

Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano

Natalia Saltalamacchia
María José Urzúa

37

Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano

Natalia Saltamacchia
María José Urzúa

Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano

Natalia Saltamacchia
María José Urzúa

37

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

Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano

Natalia Saltalamacchia

María José Urzúa

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: 978-607-8772-48-3

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

ISBN volumen electrónico: 978-607-8790-12-8

El contenido es responsabilidad de las autoras 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
- 19 Institucionalización
- 65 Canales de participación ciudadana
- 91 La participación de México
- 109 Conclusiones
- 115 Bibliografía
- 125 Sobre las autoras

Presentación

La promoción y defensa de los derechos humanos es pilar de los regímenes democráticos y corresponde a los Estados respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de su población; sin embargo, cuando no cumplen con esa obligación o violan tales derechos, las organizaciones internacionales ponen de manifiesto su interés legítimo por la defensa de los derechos humanos.

En este número de la colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, el Instituto Nacional Electoral presenta un minucioso y puntual análisis elaborado por Natalia Saltalamacchia y María José Urzúa sobre las diferencias –resultado de las decisiones de los Estados– entre dos regímenes constituidos en el seno de la Organización de los Estados Americanos: el interamericano de derechos humanos y el interamericano de protección de la democracia.

Ambos regímenes son evaluados aquí en cuanto a su nivel de institucionalización, a partir de instrumentos normativos –tratados internacionales y resoluciones– y de instancias regionales que tienen la facultad de vigilar y sancionar el incumplimiento de esos instrumentos, así como en cuanto a los canales de participación ciudadana existentes en cada uno.

Los gobiernos democráticos recurren al sistema internacional para construir un entorno que refuerce el proyecto político de la garantía de los derechos humanos y de la democracia, mientras que la sociedad civil organizada, en situaciones críticas a nivel interno, recurre a mecanismos internacionales para canalizar sus demandas y desde ahí buscar presionar a su gobierno, afirman las autoras. En este sentido, explican cómo los Estados se han mostrado dispuestos a ceder un mayor grado de soberanía en el ámbito de los derechos humanos, mientras que se han inclinado por mantener un control estricto en cuanto a la protección de la democracia, de manera tal que se ha logrado alcanzar un mayor nivel de consenso y legitimidad en los esquemas multilaterales de los derechos humanos, que en los conformados para la protección y promoción de la democracia.

En el caso de México, en opinión de Saltalamacchia y Urzúa, su apertura a los esquemas multilaterales para la

defensa de los derechos humanos y de la democracia se enmarca en el interés por “generar candados externos” en el contexto de la alternancia política.

El Instituto Nacional Electoral presenta *Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano* en su compromiso por contribuir a la divulgación y debate de los temas inherentes a la cultura política democrática.

Instituto Nacional Electoral

Introducción

Los derechos humanos o fundamentales son “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos”.¹ La agenda de los derechos humanos es, por tanto, la de aquellos derechos que se refieren a bienes esenciales de los que depende la dignidad humana, tales como el derecho a la vida, las libertades individuales y las garantías judiciales.

Existe un nexo ineludible entre democracia y derechos. Dado que en democracia la voluntad del pueblo –expresada mediante el voto libre, universal e igualitario– es la base de la autoridad del poder público, ésta “necesita de los derechos para consolidarse como forma de gobierno sustentada y, a su vez, orientada por la autonomía política de las personas”.² Mientras que si no se garantizan los

¹ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, 4ª ed., España, Trotta, 2004, p. 37.

² Pedro Salazar Ugarte, “La disputa por los derechos”, en José María Serna de la Garza (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, IJ-UNAM/IIDC, 2015, p. 635.

derechos políticos no puede haber libertad e igualdad democráticas, si se violan algunos derechos sociales (por ejemplo, el derecho a la educación) la democracia puede verse comprometida y tornar vano el ejercicio de los derechos políticos.³

Los derechos humanos y la democracia se encuentran en el núcleo de los asuntos internos de los Estados, puesto que refieren a la organización política de los mismos y a la relación entre gobernantes y gobernados. La creación de regímenes internacionales en estas materias supone el reconocimiento de que son principios de tal importancia que su promoción y protección corresponde no sólo a los Estados, sino a la comunidad internacional en general.

Este reconocimiento se inserta en una discusión más grande sobre la definición de los principios de soberanía y no intervención en el mundo moderno. Con el surgimiento de sistemas internacionales para la protección de los derechos humanos y de la democracia, los Estados han cedido soberanía, entendida en términos clásicos como la autoridad suprema dentro de un territorio, y han facultado

³ Michelangelo Bovero hace esta distinción entre condiciones de la democracia (derechos políticos) y precondiciones de la misma (algunos derechos de libertad liberales y algunos derechos sociales). Michelangelo Bovero, "Democracia y derechos fundamentales", traducción de Lorenzo Córdova y Pedro Salazar, en Isonomía. *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 16, México, 2002, p. 37.

a terceros actores para vigilar e incidir en su actuar a nivel interno. En particular, la conformación de regímenes en la esfera internacional empodera a las organizaciones de la sociedad civil, a las propias organizaciones internacionales y a terceros países, los cuales pueden utilizar su política exterior en materia de derechos humanos y/o democracia para incidir directa o indirectamente en la conducta de otros Estados.

A primera vista, parecería inexplicable que los gobiernos adquieran voluntariamente compromisos internacionales en materia de derechos humanos y democracia. Sin embargo, esto ha tenido lugar y ha llevado al desarrollo de complejos andamiajes institucionales a nivel internacional, sobre todo en el ámbito regional, para promoverlos y protegerlos. En el caso del continente americano, la región tiene uno de los regímenes de promoción y protección de los derechos humanos más desarrollados y es, junto con Europa, la única región del mundo que cuenta con un régimen internacional de protección de la democracia. Cuando los Estados toman la decisión de llevar estos temas al ámbito internacional, ¿cuáles son sus motivaciones?

