto en el artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana, y reportar a la Asamblea General Extraordinaria sobre los resultados de las iniciativas. De no prosperar estas iniciativas en un plazo de 72 horas, la Asamblea General Extraordinaria aplicará inmediatamente el artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana para suspender a Honduras.

5. Prorrogar este período extraordinario de sesiones hasta el 6 de julio de 2009.³⁵

Dos semanas después, dado que persistía la ruptura del régimen democrático, la OEA emitió una nueva resolución en la que determinó suspender al Estado hondureño como miembro de la Organización en los siguientes términos:

1. Suspender al Estado de Honduras del ejercicio de su derecho de participación en la Organización de los Estados Americanos de conformidad con el artículo 21

³⁵ AG-OEA, *Resolución sobre la crisis política en Honduras*, aprobada en la sesión plenaria celebrada el 1 de julio de 2009 y revisada por la Comisión de Estilo, OEA/Ser.p AG/RES. 1 (XXXVII-E/09) rev. 1, de 2 de julio de 2009.

de la Carta Democrática Interamericana. La suspensión tendrá efecto inmediatamente.

2. Reafirmar que la República de Honduras deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos e instar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a que continúe adoptando todas las medidas necesarias para la tutela y defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales en Honduras.
3. Encomendar al Secretario General que, junto a representantes de varios países debidamente designados, intensifique todas las gestiones diplomáticas y que promueva otras iniciativas para la restauración de la democracia y el Estado de derecho en la República de Honduras y a la restitución del Presidente José Manuel Zelaya Rosales de manera que pueda cumplir con el mandato para el cual fue democráticamente elegido e informe de inmediato al Consejo Permanente. Ninguna gestión implicará el reconocimiento del régimen surgido de esta ruptura del orden constitucional.
4. Alentar a los Estados Miembros y a las organizaciones internacionales que revisen sus relaciones con la República de Honduras durante el período de las

gestiones diplomáticas para la restauración de la democracia y el Estado de derecho en la República de Honduras y la restitución del Presidente José Manuel Zelaya Rosales.

5. Instruir al Secretario General que remita esta resolución a los demás organismos del Sistema Interamericano y al Secretario General de las Naciones Unidas.³⁶

Además de las resoluciones de la Asamblea General, se hacían distintos esfuerzos por diversos medios para recuperar la democracia en Honduras. Sumada a los diálogos políticos de alto nivel, la incidencia internacional fue fundamental para presionar a las autoridades que habían participado en el golpe de Estado para que cedieran el poder que habían asumido de manera ilegal.

Honduras celebró elecciones el 29 de noviembre de 2009, en medio de una división social muy importante, el desánimo de la población en general y una significativa presión internacional para lograr el rápido regreso a la democracia. El presidente electo, Porfirio Lobo, tenía el gran desafío de demostrar que Honduras estaba lista para

³⁶ AG-OEA, *Suspensión del derecho de Honduras de participar en la Organización de los Estados Americanos*, aprobada en la segunda sesión plenaria celebrada el 4 de julio de 2009 y revisada por la Comisión de Estilo, OEA/Ser.p AG/RES. 2 (XXXVII-E/09) rev. 1, de 16 de julio de 2009.

ser reincorporada a los foros internacionales; pero, más importante aún, tenía que probar que podía gobernar para el pueblo hondureño.

Fue dos años más tarde, en junio de 2011, que la OEA levantó formalmente la suspensión a Honduras de participar en cuestiones de la Organización y volvió a incorporar al país.³⁷

d) La resolución sobre Paraguay: el golpe de Estado “técnico” contra el presidente Fernando Lugo

Tres años después de la ruptura del orden democrático en Honduras, en junio de 2012 se cometió un golpe de Estado “técnico” contra el presidente paraguayo Fernando Lugo, por parte del Congreso.

La crisis tuvo como antecedente el desalojo violento de la finca Campos Morumbí ubicada en la localidad de Curuguaty, en ese mismo mes, en el cual murieron 17 personas (11 campesinos y seis policías).

A partir de tales sucesos, diputados de la oposición presentaron y apoyaron una solicitud de juicio político,

³⁷ Cfr. AG-OEA, *Participación de Honduras en la Organización de los Estados Americanos*, resolución aprobada en la sesión plenaria celebrada el 1 de junio de 2011 y revisada por la Comisión de Estilo, OEA/Ser.p AG/RES. 1 (XLI-E/11) rev. 1, de 22 de junio de 2011.

la cual fue aprobada con 76 votos a favor, uno en contra y tres ausencias.

La solicitud presentada al Senado señalaba que el presidente Fernando Lugo había gobernado de manera “impropia, negligente e irresponsable”, generando “la constante confrontación y lucha de clases sociales, que como resultado final trajo la masacre entre compatriotas, hecho inédito en los anales de la historia desde nuestra independencia nacional hasta la fecha, en tiempo de paz”.³⁸

• **La reacción de la OEA en la crisis paraguaya**

A diferencia de lo ocurrido tres años antes respecto del golpe de Estado en Honduras, la reacción de la OEA fue distinta en el caso paraguayo: Nicaragua, en su carácter de titular de la Presidencia del Consejo Permanente de la OEA, presentó (con el apoyo previo de Bolivia, Ecuador y Venezuela) un proyecto de resolución para condenar el golpe de Estado y convocar de manera urgente a una Asamblea General Extraordinaria.³⁹ La iniciativa no

³⁸ Congreso Nacional de Paraguay, Cámara de Diputados, *Libelo acusatorio contra el Presidente Fernando Lugo*, presentado al Senado de ese país el 21 de junio de 2012, p. 8 (apartado de conclusiones), disponible en <http://apublica.org/wp-content/uploads/2012/11/Libelo-Acusatorio.pdf> (última consulta: 25 de mayo de 2015).

³⁹ Ver, OEA, *Nota de la Misión Permanente de Nicaragua presentando, con el patrocinio de las delegaciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela, el proyecto de resolución titulado “Condena al golpe de Estado en Paraguay y convocatoria a la Asamblea General Extraordinaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA)”*. Doc. OEA/Ser.G CP/doc.4788/12, de 11 de julio de 2012, disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP29066S.pdf> (última consulta: 25 de mayo de 2015).

prosperó, mientras que destacaron las labores diplomáticas del Mercosur.

Este organismo, el Mercosur (integrado actualmente por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela), reaccionó de manera más rápida al emitir una resolución en la cual hacía valer la cláusula democrática y determinaba “Suspender a la República del Paraguay del derecho a participar en los órganos del Mercosur y de las deliberaciones [...]” y declarar que dicha suspensión “cesará cuando [...] se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en la parte afectada. Los Cancilleres mantendrán consultas regulares al respecto”.⁴⁰

Posteriormente, en 2013, el Mercosur resolvió levantar la suspensión en virtud de “la asunción del nuevo gobierno constitucional en la República del Paraguay, prevista para el próximo 15 de agosto [de 2013]”.⁴¹ Para tales efectos, acordó que a partir de esa fecha “la República del Paraguay

⁴⁰ Mercosur, *Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el Mercosur en la aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático*, resolución emitida en Mendoza, Argentina, el 29 de junio de 2012, disponible en <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/CM%202012/10296.pdf> (última consulta: 29 de mayo de 2015). El Protocolo de Ushuaia fue adoptado el 24 de julio de 1998 y se refiere al compromiso democrático de los países del Mercosur.

⁴¹ Mercosur, *Decisión sobre el cese de la suspensión del Paraguay en el Mercosur en la aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático*, resolución adoptada en Montevideo, Uruguay, el 12 de julio de 2013, punto resolutivo 1, disponible en http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4506/1/decision_cese_suspension_paraguay_es.pdf (última consulta: 29 de mayo de 2015).

reasumirá plenamente su derecho de participar en los órganos del Mercosur y de las deliberaciones".⁴²

Este ejemplo demuestra la fuerza que están teniendo otros organismos semirregionales en el continente y también propicia la pregunta sobre cuál es hoy en día el valor agregado de la OEA en la región. Es evidente que este organismo tiene claridad sobre la importancia de la definición de su actuar, así como de la complementariedad con otras iniciativas. Sin duda alguna, éste es uno de los principales retos que deberá asumir el recién electo Secretario General de la OEA, Luis Almagro.