Por un lado, en la arena internacional hay una tendencia a generar comunidades a partir de identidades compartidas. Éstas muchas veces se circunscriben al ámbito regional, ya que, entre vecinos, suele haber afinidad en la cultura

política y ciertos valores fundamentales comunes. La importancia de las comunidades culturales es evidente si consideramos que los únicos regímenes existentes de protección de la democracia son regionales: el europeo y el americano, no hay un régimen universal. En lo relativo a los derechos humanos, los sistemas regionales se encuentran mucho más desarrollados que el sistema universal y, a diferencia de este último, son los únicos que cuentan con órganos jurisdiccionales (la Corte Europea, la Corte Interamericana y la Corte Africana de Derechos Humanos).

Por otro lado, la segunda motivación de los gobiernos para comprometerse internacionalmente con estas agendas suele responder a una estrategia de *lock-in* o de “generar candados externos”.⁴ Los gobiernos democráticos recurren al sistema internacional para construir un entorno que refuerce el proyecto político de la garantía de los derechos humanos y de la democracia. Los Estados están dispuestos a someterse a restricciones normativas e institucionales internacionales para que, si estos valores o principios se ven amenazados internamente, haya herramientas externas que eviten una regresión autoritaria o que permitan

⁴ El argumento de *lock-in* fue desarrollado por Andrew Moravcsik para explicar la creación del sistema europeo de derechos humanos. Véase Andrew Moravcsik, “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe”, en *International Organization*, vol. 54, núm. 2, Reino Unido, 2000, pp. 217-252.

reparar violaciones a los derechos humanos de manera subsidiaria, es decir, de manera complementaria y tras haber agotado los recursos internos.

Justamente porque tanto el régimen internacional de protección de los derechos humanos como el de protección de la democracia son regímenes subsidiarios, los “candados externos” creados sólo funcionan en la medida en la que existe una sociedad nacional dispuesta a recurrir a ellos. En particular, la sociedad civil organizada desempeña un papel fundamental como actor de política internacional en este caso. Ante situaciones críticas a nivel interno, estos grupos recurren a los mecanismos internacionales para canalizar sus demandas y regresar desde ahí con mayor fuerza a presionar al gobierno en cuestión. A ello se le conoce como “efecto búmeran”.⁵ Asimismo, la sociedad civil organizada es un actor central para la socialización de “ideas basadas en principios” –como la protección de los derechos humanos y de la democracia– a nivel nacional y para fomentar el cumplimiento de las normas internacionales por parte de los Estados.

Ahora bien, contrario a lo que en un primer momento se podría pensar, aunque la democracia y los derechos

⁵ Este proceso denominado “efecto búmeran” fue desarrollado por Keck y Sikkink en Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Estados Unidos, Cornell University Press, 1998.

humanos están íntimamente vinculados y su institucionalización en el ámbito internacional responde a lógicas y motivaciones similares, las normas e instituciones internacionales existentes en estas materias son distintas. El propósito de este trabajo es realizar un análisis de las diferencias entre el régimen interamericano de derechos humanos y el régimen interamericano de protección de la democracia, los cuales han sido construidos en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Encontramos dos diferencias fundamentales. La primera corresponde al grado de institucionalización: el régimen interamericano de derechos humanos se encuentra más desarrollado en términos normativos y está más consolidado en términos institucionales. La segunda diferencia se refiere a los canales de participación ciudadana que contemplan ambos regímenes. El de derechos humanos incorpora de manera más clara y determinante a los ciudadanos y éstos son actores centrales para su funcionamiento; mientras que el segundo se basa sobre todo en las interacciones intergubernamentales y la sociedad civil desempeña sólo un papel de acompañamiento. Estas diferencias son, por supuesto, el resultado de las decisiones de los Estados. Son importantes porque, en última instancia, reflejan el grado de consenso o legitimidad que han alcanzado los dos regímenes: a lo largo de la historia las autoridades políticas del hemisferio –con idas y vueltas–

han estado más dispuestas a internacionalizar y ceder soberanía en aras de su compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos, no así por lo que hace a la defensa de una forma específica de organización política, como lo es la democracia representativa.

Para fines de este trabajo, se evalúa el grado de institucionalización de un régimen a partir de dos dimensiones: los instrumentos normativos vigentes en la materia, tales como tratados internacionales y resoluciones, así como la existencia de instancias internacionales que vigilen y, en su caso, sancionen el incumplimiento de los instrumentos normativos. La obligatoriedad y la universalidad de estos instrumentos son factores importantes a considerar. La obligatoriedad da luces acerca de si los Estados se encuentran sujetos a las reglas y procedimientos del derecho internacional más allá de un compromiso discursivo. La universalidad –que se refiere a la membresía de un régimen– es indicativa del mayor o menor ámbito de incidencia del mismo, ya que hay una geometría variable en el número de Estados que acepta y se adhiere a los distintos instrumentos normativos que lo conforman.

Por su parte, los canales de participación se refieren a los modos que encuentran individuos y organizaciones sociales para activar los instrumentos normativos e incidir en las decisiones de los órganos competentes. Hay una

diferencia cualitativa entre los regímenes que operan con una lógica puramente intergubernamental y aquellos que abren espacios para que los individuos también participen. En el primer caso, los Estados sólo se reconocen entre sí como interlocutores legítimos, mientras que en el segundo están dispuestos a reconocer a otro tipo de actores como interlocutores válidos y como sujetos de derecho internacional.