**Más allá de la política y la diplomacia de la OEA,
un órgano técnico de acompañamiento electoral:
el Instituto Interamericano de Derechos Humanos**

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) fue creado en 1980 a partir de un convenio entre la Corte Interamericana y el gobierno costarricense con el objetivo de ser una entidad académica "dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos".⁴³

Este instituto cuenta con diferentes programas, siendo uno de ellos el de la observación electoral. A través del Centro

⁴² *Ibid.*, punto resolutivo 2.

⁴³ IIDH, *Quiénes somos*, información disponible en <http://www.iidh.ed.cr/> (última consulta: 25 de mayo de 2015).

de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), el IIDH ha buscado brindar asesoría técnica electoral y promover tanto las elecciones como “los valores de la cultura democrática y la participación política plena y sin discriminación alguna.”⁴⁴

El numeral 3 de sus Estatutos enlista las actividades que puede realizar el CAPEL para cumplir con los fines para los que fue creado;⁴⁵ estructura su trabajo a partir de los siguientes ejes fundamentales:

1. La asistencia técnica electoral;
 2. Las misiones de observación de elecciones;
 3. Actividades de capacitación y promoción (cursos, seminarios);
 4. Las campañas de educación cívica;
 5. Proyectos de investigación y publicaciones.
- Posteriormente, y como un elemento de apoyo y consolidación al trabajo de fortalecimiento de los procesos e instituciones democráticas, CAPEL se constituyó en la Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), de América del Sur (Protocolo de Quito) y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), calidad bajo la cual

⁴⁴ Estatutos del CAPEL (revisados el 11 de abril de 1997 en Reunión de Consejo Directivo), numeral 2, documento disponible en https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3_2010/5cd4331a-21d0-4b93-af48-e2a15b6b0a8d.pdf (última consulta: 25 de mayo de 2015).

⁴⁵ *Ibid.*, numeral 3.

se ha insertado en la dinámica democrática de nuestros países como facilitador y sujeto activo de los procesos de construcción y fortalecimiento de la democracia.⁴⁶

En el caso de México, en 2009 ya sumaban 17 los proyectos implementados por el CAPEL en distintos años (1986, 1993, 1994, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009), habiendo realizado seis misiones de observación electoral, nueve seminarios y cursos, una Conferencia UNIORE (Unión Interamericana de Organismos Electorales) y una Reunión Extraordinaria UNIORE.⁴⁷

Aunque cuenta con pocos recursos, el CAPEL ha logrado consolidarse como un referente en el tema y como una institución que puede apoyar de manera técnica, objetiva e independiente a los Estados que así lo soliciten.

El necesario componente de la dignidad de las personas y los pueblos: el ámbito de los derechos humanos

Aunado al espacio político en el cual se desenvuelve la OEA y a la observación electoral que realiza el IIDH a través del CAPEL, existe otro ente que sirve como termómetro de la calidad de la democracia y del actuar de las instituciones

⁴⁶ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁷ *Ibid.*, actividades por país, p. 15.

públicas: el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH).

Los dos órganos que conforman el Sistema de Protección de Derechos Humanos (Comisión y Corte Interamericanas) han tenido un importante aporte en la defensa de la democracia, el desarrollo de estándares de vigilancia y el fomento de la participación ciudadana.

Conformación del SIDH: instrumentos y órganos de protección

El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos está conformado por dos órganos que supervisan el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en esta materia: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Ambos son complementarios entre sí y la base normativa que deben supervisar tiene que ver con diversos tratados e instrumentos de derechos humanos.

Si bien todos los instrumentos se fundamentan en la igualdad, la tolerancia, la participación y la consulta, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos constituye una disposición fundamental en la garantía de los derechos políticos en el continente:

Artículo 23. Derechos Políticos

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.

En tal sentido, también existen recientes instrumentos que garantizan expresamente los derechos políticos, como es la Convención Interamericana sobre la Protección de los

Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores,⁴⁸ cuyo artículo 27 señala lo siguiente:

Artículo 27. Derechos Políticos

La persona mayor tiene derecho a la participación en la vida política y pública en igualdad de condiciones con los demás y a no ser discriminados por motivo de edad.

La persona mayor tiene derecho a votar libremente y ser elegido, debiendo el Estado facilitar las condiciones y los medios para ejercer esos derechos.

Los Estados Parte garantizarán a la persona mayor una participación plena y efectiva en su derecho a voto y adoptarán las siguientes medidas pertinentes para:

⁴⁸ Tal Convención fue adoptada por la 45 Asamblea General de la OEA, celebrada en la ciudad de Washington, D.C., los días 15 y 16 de junio de 2015. De manera general, el tratado incorpora una diversidad de derechos (tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales) e incluye una variedad de principios y derechos que dan cuenta de la situación particular de las personas adultas mayores. Asimismo, y al igual que otros, este tratado establece dos mecanismos de supervisión: por una parte, un comité de personas expertas que darán “seguimiento a los compromisos adquiridos y promover la efectiva implementación de la presente Convención” (art. 33) y, por otra parte, prevé la posibilidad de presentar peticiones ante la CIDH por violaciones a derechos humanos (art. 36). El texto de ese instrumento convencional se encuentra disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

- a) Garantizar que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar.
- b) Proteger el derecho de la persona mayor a emitir su voto en secreto en elecciones y referendos públicos, sin intimidación.
- c) Garantizar la libre expresión de la voluntad de la persona mayor como elector y a este fin, cuando sea necesario y con su consentimiento, permitir que una persona de su elección le preste asistencia para votar.
- d) Crear y fortalecer mecanismos de participación ciudadana con el objeto de incorporar en los procesos de toma de decisión en todos los niveles de Gobierno las opiniones, aportes y demandas de la persona mayor y de sus agrupaciones y asociaciones.

Como se detallará posteriormente, varios de estos instrumentos han sido utilizados por la CIDH y la Corte Interamericana para evaluar si el quebranto del orden democrático en un país o el actuar dictatorial de su gobierno son violatorios de derechos humanos. Asimismo, ambos órganos han desarrollado importantes criterios que van más allá de los derechos políticos, pues abarcan su interrelación con otros derechos humanos.

Por otra parte, también vale resaltar la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, adoptada en el año 2000. En ella, la democracia tiene una transversalidad notoria. Por ejemplo, el preámbulo de ese instrumento destaca que “la consolidación y desarrollo de la democracia depende de la existencia de libertad de expresión”. También expresa que “cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático”, y reitera que “garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas.”⁴⁹

Finalmente, en ese apartado de la Declaración se reconoce “que la libertad de prensa es esencial para la realización del pleno y efectivo ejercicio de la libertad de expresión e instrumento indispensable para el funcionamiento de la democracia representativa, mediante la cual los ciudadanos ejercen su derecho a recibir, difundir y buscar información”.

Por otra parte, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión reconoce la interrelación entre los distintos

⁴⁹ CIDH, *Declaración de Principios de Libertad de Expresión*, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108° periodo ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 octubre de 2000, preámbulo.

aspectos de la libertad de expresión y la democracia. En este sentido, el Principio 1 de este instrumento señala que la libertad de expresión es, entre otros, “un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática”. Asimismo, el Principio 4 pugna porque se garantice el acceso a la información, salvo cuando excepcionalmente “exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”. Finalmente, el Principio 12 señala lo siguiente:

Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

Estos principios han sido fundamentales para la Comisión Interamericana y, de manera particular, han sido ejes rectores en el actuar de una de sus instancias especializadas: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, que los ha empleado de manera constante en pronunciamientos, informes, solicitudes de información y en el trámite de casos.

a) El primer órgano de protección del Sistema Interamericano: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), así como el estatuto y el reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), establecen los objetivos que debe cumplir esta instancia de protección internacional, que se resumen en “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” en el continente (art. 41, CADH).

Para cumplir con ese mandato, la CIDH cuenta con diferentes herramientas, dentro de las que se encuentran la realización de visitas, la celebración de audiencias públicas, la creación de relatorías especiales, el trámite de casos y de medidas urgentes de protección (medidas cautelares) y la elaboración de informes.

Sin menospreciar la importancia que tiene cada una de esas herramientas, el presente documento se centrará en los informes y los casos.

Informes de países

Al ser la Comisión Interamericana un órgano cuasijurisdiccional y con un amplio mandato, es importante resaltar el impacto que ha logrado con la realización de visitas a los países y con la elaboración posterior de los informes respectivos.