Con esto en mente, el texto se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo se evalúa el desarrollo y el grado de institucionalización de los regímenes interamericanos de promoción y protección de los derechos humanos y de la democracia. En el segundo capítulo se lleva a cabo una revisión de los canales de participación ciudadana existentes en el seno de cada uno. En el tercer capítulo se hace un recuento histórico de la participación de México en estos regímenes para vislumbrar cómo ha variado la postura del país frente a los mismos y el papel que ha desempeñado en su desarrollo. Finalmente, a manera de conclusión, se retoman las ideas principales del texto y se perfila el caso de México como un ejemplo ilustrativo de las pulsiones contrapuestas y del avance gradual de los esquemas multilaterales de derechos humanos y democracia.

Institucionalización

La institucionalización del régimen internacional de los derechos humanos, así como del de protección de la democracia, inició en el mundo de la inmediata posguerra. Con los horrores de la Segunda Guerra Mundial y del Holocausto en mente, las delegaciones de 50 países –de las cuales 18 eran latinoamericanas–⁶ acordaron la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la Conferencia de San Francisco (1945). De acuerdo con el tratado constitutivo de la organización internacional, conocido como Carta de la ONU, dos de los principales propósitos de la organización son “mantener la paz y la seguridad internacionales” y “realizar la cooperación internacional [...] en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales

⁶ En la negociación de la Carta de la ONU participaron delegaciones de Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela y Uruguay.

de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.⁷

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU se dio a la tarea de redactar una declaración que definiera los derechos y las libertades fundamentales a los que hace referencia la Carta en términos genéricos. Esta labor –liderada por Eleanor Roosevelt– derivó en la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) por parte de la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948. Aunque el catálogo de derechos definido en la Declaración no es exhaustivo,⁸ la DUDH implicó el reconocimiento de la universalidad de los derechos humanos e inauguró lo que Norberto Bobbio refiere como “el tiempo de los derechos”, siendo éste el punto de partida del derecho internacional de los derechos humanos.

En el continente americano, la institucionalización de un sistema regional de derechos humanos ha tenido

⁷ Artículo 1 de la Carta de la ONU. Organización de las Naciones Unidas, Carta de la Organización de las Naciones Unidas, disponible en <http://www.un.org/es/carta-de-las-naciones-unidas/index.html> (consulta: 2 de agosto de 2016).

⁸ “Los derechos humanos, por muy fundamentales que sean, son derechos históricos, es decir, nacen gradualmente, no todos de una vez y para siempre, en determinadas circunstancias, caracterizadas por luchas por la defensa de nuevas libertades contra viejos poderes”. Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, traducción de Rafael de Asís Roig, España, Editorial Sistema, 1990, pp. 17-18.

lugar de manera paralela a la del sistema universal, es decir, al sistema desarrollado en el seno de la ONU. De hecho, la Carta de la Organización de los Estados Americanos –documento constitutivo de la organización– y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fueron adoptadas en la misma reunión de los Estados del continente: en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948. Es decir, la Declaración Americana precede a la DUDH, habiéndose adelantado por unos meses el consenso regional al consenso universal.

Mientras que encontramos esta clase de paralelismos entre la institucionalización del régimen interamericano de derechos humanos y la del régimen universal, en lo relativo a la protección de la democracia nuestro continente se encuentra a la vanguardia. Solamente América y Europa han desarrollado un régimen de este tipo, el cual tampoco existe como tal en el seno de la ONU.

En la Carta de la OEA se define como uno de los principios de la organización que “la solidaridad de los Estados americanos y los fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base

del ejercicio efectivo de la democracia representativa".⁹ Con el inicio de la Guerra Fría, la defensa de la democracia se convirtió en una de las banderas ideológicas –usada de manera selectiva– del bloque capitalista. Sin duda el peso diplomático de Estados Unidos fue decisivo para que el tema de la democracia –junto con el de derechos humanos– fuera incluido entre los principios del tratado constitutivo de la OEA. Partiendo de este principio, en la organización se ha desarrollado un régimen de protección y promoción de la democracia que incluye mecanismos de acción colectiva para hacer frente a quiebres democráticos en nuestra región.

El desarrollo de ambos regímenes –el de derechos humanos y el de protección de la democracia– ha sido, tanto en América como en el mundo en general, gradual y difícil. En particular en el ámbito interamericano ha implicado tensiones entre dos pulsiones: por un lado, las aspiraciones democráticas de los Estados; por otro, la preocupación por la no intervención y la protección de la soberanía.

Los países del continente americano demostraron una preferencia normativa por desarrollar regímenes

⁹ Artículo 3 de la Carta de la OEA. Organización de los Estados Americanos, Carta de la Organización de los Estados Americanos, disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp (consulta: 2 de agosto de 2016).

democráticos como forma de gobierno. Se trata de una aspiración compartida –al menos por ciertas élites– desde las independencias y que se vio reflejada en las constituciones americanas. Si bien en México hubo dos intentos fallidos de monarquía¹⁰ y, durante la primera mitad del siglo XIX, en todo el continente americano la inestabilidad y el conflicto fueron las constantes en los nuevos Estados independientes, con la excepción de Brasil –que fue gobernado por la casa de Braganza–, los países de América buscaron fincar la legitimidad de sus nuevos gobernantes en el voto (entonces indirecto o censitario, de ninguna manera universal). A lo largo de la vida independiente de los Estados latinoamericanos, la preservación de la institucionalidad democrática no ha sido una constante; por ejemplo, en la segunda mitad del siglo XX una ola de gobiernos militares azotó a la región.

Aunque a nivel interno las aspiraciones democráticas han estado siempre latentes entre diversos sectores de las sociedades latinoamericanas, éstas han sido reticentes a la creación de instituciones internacionales para la protección de la democracia y los derechos humanos. Ello se explica por razones históricas: la defensa de la soberanía y del principio de no intervención en los asuntos de otros Estados como respuesta a la historia de intervencionismo

¹⁰ Los regímenes de Agustín de Iturbide (1822-1823) y de Maximiliano de Habsburgo (1864-1867).

–sobre todo estadounidense, pero también europeo– en la región. De hecho, dos de las aportaciones más importantes de América Latina al derecho internacional –la Doctrina Calvo (1868) y la Doctrina Estrada (1930)– se basan en el principio de no intervención y, de manera específica, en el respeto a los asuntos internos de otros Estados. Además de la huella del intervencionismo, durante la Guerra Fría el discurso democrático se vio muy debilitado debido a que Estados Unidos hizo un uso faccioso del mismo en su batalla anticomunista, lo cual dificultó aún más el desarrollo de un entramado institucional internacional.

Lo anterior explica las tensiones existentes en el seno de los Estados latinoamericanos para avanzar en la institucionalización de los regímenes de protección de la democracia y los derechos humanos. Estados Unidos, por su parte, responde a una lógica distinta, pero no por eso menos problemática. En ese país existe una tensión inevitable entre su política exterior de gran potencia y su falta de apertura interna al derecho internacional. Por un lado, la defensa del “mundo libre” –el mundo de la democracia, las libertades y los derechos humanos– es la bandera en la que se ha escudado Estados Unidos para justificar su política exterior agresiva e intervencionista, sobre todo durante la Guerra Fría. Por otro lado, en la clase política estadounidense ha predominado una visión monista nacionalista del derecho, según la cual el

derecho nacional es jerárquicamente superior al derecho internacional y, por tanto, este último debe estar sujeto al orden jurídico interno. El arraigo de esta visión, sumado a los límites impuestos por el federalismo estadounidense, explica la falta de compromiso de Estados Unidos con las instituciones internacionales de derechos humanos. Ello las debilita *per se*, pero también porque los demás Estados no han hecho caso omiso de estas contradicciones, lo cual acrecienta –con razón– sus reticencias y suspicacia a someterse al escrutinio internacional.

A pesar de que hay pulsiones contrapuestas, tanto en América Latina como en Estados Unidos, y los obstáculos que ello ha supuesto, el continente americano tiene uno de los regímenes de promoción y protección de los derechos humanos más desarrollados y cuenta con un régimen internacional de protección de la democracia. A continuación se explican los principales hitos en el desarrollo de ambos regímenes, para después analizar su estado actual con base en su grado de obligatoriedad y su ámbito de incidencia.

Desarrollo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La Carta de la OEA, desde el texto original adoptado en 1948, hace referencia a los derechos humanos al haber incluido a los “derechos fundamentales de la persona

humana”¹¹ como uno de los principios de la organización. Además, como se ha señalado previamente, al mismo tiempo que fue promulgada la Carta de la OEA en la Novena Conferencia Internacional Americana (1948), fue aprobada por unanimidad la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Si bien se trata de un documento no vinculante, esta declaración se considera como el primer acuerdo internacional sobre derechos humanos en sentido amplio.

Sin embargo, después de 1948, la OEA no volvió a abordar el tema de los derechos en el sistema interamericano sino hasta 1959, en el contexto de la Revolución cubana, de la preocupante situación de los derechos humanos en la República Dominicana trujillista y del intento de asesinato contra el presidente venezolano Rómulo Betancourt, el cual se atribuyó a Rafael Trujillo. Ese año, mediante la resolución VIII de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y se solicitó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos elaborar un proyecto de convención sobre derechos humanos y otro para la creación de una Corte Interamericana.

¹¹ Artículo 3 de la Carta de la OEA. Organización de los Estados Americanos, Carta de la Organización de los Estados Americanos, *op. cit.*

Al año siguiente, en 1960, la CIDH fue establecida como entidad autónoma, con sede en Washington. La integran siete comisionados elegidos a título personal por la Asamblea General de la OEA¹² a partir de ternas presentadas por los gobiernos; la duración de su mandato es de cuatro años. Los comisionados son apoyados en sus labores por los funcionarios de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión. En un inicio, la CIDH fue creada como un órgano destinado a la promoción de los derechos humanos. Su estatuto –cuya aprobación recae en la Asamblea General de la OEA– faculta a la Comisión para elaborar y aprobar su propio reglamento sin consultar a los órganos políticos de la organización.¹³ Con base en esta disposición, la CIDH interpretó que su mandato abarcaba la promoción *activa* de los derechos. Desde su primera sesión los comisionados concluyeron que la Comisión tiene competencia para emitir recomendaciones generales en materia de derechos humanos a los Estados miembros de la OEA.¹⁴

¹² Antes de 1979, los comisionados eran elegidos por el Consejo de la OEA y no por la Asamblea General de la organización.

¹³ Artículo 22 del Estatuto de la CIDH. Organización de los Estados Americanos, Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/estatutoCIDH.asp> (consulta: 7 de agosto de 2016).

¹⁴ Klaas Dykmann, *Human Rights Policy of the Organization of American States*, Estados Unidos, Markus Wiener Publishers, 2008, pp. 57-58.