Si bien existe una amplia variedad de informes publicados por la CIDH a lo largo de su historia, tanto temáticos como de los países, a continuación se ofrecen algunos ejemplos que tienen que ver con cuestiones relacionadas directamente con la democracia o con menciones expresas sobre México.

Informes con antecedentes de estados de sitio y quebrantos a la democracia

Durante la década de los años setenta, la CIDH emitió informes sobre distintos países en los que expresaba su preocupación sobre los estados de sitio decretados, así como las consecuencias negativas que ello había tenido en materia de derechos humanos.⁵⁰ De ello dan cuenta las publicaciones sobre la situación de Chile (1974), Uruguay (1978), Nicaragua (1979), Haití (1979), Bolivia (1981), Colombia (1981), Surinam (1983) y Panamá (1989).⁵¹

⁵⁰ Existe una importante cantidad de informes de la CIDH sobre países en los que hace referencia a marcos normativos violatorios de derechos humanos (incluyendo actas que legitimaban golpes de Estado o gobiernos de facto). No obstante, en este apartado sólo se enuncian los informes en los que expresamente se hace mención de regímenes de excepción (suspensión de garantías), estados de sitio o de emergencia.

⁵¹ Todos esos informes especiales se encuentran disponibles en el sitio web de la CIDH: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp> (última consulta: 1 de junio de 2015).

La CIDH también ha documentado ampliamente los golpes de Estado en Guatemala,⁵² Surinam,⁵³ Haití⁵⁴ y Paraguay,⁵⁵ y también cuenta con informes que tratan sobre cuestiones de elecciones y democracia, como son los casos de Haití,⁵⁶ Perú⁵⁷ y Venezuela.⁵⁸

⁵² Al respecto ver, entre otros, los informes sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, que contienen apartados expresos sobre el golpe de Estado perpetrado por Efraín Ríos Montt el 23 de marzo de 1982 y sobre el cometido el 8 de agosto de 1983. *Cfr.* CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.61 Doc. 47, de 3 de octubre de 1983, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala83sp/indice.htm>; y CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.66 Doc. 16, de 3 de octubre de 1985, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala85sp/indice.htm> (última consulta: 1 de junio de 2015).

⁵³ *El Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Suriname*, en el que se narra la situación a partir del golpe de Estado del 25 de febrero de 1980. En el mismo sentido: CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Suriname*, OEA/Ser.L/V/II.61 Doc. 6 rev. 1, de 6 de octubre de 1983, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Suriname83sp/indice.htm> (última consulta: 1 de junio de 2015).

⁵⁴ CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití* (que se refiere al golpe de Estado militar cometido por el teniente general Henri Namphy contra el presidente de la República, Leslie Manigat), OEA/Ser.L/V/II.74 Doc. 9 rev. 1, de 7 de septiembre de 1988, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Haiti88sp/indice.htm> (última consulta: 1 de junio de 2015).

⁵⁵ CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay* (incluido el intento de golpe de Estado del 18 de mayo de 2000), OEA/Ser.L/V/II.110 doc. 52, de 9 de marzo de 2001, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Paraguay01sp/indice.htm> (última consulta: 1 de junio de 2015).

⁵⁶ *Cfr.* CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití*, OEA/Ser.L/V/II.77, rev. 1 Doc. 18, de 8 de mayo de 1990, Capítulo I (Derechos Políticos), disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Haiti90-sp/indice.htm> (última consulta: 1 de junio de 2015).

⁵⁷ Ver CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú*, OEA/Ser.L/V/II.83 Doc. 31, de 12 de marzo de 1993, Capítulo I (Antecedentes), literal D (Democracia, violencia política y acciones de grupos armados irregulares), disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Peru93sp/indice.htm> (última consulta: 1 de junio de 2015).

⁵⁸ CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, de 30 de diciembre de 2009, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09.indice.sp.htm> (última consulta: 1 de junio de 2015).

Sin embargo, dado que uno de los más recientes quebrantos a la institucionalidad democrática ocurrió hace pocos años, se hará mención expresa de la situación de Honduras a partir del golpe de Estado cometido en 2009.

Honduras 2009

El 28 de junio de 2009 se perpetró un golpe de Estado en contra del entonces presidente hondureño Manuel Zelaya. Ante tal hecho, y a la par de las gestiones diplomáticas que se realizaban por parte de la Asamblea General y la Secretaría General de la OEA (mencionadas en apartados anteriores), la Comisión Interamericana realizó una labor central en sacar a la luz la situación y presionar para el inmediato regreso a la democracia en ese país.

Con el fin de proteger a las personas, monitorear la situación e informar a la Asamblea General de la OEA, las medidas adoptadas por la CIDH incluyeron las siguientes: la emisión de un pronunciamiento el mismo día del golpe de Estado en el cual se llamaba a la reinstauración del régimen democrático; la adopción de medidas cautelares para impedir violaciones a los derechos humanos (que se detallan en el apartado siguiente); la realización de una audiencia privada en el 135 periodo de sesiones celebrado del 3 al 8 de agosto de ese año; y la visita *in loco* realizada del 17 al 21 de agosto por cuatro comisionados, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y el equipo de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH.

La visita realizada por la Comisión, así como los insumos recibidos durante los meses siguientes al golpe de Estado fueron suficientes para que ese órgano publicara el informe correspondiente en diciembre de ese mismo año.⁵⁹

Posteriormente, varios de sus integrantes realizaron una visita de seguimiento a Honduras y emitieron un documento que daba cuenta de la situación que guardaba el país a un año de que se diera el mayor rompimiento al estado de derecho en la historia contemporánea hondureña.

Los hallazgos de la CIDH se centraron en el recrudecimiento de la violencia y la situación de vulnerabilidad en distintos sectores (periodistas, personas defensoras de derechos humanos, integrantes de la comunidad LGBTTI –lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero e intersexuales– y campesinos), así como en tres temas centrales en la situación que vivía el país: la impunidad, la amnistía adoptada y la Comisión de la Verdad y la Reconciliación.⁶⁰

⁵⁹ CIDH, *Honduras: Derechos Humanos y golpe de Estado*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55, de 30 de diciembre de 2009, disponible en <http://www.cidh.org/pdf%20files/HONDURAS2009ESP.pdf> (última consulta: 25 de mayo de 2015).

⁶⁰ Para más información, ver CIDH, *Observaciones Preliminares de la CIDH sobre la visita a Honduras realizada del 15 al 18 de mayo de 2010*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, de 3 de junio de 2010, documento disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Honduras10sp/Honduras10.Indice.htm> (última consulta: 25 de mayo de 2015).

Los informes y documentos publicados por la CIDH cumplieron varios objetivos. En primer lugar, sirvieron para desechar la explicación que habían dado varios de los participantes en el golpe de Estado en la que negaban que éste hubiera constituido una grave fractura al régimen democrático. Con el uso del eufemismo “sucesión constitucional” pretendían dar una justificación inaceptable a la ruptura del orden constitucional hondureño, lo cual fue aclarado por la Comisión Interamericana.

En segundo lugar, el documento de la CIDH reveló que esta instancia también puede –y debe– intervenir rápidamente no sólo en casos de violaciones a los derechos humanos tradicionales, sino en los nuevos atentados contra los mismos y contra la propia democracia.

En tercer lugar, el informe de la CIDH sirvió como testigo histórico de lo acontecido en Honduras y, a la vez, sus recomendaciones fueron utilizadas como parte del condicionamiento para levantar la suspensión que la OEA había impuesto a Honduras a partir de julio de 2009.

Informes sobre México

México 1998

Durante 1996, el pleno de la Comisión Interamericana realizó una visita a México, luego de la cual emitió el *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*.⁶¹ En este extenso documento la CIDH se refirió, entre otros, a los derechos políticos y a la libertad de expresión, estableciendo una serie de recomendaciones generales.

En el apartado sobre derechos políticos, la CIDH recordó que ese tema era preocupante debido a que había recibido y tramitado una serie de denuncias en las que se alegaban violaciones a los derechos políticos por la adopción de varias disposiciones violatorias en la reforma constitucional de octubre de 1989,⁶² así como por el impedimento para que centenares de miles de personas pudieran votar en las elecciones en el Distrito Federal,⁶³ por alegaciones de fraude en las elecciones de diputados federales de agosto de 1991⁶⁴ y por arbitrariedades en la calificación de la elección en Guanajuato (diciembre de 1991).⁶⁵

⁶¹ CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1, de 24 de septiembre de 1998, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm> (última consulta: 25 de mayo de 2015).

⁶² *Ibid.*, párrafo 439.

⁶³ *Ibid.*, párrafo 440.

⁶⁴ *Ibid.*, párrafo 441.

⁶⁵ *Ibid.*, párrafos 442 y 443.

La CIDH dedicó un espacio para analizar el marco jurídico vigente en ese momento, la descripción del sistema electoral, la explicación de las reformas en la materia, la alusión a temas de financiamiento de campañas y la información sobre acceso a los medios de comunicación. Luego de ello, esa instancia internacional formuló distintas recomendaciones, algunas de las cuales están vigentes hasta la fecha.

Por ejemplo, la Comisión Interamericana recomendó que el Estado mexicano “adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más [...] amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.”⁶⁶ Asimismo, propuso definir “en forma clara los delitos electorales, y estable[cer] mecanismos que garanticen su castigo efectivo,”⁶⁷ y finalmente pidió que se “dicte una reglamentación precisa a fin de auditar los fondos financieros de los partidos políticos en forma efectiva.”⁶⁸

⁶⁶ *Ibid.*, párrafo 502.

⁶⁷ *Ibid.*, párrafo 504.

⁶⁸ *Ibid.*, párrafo 505.

México 2010, relativo a la situación de la libertad de expresión

A partir de una visita conjunta realizada por los relatores de libertad de expresión de la CIDH y de la ONU a raíz de su preocupación por el asesinato y desaparición de periodistas (entre otros obstáculos a la libertad de expresión denunciados), se emitió el *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. En el documento, la CIDH abordó temas como el acceso a la información; las acciones legales relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión; la violencia, impunidad y autocensura, y la libertad, pluralismo y diversidad en el debate democrático.

Respecto al último punto, la Comisión Interamericana consideró dos ejes nodales: la regulación del espectro radioeléctrico y la aplicación de las disposiciones sobre radiodifusión, y la publicidad oficial.

La Relatoría recordó “que la prensa debe ser vista como un aliado del Estado y de la sociedad en el fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho”.⁶⁹

⁶⁹ CIDH, *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5, de 7 de marzo de 2011, disponible en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex_esp-1.pdf (última consulta: 25 de mayo de 2015, párrafo 218 *in fine*).

Particularmente, en relación con las alegaciones sobre la indebida aplicación del artículo 41 de la Constitución y de las correlativas normas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales –en lo relativo a las sanciones sobre la difusión de propaganda política en radio y televisión durante épocas electorales contra actores políticos y medios de comunicación por expresarse sobre asuntos electorales–, la Relatoría reconoció “que el interés legítimo del Estado en promover elecciones libres, accesibles y equitativas puede justificar la imposición de reglas sobre la difusión de propaganda política durante las épocas electorales”.⁷⁰

No obstante, esa instancia especializada enfatizó que “el adecuado desenvolvimiento de la democracia requier[e] la mayor circulación de informes, opiniones e ideas sobre asuntos de interés público [...], y que las expresiones sobre funcionarios públicos o candidatos a ejercer cargos públicos deben gozar de un margen de apertura particularmente reforzado [...]”.⁷¹

Tomando en cuenta lo anterior, la Relatoría concluyó lo siguiente:

⁷⁰ *Ibid.*, párrafo 272.

⁷¹ *Idem.*

Tanto el diseño de las normas como su aplicación o implementación debe tener en cuenta este delicado equilibrio que debe existir entre los principios de equidad y transparencia electoral por un lado, y el derecho a la libertad de expresión por el otro. Actualmente se encuentran pendientes ante la CIDH varias peticiones individuales respecto a la aplicación de las mencionadas disposiciones, por lo que dichas normas y su aplicación en los casos concretos planteados serán analizadas detalladamente en el marco del proceso contencioso ante la Comisión.⁷²

En consecuencia, la CIDH realizó las siguientes recomendaciones:

- Adoptar un marco normativo que brinde certeza, promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población, especialmente a la radiodifusión comunitaria para que pueda operar sin discriminación.
- Garantizar que la asignación de licencias en radio o televisión sea regulada por ley de manera completa, clara y transparente, y en virtud de criterios objetivos, claros, públicos y democráticos.

⁷² *Idem.*

- Establecer un órgano público independiente del Gobierno que regule la radio y la televisión.
- Establecer mecanismos legales para garantizar que la transición a los servicios de radiodifusión digitales garantice la mayor pluralidad y diversidad posible en el uso del espectro.
- Establecer criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios en la asignación de publicidad oficial para todos los niveles y órdenes de gobierno.⁷³

Como se mencionó previamente, las conclusiones y recomendaciones emitidas en los informes de la CIDH son, en gran medida, actuales para la situación de México. Su adecuado cumplimiento es una buena oportunidad para que se refleje el compromiso del Estado mexicano de cumplir de buena fe con las decisiones y recomendaciones de la CIDH y de otras instancias internacionales de derechos humanos.

⁷³ *Ibid.*, párrafo 301.

Informes anuales de la CIDH: el temido Capítulo IV

Probablemente el apartado más temido dentro del informe anual que la CIDH presenta a la Asamblea General de la OEA no tiene que ver necesariamente con los casos tramitados, sino con los países que son incluidos dentro del llamado *Capítulo IV*.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos le ha dado una amplia facultad a la CIDH para que supervise la situación de los derechos humanos en el continente. Así, el artículo 41, inciso a), de ese tratado establece como uno de los objetivos de la Comisión Interamericana el "estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América".

La CIDH ha creado una serie de herramientas para responder a esa amplia facultad, entre las que se encuentra la redacción de un capítulo especial dentro de su informe anual, en el que se refiere a los Estados respecto de los cuales tiene especial preocupación.

La inclusión dentro de esa sección ha sido un tema muy controversial y ha despertado una serie de críticas respecto del actuar de la Comisión Interamericana, particularmente de los países incorporados en el Capítulo IV. En los últimos años, diversos países (entre ellos Venezuela y Colombia) han insistido en que la CIDH no tenía criterios

claros para la selección de los países que mencionaba en este capítulo, lo cual obligó a la Comisión a valorar el asunto y publicitar ciertos indicadores que dieran certeza.

Hoy en día, y a partir de la experiencia obtenida durante sus más de 50 años de existencia, los criterios fijados por la Comisión Interamericana para que un país sea incluido en el apartado b) del Capítulo IV de su informe anual son diversos y han sido desarrollados en el artículo 59 del reglamento de la CIDH.

En su último informe anual, la Comisión incluyó en el segundo apartado a Cuba y Venezuela (los cuales ya han estado previamente en otros informes), pero antes ha incluido a Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay.⁷⁴ Ello refleja los importantes retos que han vivido la mayoría de los países del continente en la consolidación de la democracia, así como en el respeto y garantía de los derechos humanos en las últimas décadas.

⁷⁴ La información ha sido tomada de todos los informes anuales de la CIDH emitidos a partir de 1978 hasta el más reciente (2014); puede obtenerse del sitio *web* de la CIDH, *Informes anuales*, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/anauales.asp> (última consulta: 25 de mayo de 2015).

Otros informes especiales

La Comisión Interamericana también se ha ocupado de garantizar la participación adecuada en el espacio público de sectores que históricamente han sido excluidos. Un ejemplo de ello es el informe especial titulado *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas (2011)*, en el cual la CIDH ha insistido en la importancia de que los Estados del continente adopten medidas para que las mujeres puedan acceder a funciones públicas y participar en la vida política y pública sin discriminación, lo cual muchas veces implica la adopción de medidas especiales de carácter temporal.⁷⁵

El sistema de peticiones individuales: casos y medidas cautelares

De acuerdo con el artículo 25 de su reglamento vigente, la CIDH puede adoptar medidas urgentes de protección cuando exista una situación grave, urgente y que conlleve un daño irreparable. Este mecanismo, conocido como medida cautelar, ha sido empleado por la CIDH en diferentes temas relacionados con el quebranto a la democracia.

⁷⁵ Cfr. CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79, de 18 de abril de 2011, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf> (última consulta: 25 de mayo de 2015).