La expansión legal más relevante de las facultades de la CIDH fue favorecida por los gobiernos latinoamericanos a partir del papel ejemplar que desempeñó la Comisión durante la crisis política en República Dominicana en los años sesenta, previa a la ola de golpes militares en el Cono Sur. Fue así que en la Segunda Conferencia Especial Interamericana en Río de Janeiro (1965) se acordó reformar el estatuto de la CIDH para darle a la Comisión la facultad de evaluar peticiones individuales, y por medio del Protocolo de Buenos Aires (1967) se elevó el estatus de la Comisión Interamericana de entidad autónoma a órgano principal de la organización.¹⁵ Mediante el Protocolo, que entró en vigor en 1970, se reformó la Carta de la OEA para incluir en su artículo 106 que: “habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la organización en esta materia”.¹⁶

Asimismo, desde 1961 la CIDH comenzó a realizar visitas *in loco* para observar la situación general de los derechos humanos en los países o para investigar un determinado

¹⁵ Con el Protocolo de Buenos Aires se reformó la Carta de la OEA para incluir a la CIDH en el listado del artículo 51 de la Carta, que define cuáles son los órganos principales de esta organización internacional.

¹⁶ Artículo 106 de la Carta de la OEA. Organización de los Estados Americanos, Carta de la Organización de los Estados Americanos, *op. cit.*

tema; por ejemplo, el respeto a los derechos de un determinado grupo vulnerable.¹⁷ Desde entonces, y hasta la fecha, generalmente estas visitas culminan con la publicación de un informe especial de la Comisión. Las visitas *in loco* fueron particularmente significativas en el contexto de las dictaduras latinoamericanas, contribuyendo a afianzar la legitimidad de la Comisión entre los habitantes del continente. Es especialmente emblemática la visita de la CIDH a Argentina en 1979, así como el informe posterior, en el cual se evidenciaron las desapariciones y otras violaciones a los derechos humanos durante la dictadura cívico-militar.

A partir de reformas –tanto del estatuto como del reglamento– y de cambios informales en las prácticas, se ha expandido el papel de la CIDH como órgano cuasijurisdiccional, encargado no sólo de la promoción de los derechos humanos, sino también de su protección. Los mecanismos de acción de la misma se han diversificado con el tiempo. Hoy en día los individuos y grupos pueden recurrir a la CIDH para solicitar audiencias, medidas cautelares, la admisión de peticiones individuales o la negociación de soluciones amistosas.

¹⁷ La primera visita *in loco* que realizó la Comisión fue a República Dominicana en 1961. La primera a México tuvo lugar hasta el año de 1996; la segunda, en 2015.

Sumado a la diversificación en los mecanismos de acción, a partir de 1990 la CIDH ha creado en su seno relatorías temáticas para impulsar la protección de los derechos humanos de grupos especialmente vulnerables.¹⁸ Hoy en día el sistema interamericano cuenta con las siguientes relatorías temáticas: la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1990), la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (1994), la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes (1996), la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (1997),¹⁹ la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez (1998), la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad (2004), la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (2005), la Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (2011) y la Relatoría sobre los Derechos de las Personas LGBTI (2011). Las relatorías realizan estudios sobre los temas específicos para los que fueron creadas, colaboran en el análisis de los casos y la presentación de demandas ante la Corte y participan en la elaboración de instrumentos

¹⁸ Los grupos vulnerables son aquellos sectores de la sociedad que, debido a determinadas condiciones características, son más susceptibles a que sus derechos humanos sean violados. Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "III. Grupos en situación de vulnerabilidad y otros temas", en *Informe anual de actividades 2015*, disponible en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=23> (consulta: 6 de noviembre de 2016).

¹⁹ Mientras que las relatorías temáticas se encuentran a cargo de un miembro de la CIDH, las relatorías especiales se encuentran bajo el mando de personas externas designadas por la misma Comisión.

internacionales, entre otras funciones. El que haya relatorías temáticas constituye un avance institucional relevante, puesto que facilita el avance de agendas específicas de derechos humanos.

De manera paralela al desarrollo institucional de la CIDH, el borrador de la convención sobre derechos humanos, cuya elaboración se acordó también en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (1959), fue finalizado en 1965. Después de varios años de evaluaciones y retrasos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) fue aprobada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en San José, Costa Rica (1969). La Convención Americana –también conocida como Pacto de San José– entró en vigor en julio de 1978, en plena época de las dictaduras militares en el Cono Sur. Este logro es atribuible a las gestiones del presidente estadounidense James Carter, quien otorgó a los derechos humanos un papel central en su política exterior y convenció personalmente a diversos mandatarios latinoamericanos de que ratificaran la CADH.²⁰

La Convención es mucho más extensa que la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos,

²⁰ Klaas Dykmann, *op. cit.*, p. 51.

consta de 82 artículos y codifica más de dos docenas de derechos específicos. Los Estados se obligan internacionalmente a respetar estos derechos humanos. Además, la CADH crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y define en términos generales las atribuciones y la estructura tanto de la Corte como de la Comisión. Al igual que la CIDH, la Corte IDH tiene un estatuto, cuya aprobación recae en la Asamblea General de la OEA, y tiene la facultad de elaborar y aprobar su propio reglamento. Con sede en San José, Costa Rica, la Corte IDH está integrada por siete jueces elegidos a título personal por la Asamblea General de la OEA a partir de las ternas propuestas por los Estados parte de la CADH; su mandato es de seis años, con la posibilidad de reelegirse una vez.