Ejemplo de ello son las medidas cautelares adoptadas para garantizar la vida e integridad del presidente Hugo Chávez durante el fallido intento de golpe de Estado sufrido en 2002. También se adoptaron decenas de medidas cautelares a partir del golpe de Estado en Honduras, para proteger al presidente Manuel Zelaya Rosales, su familia y funcionarios de su gabinete, a personas defensoras de derechos humanos, a canales de radio y televisoras a los que se les habían decomisado ilegalmente sus equipos, etcétera.⁷⁶

De igual manera, la CIDH adoptó una medida cautelar para conservar las boletas del proceso electoral de 2006 en México en tanto analizaba una denuncia que alegaba diversas violaciones a los derechos humanos por un asunto relativo al derecho de acceso a la información.⁷⁷

Finalmente, el alcalde de Bogotá ha sido beneficiario de medidas cautelares a partir de una resolución presuntamente arbitraria que lo destituía de su cargo e inhabilitaba para el ejercicio de sus derechos políticos.⁷⁸

⁷⁶ Para más información, ver el apartado sobre medidas cautelares del sitio *web* de la CIDH <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp> (última consulta: 25 de mayo de 2015).

⁷⁷ CIDH, *Rafael Rodríguez Castañeda (México)*, Medida cautelar MC 102/08, de 3 de julio de 2008, disponible en <http://www.cidh.org/medidas/2008.sp.htm> (última consulta: 28 de mayo de 2015).

⁷⁸ CIDH, *Gustavo Francisco Petro Urrego (Colombia)*, Medida cautelar MC 374/13, de 18 de marzo de 2014. La resolución de adopción de medidas cautelares puede consultarse en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2014/MC374-13-ES.pdf>

Por otra parte, cabe señalar que durante sus más de 50 años de existencia, la CIDH ha conocido de todo tipo de casos, incluyendo los relacionados con denuncias por violaciones a los derechos humanos cometidas durante las elecciones.

Mención especial tiene México, en tanto que los primeros casos que conoció la CIDH se relacionaban precisamente con alegaciones de fraude en elecciones estatales, como ha reconocido la propia Comisión:

La vigencia de los derechos políticos en México ha sido, a través de los años, uno de los temas que ha motivado mayor interés para la CIDH en dicho país. Durante un lapso significativo de tiempo, las denuncias recibidas por la Comisión sobre México caracterizaban, en su gran mayoría, hechos vinculados a las elecciones y a los demás derechos protegidos por el artículo 23 de la Convención Americana.⁷⁹

Esas denuncias fueron atendidas mediante dos resoluciones:

⁷⁹ CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, op. cit.*, Capítulo VI (Derechos Políticos), párrafo 423.

Resolución N° 1/90, sobre Casos 9768, 9780 y Caso 9828

El 17 de mayo de 1990, la CIDH publicó el informe de fondo relativo a tres denuncias acumuladas, en virtud de contener imputaciones similares sobre irregularidades previas y durante el recuento de votos en casos

[...] referidos al proceso electoral llevado a cabo para elegir diputados en el Estado de Chihuahua el 7 de julio de 1985 (Caso 9768), a las elecciones municipales de la capital del Estado de Durango del 6 de julio de 1986 (Caso 9780) y a las elecciones para la gobernación del Estado de Chihuahua del 6 de julio de 1986 (Caso 9828). Los reclamantes en estos casos pertenecen al Partido de Acción Nacional (PAN) y asignan la comisión de irregularidades a miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que ejerce el Gobierno en México.⁸⁰

Al hacer el análisis de los hechos, la Comisión Interamericana recordó que:

[...] el concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política y que, en ejercicio de esta soberanía, elige a sus

⁸⁰ CIDH, *Casos 9768, 9780 y 9828 (México)*. Resolución 01/90, de 17 de mayo de 1990, párrafo 1.

representantes –en las democracias indirectas– para que ejerzan el poder político. Estos representantes, además, son elegidos por los ciudadanos para aplicar medidas políticas determinadas, lo cual a su vez implica que haya existido un amplio debate sobre la naturaleza de las políticas a aplicar –libertad de expresión– entre grupos políticos organizados –libertad de asociación– que han tenido la oportunidad de expresarse y reunirse públicamente –derecho de reunión–.⁸¹

Con base en ello, concluyó que

[...] el ejercicio de los derechos políticos es un elemento esencial del régimen de democracia representativa, lo cual supone, además, la vigencia de otros derechos humanos; la tutela de esos derechos civiles y políticos, en el marco de la democracia representativa, implica también la existencia de un control institucional de los actos que ejercen los poderes del Estado, así como la supremacía de la ley.⁸²

La Comisión realizó un análisis del proceso electoral para poder pronunciarse sobre la autenticidad de las elecciones impugnadas ante ella, pero decidió en definitiva no pronunciarse sobre el fondo de las denuncias “pues algunas de ellas hubiesen implicado una presencia de la

⁸¹ *Ibid.*, párrafo 41.

⁸² *Ibid.*, párrafo 44.

Comisión en la campaña electoral y en el momento de las elecciones”⁸³ No obstante, aprovechó la oportunidad para recordar la obligación del Estado mexicano de garantizar recursos judiciales efectivos, así como una legislación adecuada en la materia.

Informe N° 14/93, Caso 10.956,

Luis Felipe Bravo Mena

Luego de la resolución sobre los tres casos acumulados, el 6 de mayo de 1991, la CIDH recibió una nueva denuncia, esta vez interpuesta por Luis Felipe Bravo Mena. En el documento presentado a la CIDH se alegaban diversas anomalías ocurridas durante el proceso electoral realizado en el Estado de México entre marzo y noviembre de 1990, las cuales “determinaron la violación de los derechos políticos de los pobladores del Estado, en general, y del Municipio de Naucalpan de Juárez, en particular.”⁸⁴

Dado que el Estado mexicano cumplió con las recomendaciones realizadas por la Comisión Interamericana, ésta

⁸³ *Ibid.*, párrafo 99.

⁸⁴ CIDH, Caso 10.956, *Luis Felipe Bravo Mena (México)*, Informe 14/93, de 7 de octubre de 1993, apartado de antecedentes, numeral 1 (trámite ante la Comisión).

decidió hacer uso de sus facultades⁸⁵ al no publicar las conclusiones referentes a las posibles violaciones de derechos humanos relacionadas con “la idoneidad de los recursos internos en materia electoral; la necesidad de un sistema probatorio que permita a los ciudadanos gozar de recursos sencillos, rápidos y efectivos en materia de derechos políticos; y la conformación de los órganos electorales.”⁸⁶

Empero, en su informe confidencial la CIDH fue contundente al recomendar al Estado una reforma estructural en lo relativo a su sistema electoral. En tal sentido, la CIDH recordó lo siguiente:

⁸⁵ Dependiendo del comportamiento del Estado respectivo en relación con las recomendaciones que emita la Comisión Interamericana, ésta puede hacer público el informe final (que hasta ese momento es confidencial), o bien someter el caso ante la Corte Interamericana, y esto último es la regla hoy en día. La facultad de decidir sobre el caso está prevista en el artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece lo siguiente:

1. Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración.
2. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada.
3. Transcurrido el período fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe.

⁸⁶ CIDH, Caso 10.956, *Luis Felipe Bravo Mena (México)*, *op. cit.*, apartado de conclusiones.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estima oportuno reiterar al Gobierno de México su deber de adoptar las disposiciones de derecho interno, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y legales, a fin de asegurar el ejercicio pleno de los derechos políticos, en particular, en relación con la idoneidad de los recursos previstos por la legislación interna, a fin de que los ciudadanos de ese país puedan contar con recursos sencillos, rápidos y efectivos, despojados de rigorismos innecesarios que afecten su eficacia, en la protección de todos los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin distinción alguna;

Reiterar, asimismo, respecto a la conformación de los órganos electorales, la importancia que para las democracias representativas tiene el hecho de que las condiciones generales en que se desarrollen los procesos electorales garanticen a todas las agrupaciones que participan en ellos una situación equivalente.⁸⁷

En definitiva, la información y las consideraciones vertidas por el Estado mexicano fueron suficientes para convencer a la CIDH de que la entonces reforma normativa serviría para contar con una infraestructura electoral adecuada, asegurar un mayor escrutinio sobre el financiamiento de

⁸⁷ *Ibid.*, apartado de antecedentes, numeral 1 (trámite ante la Comisión).

campañas, blindar el padrón electoral, mejorar la logística para las jornadas electorales y adoptar otras medidas tendientes a garantizar campañas y votaciones certeras.

b) El desarrollo de estándares a partir de los casos por violaciones de derechos humanos: la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Mediante la resolución de casos individuales, la CIDH y la Corte Interamericana han desarrollado importantes estándares de protección de derechos humanos, los cuales han sido declarados como vinculantes u obligatorios jurídicamente por diferentes tribunales nacionales, incluida la Suprema Corte de Justicia mexicana.⁸⁸

Las violaciones al artículo 23 de la Convención Americana

Como ya se mencionó, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es una disposición concreta sobre derechos políticos. Dado que en varias ocasiones no se han respetado estos derechos en el ámbito nacional, los órganos del Sistema Interamericano

⁸⁸ En el caso de México vale recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la sentencia emitida respecto de México por la Corte Interamericana de Derechos Humanos era vinculante jurídicamente. Posteriormente, la Corte fue más allá al declarar que todas las sentencias emitidas por la Corte Interamericana son obligatorias para los tribunales mexicanos en tanto garanticen un criterio más favorable (principio *pro personae*). Ver SCJN, Asunto Varios 912/2009, “Caso Rosendo Radilla Pacheco”, y Contradicción de tesis 293/2011.

han condenado a diferentes países y ordenado una serie de reparaciones para paliar los daños causados.