La Corte IDH es la “intérprete última de la Convención Americana”²¹ y su función es tanto consultiva como contenciosa. En lo relativo a su competencia consultiva, los Estados miembros de la OEA y los órganos de la misma –en los ámbitos de su competencia– pueden consultar a la Corte acerca de la interpretación de la CADH o de la interpretación de otros tratados de derechos humanos en los Estados americanos. Los Estados miembros

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, disponible en http://www.cortelDH.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf (consulta: 7 de agosto de 2016), párrafo 124.

también pueden solicitar opiniones consultivas acerca de la compatibilidad entre sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.²² En lo relativo a su competencia contenciosa, la Corte IDH se pronuncia a través de sentencias sobre casos concretos de violaciones a derechos humanos. Para que un caso sea conocido por el tribunal tiene que ser remitido al mismo por los Estados parte de la CADH que hayan reconocido la competencia contenciosa de la Corte IDH o por la CIDH, después de haberse agotado los mecanismos de la Comisión.

La Comisión y la Corte IDH conforman los órganos del régimen interamericano de protección de los derechos humanos, también conocido como Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Sin embargo, la Corte empezó a operar hasta 1979, después de que hubiera entrado en vigor la Convención. Las reformas que, a partir de entonces, la Corte IDH ha llevado a cabo a su reglamento consisten en medidas para dar mayor peso a las víctimas y a sus representantes en el proceso jurisdiccional.

De manera posterior a la CADH, en el SIDH se han adoptado y entrado en vigor otros seis tratados internacionales

²² Artículo 64 de la CADH. Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consulta: 7 de agosto de 2016).

para garantizar la protección de los derechos humanos en el continente. Éstos son la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985);²³ el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o Protocolo de San Salvador (1988); el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1990); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, o Convención de Belém do Pará (1994); la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994); y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999).

En la tabla 1 se resumen los principales hitos en el desarrollo del SIDH, es decir, tanto la creación y evolución de sus órganos como la adopción de instrumentos normativos para la protección de los derechos humanos.

²³ Los años señalados son los de adopción del instrumento, que no necesariamente corresponden a los de su entrada en vigor.

Tabla 1. Acontecimientos clave en la institucionalización del SIDH

Año	Acontecimiento
1948	Adopción de la Carta de la OEA; se incluye a los “derechos fundamentales de la persona humana” como uno de los principios de la organización.
1948	Adopción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
1959	Se acuerda la creación de la CIDH en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.
1960	La CIDH empieza a operar como entidad autónoma.
1961	La CIDH realiza su primera visita <i>in loco</i> .
1965	Se faculta a la CIDH para evaluar peticiones individuales.
1967	Adopción del Protocolo de Buenos Aires, con el cual se eleva el estatus de la CIDH a órgano principal de la OEA.
1969	La CADH es aprobada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en San José, Costa Rica.
1978	La CADH entra en vigor.
1979	La Corte IDH empieza a operar.
1979	Aprobación del estatuto que hasta la fecha rige el funcionamiento de la CIDH.
1985	Adopción de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
1988	Adopción del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o Protocolo de San Salvador.
1990	Adopción del Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.
1990	Creación de la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
1994	Creación de la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres.
1994	Adopción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, o Convención de Belém do Pará.

Continúa...

Año	Acontecimiento
1994	Adopción de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
1997	Creación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.
1998	Creación de la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez.
1999	Adopción de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
2004	Creación de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad.
2005	Creación de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial.
2011	Creación de la Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos.
2011	Creación de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas LGBTI.
2013	Última reforma del reglamento de la CIDH, la cual fue resultado del Proceso de Fortalecimiento del SIDH (2011-2013).

Desarrollo del régimen interamericano de protección de la democracia

Al igual que en el caso de los derechos humanos, la OEA ha hecho referencias retóricas a la democracia representativa desde su creación en 1948. Como se ha mencionado previamente, en la Carta de la organización se define como uno de sus principios el ejercicio efectivo de la democracia representativa. Posteriormente, durante la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile en 1959, en el marco del triunfo de la Revolución cubana, se definieron los

atributos de esta forma de gobierno.²⁴ La Declaración de Santiago de Chile dio luz acerca de qué entiende la OEA por democracia liberal.

Sin embargo, pasarían décadas para que se profundizara el papel de la OEA en la promoción y protección de la democracia. La confrontación ideológica de la Guerra Fría alcanzó a América Latina con una ola de dictaduras militares, usándose la lucha contra la “amenaza comunista” como justificación de la existencia de regímenes represivos. Los años más álgidos de las dictaduras

²⁴ Atributos de la democracia representativa: “1. El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado. 2. Los gobiernos de las Repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres. 3. La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio de la democracia. 4. Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana. 5. Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces. 6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano. 7. La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático. 8. Los Estados Americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos”. Organización de los Estados Americanos, Acta final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, disponible en <http://www.oas.org/es/CIDH/mandato/Basicos/Acta-final-Quinta-reunion-Chile-1959.pdf> (consulta: 14 de agosto de 2016).

latinoamericanas fueron los años setenta. Las transiciones democráticas –aquellas que formaron parte de la llamada “tercera ola” de la democratización– comenzaron a producirse a lo largo de los años ochenta y se extendieron hasta principios de los noventa. Fue en ese contexto que la OEA retomó el camino de la promoción y la defensa de la democracia, con la aprobación del Protocolo de Cartagena de Indias, en 1985.

El Protocolo de Cartagena de Indias es el primer avance normativo relevante para la consolidación del régimen interamericano de protección de la democracia. Se trata de un protocolo de reformas a la Carta de la OEA con el cual se incorporó como uno de los propósitos de la organización “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”.²⁵ En éste no se especifican acciones o mecanismos para alcanzar dicho propósito, sin embargo, “ya no se trata de una guía de conducta para los Estados, como lo decía la Carta original. Ahora la promoción y consolidación de la democracia representativa es también una tarea que debe ser cumplida por la propia organización regional”.²⁶

²⁵ Artículo 2 de la Carta de la OEA. Organización de los Estados Americanos, Carta de la Organización de Estados Americanos, *op. cit.*

²⁶ Jean Michel Arrighi, “El sistema interamericano y la defensa de la democracia”, en *Agenda Internacional*, año XVI, núm. 27, Perú, 2009, p. 81.

Aunque la primera misión de observación electoral (MOE) de la OEA tuvo lugar en 1962, en Costa Rica, la primera generación de misiones de observación electoral (1962-1990) se caracterizó por “un acompañamiento político, simbólico y presencial de testigos internacionales en el proceso electoral”.²⁷ Con la creación en 1990 de la Unidad para la Promoción de la Democracia en la Secretaría General de la organización, las misiones empezaron “a tomar forma en cuanto a estructura, tamaño y protagonismo, dejando de ser [...] exclusivamente presenciales para ser misiones más enfocadas en la calidad de los procesos electorales”.²⁸ Éstas se convirtieron en un acompañante importante de las transiciones a la democracia en la región. En 2006 se estableció la Secretaría de Asuntos Políticos (SAP) y, en el seno de la misma, el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO). En 2015, el DECO pasó a formar parte de la recién creada Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia (SFD), que sustituyó a la SAP.

Así como la agenda de la democracia ha ido adquiriendo más peso en el andamiaje institucional de la Secretaría General de la OEA, que pasó de tener asignada una unidad a una secretaría, las MOE se han vuelto más sofisticadas.

²⁷ Organización de los Estados Americanos, *OEA: 50 años observando elecciones en las Américas*, Estados Unidos, OEA, 2012, p. 4.

²⁸ *Ibid*, p. 5.

Por ejemplo, el DECO ha generado una metodología estandarizada que le permite observar y evaluar los procesos electorales en la región de manera rigurosa y, desde 2007, brinda cooperación técnica a los órganos electorales de los Estados miembros en la implementación de sistemas de gestión de calidad.

Con el retorno de la democracia en casi todos los países latinoamericanos, en 1991 la Asamblea General aprobó el “Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano” y la resolución 1080 sobre democracia representativa. En esta última, por primera vez en la historia de la región, se estableció un mecanismo de acción colectiva en caso de quiebre democrático²⁹ en un Estado miembro. Se facultó al secretario general de la OEA para convocar a una reunión inmediata del Consejo Permanente, el cual, tras examinar la situación, convocaría a su vez a una reunión *ad hoc* de los ministros de Relaciones Exteriores o a un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Todo ello en un plazo de 10 días a partir de la crisis. Asimismo, se

²⁹ El caso previsto es cuando “se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo”. Organización de los Estados Americanos, AG/RES. 1080 (XXI-O/91), Democracia Representativa, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm> (consulta: 14 de agosto de 2016).

facultó a la reunión *ad hoc* de ministros o a la sesión especial de la Asamblea General para “adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y el derecho internacional”.³⁰ Lo impreciso de la resolución en torno a las acciones a implementar de presentarse una ruptura democrática provocó distintos tipos de respuesta y de resultados.

Con el Protocolo de Washington, adoptado por la Asamblea General de la OEA en diciembre de 1992 y en vigor desde 1997, se pretendió subsanar la vaguedad de la resolución 1080. El Protocolo reformó el artículo 9 de la Carta de la OEA para definir un mecanismo a implementar ante un quiebre democrático:

Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado.³¹

³⁰ *Ibid.*

³¹ Artículo 9 de la Carta de la OEA. Organización de los Estados Americanos, Carta de la Organización de los Estados Americanos, *op. cit.*

El artículo 9 especifica que la suspensión de la membresía de la OEA “solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido”³² y ésta deberá ser aprobada por los dos tercios de los Estados miembros en un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Sin embargo, de acuerdo con ese artículo, tras la suspensión de un Estado miembro deben continuar las gestiones diplomáticas con el mismo y éste debe seguir observando el cumplimiento de sus obligaciones con la organización.

Es importante notar que el mecanismo de suspensión solamente puede ser implementado en situaciones en las que un “gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza”.³³ Es decir, el Protocolo de Washington acota la definición de quiebre democrático, mientras que la resolución 1080 puede abarcar situaciones más diversas. Ello da luz acerca de una razón de peso por la cual el Protocolo nunca ha sido invocado: las rupturas democráticas en América Latina ya no se presentan –en la mayoría de los casos– en la forma de golpes militares. Más bien, ocurren quebramientos del orden constitucional más sutiles, tales como el enfrentamiento entre poderes del Estado o casos de fraude electoral. El otro motivo por

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

el cual el Protocolo ha resultado obsoleto es porque no se encuentra vigente para todos los Estados miembros de la OEA; éste es un tema que se abordará más adelante.

El avance más reciente en la institucionalización del régimen interamericano de protección de la democracia es también su hito más relevante. Se trata de la Carta Democrática Interamericana (CDI), la cual fue adoptada por unanimidad en la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2001. La CDI fue propuesta por el gobierno de transición del presidente Paniagua en Perú, después de 10 años de régimen fujimorista. Justamente, fue concebida como una medida para corregir la mayor debilidad de los instrumentos del régimen interamericano al hacer frente a amenazas a la democracia: la incapacidad de enfrentar retrocesos autoritarios de gobernantes democráticamente electos.³⁴ Se trató de una estrategia clásica de *lock-in*: crear instrumentos para que, en caso de que en un futuro se vean amenazados internamente los valores que defiende el gobierno en turno, en este caso los valores democráticos, existan al exterior mecanismos que eviten una regresión autoritaria.