Existen dos casos relacionados de manera directa con violaciones a los derechos políticos en lo relativo al derecho individual o colectivo de ser votado. El primero tenía que ver con el impedimento para que candidatos del partido regional indígena nicaragüense Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (Yatama) participaran en las elecciones municipales de 2000 en su país, dado que se les habían impuesto requisitos imposibles de cumplir.

La Corte desarrolló una serie de estándares que pueden ser aplicables en diversos contextos. En primer lugar, la Corte recordó que “El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política”.⁸⁹ Por ello, “Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para [que] dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.”⁹⁰

⁸⁹ Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Serie C No. 127, párrafo 198.

⁹⁰ *Ibid.*, párrafo 195.

La Corte también resaltó

El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.⁹¹

A la luz de lo anterior, el tribunal interamericano emitió los siguientes lineamientos:

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

⁹¹ *Ibid.*, párrafo 200.

normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas.⁹²

En consecuencia, dado que declaró la violación de los derechos políticos y de la protección judicial efectiva, la Corte ordenó como medida de reparación la modificación de la legislación nicaragüense para establecer “un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita controlar las decisiones del Consejo Supremo Electoral que afecten derechos humanos, tales como los derechos políticos, con observancia de las garantías legales y convencionales respectivas.”⁹³

Finalmente, la Corte determinó que tales reformas deben ser incluyentes para hacer efectiva la participación de pueblos indígenas en los procesos electorales⁹⁴ y “regular con claridad las consecuencias del incumplimiento de los requisitos de participación electoral, los procedimientos que debe observar el Consejo Supremo Electoral al determinar tal incumplimiento y las decisiones fundamentadas que al respecto debe adoptar dicho Consejo.”⁹⁵

⁹² *Ibid.*, párrafo 207.

⁹³ *Ibid.*, punto resolutivo 9.

⁹⁴ *Ibid.*, punto resolutivo 11.

⁹⁵ *Ibid.*, punto resolutivo 10.

El segundo caso conocido por la Corte Interamericana en el que se alegaba la violación del artículo 23 de la Convención Americana tenía que ver con la falta de un recurso judicial que garantizara el derecho de Jorge Castañeda Gutman a postularse como candidato independiente a la Presidencia de la República en el proceso electoral mexicano de 2006.

En tal ocasión, la Corte tuvo la oportunidad de ampliar el contenido del mencionado artículo 23 de la Convención Americana al señalar en su sentencia lo siguiente:

El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término "oportunidades". Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya

lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación [...].⁹⁶

En línea con lo anterior, aclaró que

[...] para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2 de la Convención. Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado.⁹⁷

Finalmente, abundó que

En el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la

⁹⁶ Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Serie C No. 184, párrafo 145.

⁹⁷ *Ibid.*, párrafo 157 *in fine*.

expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. [...].⁹⁸

Luego de hacer un análisis sobre las restricciones que plantea el artículo 23 de la Convención, “la Corte no consider[ó] probado en el presente caso que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos constituya una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido.”⁹⁹

Sin embargo, estableció que no existía un recurso judicial por medio del cual se pudieran impugnar las decisiones electorales, por lo que ordenó al Estado mexicano “ajust[ar] la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.”¹⁰⁰

⁹⁸ *Ibid.*, párrafo 159.

⁹⁹ *Ibid.*, párrafo 205.

¹⁰⁰ *Ibid.*, punto resolutivo 6.

El actuar de los tribunales nacionales y jueces y juezas en la defensa de la democracia

Cualquier sistema internacional de protección de derechos humanos es de naturaleza subsidiaria a los sistemas nacionales, y el Sistema Interamericano no es la excepción.¹⁰¹ Eso significa que, ante todo, los tribunales tienen un papel central en garantizar los derechos humanos de las personas en un país determinado.

No obstante, en varias ocasiones la Corte Interamericana ha conocido de casos en los que los tribunales nacionales, al cumplir adecuadamente con su mandato de protección judicial, han sufrido fuertes represalias.

El primer caso tiene que ver con la revocación arbitraria del cargo de magistrados del Tribunal Constitucional de Perú, de Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano, como resultado de un juicio político efectuado por el Congreso de ese país. Tal resolución –adoptada el 28 de mayo de 1997– se dio en represalia por haber emitido dichos magistrados un proyecto de

¹⁰¹ La Convención Americana señala en su preámbulo que la protección internacional es “de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”. *Cfr.* Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969.

sentencia que declaraba inconstitucional la Ley No. 26.657, mediante la cual se pretendía permitir la reelección de Alberto Fujimori para un siguiente periodo presidencial.

En su sentencia, la Corte Interamericana resolvió que el Congreso había actuado sin respetar las garantías del debido proceso de los tres magistrados¹⁰² y, adicionalmente, recordó que "uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución."¹⁰³

Con ello, la Corte Interamericana contribuía de manera incuestionable al trabajo ético de las instituciones en Perú, que se encontraban bajo una importante presión a causa de las maniobras del expresidente Fujimori y sus aliados para perpetuarse en el poder, aun por encima de la Constitución.

Otro caso pendiente de ser resuelto por la Corte Interamericana es el relativo al despido arbitrario de tres jueces

¹⁰² Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Fondo, reparaciones y costas, Serie C No. 71, párrafo 84.

¹⁰³ *Ibid.*, párrafo 73.

y una magistrada de apelación en Honduras, a partir de distintas acciones relacionadas con la denuncia del golpe de Estado en ese país.

Tirza Flores Lanza, Adán Guillermo López Lone, Ramón Barrios Maldonado y Luis Alonso Chévez de la Rocha, integrantes de la Asociación de Jueces por la Democracia en Honduras (AJD), fueron de los excepcionales funcionarios judiciales que se opusieron al golpe de Estado de diferentes formas, mientras que la Corte Suprema de Justicia no sólo avaló tal situación en una interpretación inadecuada de la Constitución hondureña al recurrir a la figura de la “sucesión constitucional”,¹⁰⁴ sino que determinó mediante resolución judicial que tanto el presidente del Congreso como el Ejército (actores fundamentales en el golpe) habían actuado de manera apropiada al impedir que el presidente Manuel Zelaya realizara un referéndum (conocido como la “cuarta urna”) en el que consultaba a la ciudadanía sobre la posibilidad de una reforma constitucional que permitiera la reelección presidencial.

¹⁰⁴ El primer párrafo del artículo 242 de la Constitución de Honduras establece lo siguiente: En las ausencias temporales del Presidente de la República lo sustituirá en sus funciones el Vicepresidente. Si la falta de Presidente fuera absoluta, el Vicepresidente ejercerá la titularidad del Poder Ejecutivo por el tiempo que falte para terminar el período constitucional. Pero si también faltare de modo absoluto el Vicepresidente de la República, el Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente del Congreso Nacional, y a falta de éste, por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, por el tiempo que faltare para terminar el período constitucional.

Los jueces tampoco cumplieron la instrucción de la Corte Suprema de Justicia de salir a las calles a manifestarse a favor de esa ruptura del orden constitucional. Antes bien, algunos marcharon en contra del golpe de Estado, expresaron su opinión en foros académicos y presentaron recursos judiciales (*habeas corpus*) a favor del presidente Zelaya y de varios de los integrantes de su gabinete.

Esas conductas les valieron el despido, sin que mediara el debido proceso administrativo, por lo que se ha alegado ante la Corte Interamericana que se pronuncie sobre la violación de un sinnúmero de derechos protegidos por la Convención Americana, dentro de los que se encuentran las garantías del debido proceso, la protección judicial, la libertad de expresión y la libertad de asociación.

La validez del referéndum cuando viola derechos humanos: caso Gelman vs. Uruguay

El 24 de febrero de 2011, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la primera sentencia contra Uruguay sobre el Caso Gelman, relativo a la desaparición forzada de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman mientras se encontraba en estado avanzado de embarazo, y a la posterior *apropiación* ilegal de su hija, María Macarena Gelman García Iruretagoyena por militares uruguayos. El caso planteaba un desafío colosal: que la Corte Interamericana se pronunciara respecto de la validez de dos procesos de

referéndum realizados en Uruguay en los que la mayoría de la población votó por la adopción de una ley de amnistía.

Al igual que lo ocurrido en distintos países que vivieron graves y masivas violaciones a los derechos humanos durante las últimas décadas del siglo anterior, en el caso uruguayo, una vez que se dio fin a la dictadura, el Parlamento adoptó la Ley No. 15.848 o Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (Ley de Caducidad). No obstante, la complejidad devenía porque tal ley fue sometida posteriormente a referéndum por las consecuencias que se derivaban de su implementación.

La Ley de Caducidad impedía que se pudieran investigar, procesar y sancionar delitos relacionados con violaciones de los derechos humanos cometidos durante la dictadura,¹⁰⁵ lo cual no sólo garantizaba que quedaran impunes hechos

¹⁰⁵ De acuerdo con esa norma, “a efecto de concluir la transición hacia la plena vigencia del orden constitucional”, el artículo 1º declaraba que “ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1º de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto”. Cfr. Ley No. 15.848 o Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, adoptada por el Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay el 22 de diciembre de 1986, y publicada el 28 de diciembre del mismo año en el *Diario Oficial*. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15848&Anchor=> (última consulta: 25 de mayo de 2015).

atroces, sino que impedía que las víctimas y la sociedad en general conocieran la verdad de lo ocurrido.

En el ámbito interno, la Suprema Corte de Justicia uruguaya había declarado la constitucionalidad de la norma en 1988, aunque en 2009 y 2010 cambió de criterio al declarar inconstitucionales varios de los artículos de tal ley.

De manera adicional a los esfuerzos judiciales,

[...] el 16 de abril de 1989 un grupo de ciudadanos y familiares de detenidos desaparecidos, que conformaron la "Comisión Nacional pro Referéndum contra la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado", promovió y obtuvo la recolección de las firmas de más del 25% de los electores (aproximadamente 630.000), con las cuales se interpuso un recurso de referéndum contra la Ley de Caducidad, el cual no fue aprobado por la ciudadanía uruguaya, pues solo el 42.4% de los votantes se pronunció a favor de hacer lugar al recurso y el resto en contra [...].¹⁰⁶

Diez años después se hizo un nuevo intento de apelar a la ciudadanía para que se derogara la Ley de Caducidad. Así, el 25 de octubre de 2009 se presentó como iniciativa

¹⁰⁶ Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Fondo y reparaciones, Serie C No. 221, párrafo 147.

popular un proyecto de reforma constitucional para incluir “una disposición especial que declarararía nula la Ley de Caducidad y dejaría inexistentes los artículos 1, 2, 3 y 4 de la misma, propuesta que sólo alcanzó el 47.7% de los votos emitidos, por lo que no fue aprobada [...]”¹⁰⁷

Así, la Corte Interamericana enfrentaba un gran reto. La cuestión, a fin de cuentas, residía en si la voluntad popular está por encima de todas las decisiones, aun cuando éstas sean contrarias a los derechos humanos. Y, si la respuesta fuera positiva, ¿en qué medida o con qué criterios se podría restringir o anular esa voluntad?

De manera inicial, la Corte Interamericana determinó que “El hecho de que la Ley de Caducidad haya sido aprobada en un régimen democrático y aún ratificada o respaldada por la ciudadanía en dos ocasiones no le concede, automáticamente ni por sí sola, legitimidad ante el Derecho Internacional”¹⁰⁸ Asimismo, fue enfática en establecer lo siguiente:

La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos

¹⁰⁷ *Ibid.*, párrafo 149.

¹⁰⁸ *Ibid.*, párrafo 238.

humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, *la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo "susceptible de ser decidido" por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un "control de convencionalidad" [...], que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.*¹⁰⁹ [Cursivas de la autora]

En consecuencia, la Corte Interamericana declaró que Uruguay había incurrido en responsabilidad internacional, entre otras causas, por contar con leyes contrarias al espíritu de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y también determinó que ese Estado había incumplido con la obligación expresa de adecuar su derecho interno conforme a lo establecido en el tratado de derechos humanos mencionado (art. 2).

La Corte no sólo declaró la responsabilidad del Estado, sino que ordenó una serie de medidas de reparación

¹⁰⁹ *Ibid.*, párrafo 239.

tendientes a paliar las violaciones de derechos humanos cometidas. En lo que respecta a la ley en comento, la Corte resolvió que el Estado debe garantizar que esa norma “no vuelva a representar un obstáculo para la investigación de los hechos materia de autos y para la identificación y, si procede, sanción de los responsables de los mismos.”¹¹⁰

Es claro, pues, que el respeto a la voluntad colectiva debe ser la regla y que cualquier restricción a la misma debe obedecer a criterios previamente determinados y que obedezcan a un bien superior, como lo es la garantía de los derechos humanos.

El fallo emitido por la Corte Interamericana es ilustrativo de las restricciones excepcionales que deben aplicarse en sociedades donde el actuar de las autoridades pretenda regirse por las decisiones tomadas a partir de ideologías o sentimientos colectivos contrarios a los derechos humanos, como pueden ser la aplicación de la pena de muerte, los linchamientos, la permisibilidad o comisión de actos de intolerancia, xenofobia contra un grupo o minoría determinado, la aprobación colectiva de acciones de limpieza social, etcétera.

¹¹⁰ *Ibid.*, punto resolutivo 11.

El legítimo cuestionamiento de funcionarios públicos en sociedades democráticas:

Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica

Un tema central en una sociedad democrática es el de la rendición de cuentas de las autoridades para que la ciudadanía pueda opinar y cuestionar las medidas adoptadas, las políticas públicas implementadas, los resultados aportados o la información divulgada.

En distintas ocasiones, la Corte Interamericana ha conocido casos en los que se ha violado la libertad de expresión de personas que han hecho cuestionamientos o reportajes que son vistos como incómodos por algunos funcionarios públicos, como se narra a continuación.

Mauricio Herrera era un periodista del diario *La Nación* en Costa Rica, que publicó diversos artículos que reproducían parcialmente información de algunos periódicos europeos referentes a supuestas conductas ilícitas del entonces delegado costarricense ante la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA), Félix Przedborski.

A partir de ello, Przedborski interpuso ante los tribunales costarricenses dos querellas contra el periodista Mauricio Herrera Ulloa por los delitos de difamación, calumnias y publicación de ofensas. Luego de distintas etapas del

proceso penal, el Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José emitió sentencia condenatoria por el delito de difamación y le impuso a Mauricio Herrera Ulloa la pena de 40 días multa por cada delito, a \$2,500.00 (dos mil quinientos colones) cada día, para un total de 160 días de multa. También se impuso una sanción civil a Fernán Vargas Rohrmoser, representante legal de *La Nación*.

Cuando el caso fue conocido por la Corte Interamericana, ésta recordó lo previamente señalado en otras resoluciones en el sentido de que

[...] la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.¹¹¹

¹¹¹ Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Serie C No. 107, párrafo 112 *in fine*. La cita retomada por la Corte es *La Colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, opinión consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5/85, párrafo 70.

Asimismo, la Corte señaló que

[...] sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar inoperantes y, en definitiva, se empieza a crear el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad.¹¹²

Por ello,

[...] la libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y para el desarrollo personal de cada individuo. Dicha libertad no sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática.¹¹³

¹¹² *Ibid.*, párrafo 116 *in fine*.

¹¹³ *Ibid.*, párrafo 113.