³⁴ Thomas Legler y Thomas Kwasi Tiekou, "What Difference Can a Path Make? Regional Democracy Promotion Regimes in the Americas and Africa", en *Democratization*, vol. 17, núm. 3, Reino Unido, 2010, pp. 470-471.

En la CDI se reconoce el derecho a la democracia de los pueblos de América y la obligación de sus gobiernos de promoverla y defenderla,³⁵ la interdependencia entre democracia y derechos humanos³⁶ y la interdependencia entre democracia y desarrollo.³⁷ Asimismo, se definen los elementos esenciales de la democracia³⁸ y los componentes fundamentales de su ejercicio;³⁹ es decir, por primera vez la región cuenta con un equivalente a una definición de democracia representativa.

³⁵ Artículo 1º de la CDI. Organización de los Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, disponible en http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm (consulta: 14 de agosto de 2016).

³⁶ Artículo 7 de la CDI: “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”, *ibid.*

³⁷ Artículo 11 de la CDI: “La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente”, *ibid.*

³⁸ Artículo 3 de la CDI: “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”, *ibid.*

³⁹ Artículo 4 de la CDI: “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales; la probidad; la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”, *ibid.*

De manera importante, la CDI prevé mecanismos de defensa colectiva de la democracia ante tres situaciones distintas de alteración del orden democrático. En dos de estas situaciones, "cuando el gobierno de un Estado miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder"⁴⁰ o "cuando en un Estado miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder";⁴¹ se requiere del consentimiento del Estado en cuestión para que el secretario general de la OEA o el Consejo Permanente coadyuven a la preservación de la institucionalidad democrática. Es decir, se trata de mecanismos de diplomacia preventiva que complementan a otros que se encuentran regulados por la CDI, tales como las misiones de observación electoral⁴² y la promoción de la cultura democrática.⁴³

En cambio, "en caso de que en un Estado miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático",⁴⁴ el secretario general o cualquier Estado miembro pueden convocar al

⁴⁰ Artículo 17 de la CDI, *ibid.*

⁴¹ Artículo 18 de la CDI, *ibid.*

⁴² Capítulo VI de la CDI, *ibid.*

⁴³ Capítulo VII de la CDI, *ibid.*

⁴⁴ Artículo 20 de la CDI, *ibid.*

Consejo Permanente, el cual adoptará las decisiones que considere convenientes.⁴⁵ Si las gestiones diplomáticas fracasan y se constata “la ruptura del orden democrático en un Estado miembro”,⁴⁶ la Asamblea General, en un periodo extraordinario de sesiones, puede “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”.⁴⁷

La CDI es el instrumento más ambicioso del régimen interamericano de protección de la democracia, cuyos hitos se resumen en la tabla 2; sin embargo, no es un documento vinculante. En la siguiente sección se analizan ambos regímenes –el de derechos humanos y el de democracia– a la luz de esta consideración (el grado de obligatoriedad de sus instrumentos) y de su universalidad.

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Artículo 21 de la CDI, *ibid.*

⁴⁷ *Idem.*

Tabla 2. Acontecimientos clave en la institucionalización del régimen interamericano de protección de la democracia

Año	Acontecimiento
1948	Adopción de la Carta de la OEA; se incluye al ejercicio efectivo de la democracia representativa como uno de los principios de la organización.
1959	En la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores se definen los atributos de la democracia representativa.
1985	Aprobación del Protocolo de Cartagena de Indias, con el cual "promover y consolidar la democracia representativa" se convirtió en uno de los propósitos de la OEA.
1990	Creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia.
1991	Aprobación del "Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano" y la resolución 1080 sobre democracia representativa.
1992	Adopción del Protocolo de Washington, con el cual se reforma la Carta de la OEA para prever la suspensión de un Estado miembro ante un golpe de Estado.
1997	Entrada en vigor del Protocolo de Washington.
2001	Adopción de la Carta Democrática Interamericana.
2006	Creación de la Secretaría de Asuntos Políticos y, en el seno de la misma, del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral.
2015	Creación de la Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia, que incorpora, entre otros, al Departamento para la Cooperación y Observación Electoral.

Estado actual de la institucionalización de los regímenes

Como se ha podido apreciar en las secciones anteriores, los regímenes interamericanos de protección de los derechos humanos y de la democracia consisten en una multiplicidad de órganos e instrumentos normativos.

La complejidad de los mismos resulta aún mayor si se considera que las distintas instituciones de estos regímenes no cuentan con una membresía universal y que tienen diversos grados de obligatoriedad. A continuación se analiza la geometría variable del número de Estados que se adhieren a los distintos instrumentos, así como si se trata o no de instrumentos vinculantes, para dar una mayor luz acerca del ámbito de incidencia de los regímenes y de su grado de institucionalización.

Con respecto al régimen interamericano de protección de los derechos humanos, no todos los Estados miembros de la OEA se encuentran obligados por los mismos tratados interamericanos en la materia. Como se puede apreciar en la tabla 3, de hecho solamente ocho países son Estados parte de todos los tratados interamericanos de derechos humanos: Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Uruguay.

Tabla 3. Instrumentos normativos vigentes en el SIDH

Instrumento	Naturaleza del documento	Estados parte (en el caso de los tratados internacionales)
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)	Resolución de la Novena Conferencia Internacional Americana	21 Estados firmantes, presentes en la Novena Conferencia Internacional Americana
Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)	Tratado internacional	23 Estados han ratificado o se han adherido a la Convención: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay.
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985)	Tratado internacional	18 Estados han ratificado o se han adherido a la Convención: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.
Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador (1988)	Tratado internacional	16 Estados han ratificado o se han adherido al Protocolo: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay.

Continúa...

Instrumento	