En consecuencia, la Corte Interamericana estableció como una de las medidas de reparación que se dejara sin efectos la sentencia interna que condenó al periodista Mauricio Herrera y a *La Nación* por las publicaciones mencionadas.

Breves conclusiones

El escritor Enrique Múgica Herzog ha señalado que “La democracia no es el silencio, es la claridad con que se exponen los problemas y la existencia de medios para resolverlos”. Durante décadas, los países del continente han enfrentado serios riesgos de atentados y quebrantos a la democracia y, si bien se ha transitado a sociedades en las que la práctica de las elecciones son la regla, lo cierto es que continúa habiendo un sinnúmero de retos para avanzar hacia democracias más incluyentes, efectivas, y que respondan a las necesidades urgentes y emergentes de un continente con grandes retos hemisféricos.

En esa medida es que la experiencia desarrollada por las Naciones Unidas y la OEA en diferentes contextos debe ser recordada, analizada y –en lo que sea pertinente– replicada. Los golpes de Estado del pasado y los cometidos en este siglo han demostrado que la fragilidad de las instituciones al igual que los poderes fácticos siguen siendo amenazas reales en la consolidación de sociedades democráticas.

Ante ello, es impostergable que estas instancias diplomáticas tengan mejores criterios de actuación y sean más eficaces en su intervención. Ejemplos como Cuba, Haití, Honduras y Paraguay así lo evidencian.

Sin embargo, la diplomacia no lo es todo y, por tanto, el aporte técnico que ofrecen instituciones especializadas en materia electoral puede ser fundamental para que se fortalezcan los mecanismos internos (instituciones, infraestructura, leyes, procedimientos, etc.), que tengan un componente preventivo que permita garantizar certeza en las elecciones y en cualquier otro proceso en que se utilicen instrumentos de consulta popular.

De igual manera, los tratados e instrumentos internacionales sirven como componentes mínimos de fiscalización del actuar de los Estados. De manera especial se resalta la Carta Democrática Interamericana, que sistematiza de manera sencilla la interrelación de la democracia con distintos ámbitos de la vida de los Estados y, asimismo, fija pautas claras para la actuación de la OEA en casos de ruptura del orden constitucional.

Por su parte, el actuar de los órganos internacionales de protección de derechos humanos ha demostrado que esas instancias no sólo pueden ser efectivas en la protección de casos relacionados con antiguas y gravísimas afrentas a la

dignidad (como las masacres o desapariciones forzadas cometidas en décadas anteriores), sino que hoy en día pueden tener un papel central ante las nuevas problemáticas de los países, como son el desarrollo incluyente y sostenible, la protección del medio ambiente, el abatimiento de la pobreza, la mejor distribución de la riqueza y, por supuesto, en casos de graves quebrantos al orden democrático.

Así, a partir de su amplio mandato, la Comisión Interamericana ha demostrado ser una instancia que de manera seria, ya sea a partir de visitas, informes, trámite de casos o medidas cautelares, ha documentado importantes situaciones de afrentas a la democracia.

Por otro lado, es cada vez más común que la Corte Interamericana conozca de casos en los que se hacen alegaciones de violaciones a los derechos políticos de personas y colectivos. Asimismo, la Corte se ha pronunciado sobre problemáticas originadas a partir de fracturas a la institucionalidad democrática y que, por su complejidad, no pueden ser resueltas al interior de los Estados.

Esas decisiones deben tomarse como estándares obligatorios del actuar de las instituciones de México, como lo ha establecido en varias oportunidades la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, si bien los organismos internacionales tienen importantes desafíos para ser más eficaces y perfeccionar su actuar, también es justo mencionar que en distintas oportunidades han tenido un importante papel en la denuncia de gobiernos autoritarios o ilegales. Ello servirá para cumplir con el fin establecido en el preámbulo de la Convención Americana de “consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”.

Sobre la autora

Alejandra Nuño es licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, y maestra en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Essex. Toda su trayectoria profesional la ha dedicado a la defensa y promoción de los derechos humanos.

Fue abogada y posteriormente directora del Programa para Centroamérica y México del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional; se especializó en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos al brindar capacitación en la materia y representar a cientos de víctimas de violaciones a los derechos humanos en casos llevados ante la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

De 2006 a 2009 fungió como titular de la Cuarta Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito

Federal, área encargada de tramitar quejas relacionadas con graves violaciones a los derechos humanos (tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas), y con violaciones a los derechos de diferentes sectores en situación de vulnerabilidad (niños, niñas y adolescentes, mujeres, indígenas, personas con discapacidad, personas adultas mayores, defensores/as de derechos humanos, periodistas y personas pertenecientes a la diversidad sexual).

Fue directora ejecutiva de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, y actualmente es consultora independiente en temas de derechos humanos, labor que realiza en Centroamérica y México. Su trabajo actual lo ha centrado en Chihuahua, en donde ha colaborado con diferentes movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, entre ellos el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres.

Es autora de diversas publicaciones en México y Centroamérica sobre derechos humanos en general y, en particular, sobre el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

33

Democracia y organismos internacionales

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Acumin Pro y Slate Pro; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.



**Consulta las bases
de datos del INE**

CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA (TÍTULOS PUBLICADOS)

1. **Principios y valores de la democracia**, Luis Salazar y José Woldenberg, 1993
2. **La cultura política democrática**, Jacqueline Peschard, 1994
3. **La democracia como forma de gobierno**, José F. Fernández Santillán, 1995
4. **La participación ciudadana en la democracia**, Mauricio Merino, 1995
5. **Elecciones y democracia**, José Antonio Crespo, 1995
6. **Gobernabilidad y democracia**, Antonio Camou, 1995
7. **Sistemas electorales y de partidos**, Leonardo Valdés, 1995
8. **Partidos políticos y democracia**, Jaime F. Cárdenas Gracia, 1996
9. **Esferas de la democracia**, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, 1996
10. **Tolerancia y democracia**, Isidro H. Cisneros, 1996
11. **Oposición y democracia**, Soledad Loaeza, 1996
12. **Estado de derecho y democracia**, Jesús Rodríguez Zepeda, 1996
13. **Diálogo y democracia**, Laura Baca Olamendi, 1996
14. **Democratización y liberalización**, César Cansino, 1997
15. **Consulta popular y democracia directa**, Jean-François Prud'homme, 1997
16. **Democracia y educación**, Gilberto Guevara Niebla, 1998
17. **Federalismo, gobiernos locales y democracia**, Tonatiuh Guillén López, 1999
18. **Libertad y democracia**, Víctor Alarcón Olguín, 1999
19. **Gobiernos y democracia**, Javier Hurtado, 1999
20. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial**, Ricardo Espinoza Toledo, 1999
21. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**, Luis Carlos Ugalde, 2002
22. **Concepciones de la democracia y justicia electoral**, José Ramón Cossío D., 2002

23. **Género y democracia**, Estela Serret, 2004
24. **Comunicación y democracia**, Enrique E. Sánchez Ruiz, 2004
25. **Democracia y (cultura de la) legalidad**, Pedro Salazar Ugarte, 2006
26. **Multiculturalismo y democracia**, Lourdes Morales Canales, 2008
27. **Ciudadanía y democracia**, Alberto J. Olvera, 2008
28. **Democracia y formación ciudadana**, Teresa González Luna Corvera, 2010
29. **Sufragio extraterritorial y democracia**, Víctor Alejandro Espinoza Valle, 2011
30. **Políticas públicas y democracia**, David Arellano Gault y Felipe Blanco, 2013
31. **Derechos fundamentales y democracia**, Miguel Carbonell, 2013
32. **Formación ciudadana en México**, Silvia L. Conde, 2014
33. **Democracia y organismos internacionales**, Alejandra Nuño, 2016
34. **Democracia y medios en México: el papel del periodismo**, Manuel Alejandro Guerrero, 2016
35. **Democracia y burocracia**, Guillermo M. Cejudo, 2016
36. **Democracia, populismo y elitismo**, Luis Daniel Vázquez Valencia, 2016
37. **Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano**, Natalia Saltalamacchia y María José Urzúa, 2016
38. **Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual**, Ricardo Ruiz Carbonell, 2017
39. **Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas**, Oliver D. Meza, 2017
40. **Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México**, Gabriela Cano, 2018
41. **Democracia, privacidad y protección de datos personales**, María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau, 2019

33

 CUADERNOS DE
DIVULGACIÓN DE LA
CULTURA DEMOCRÁTICA



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE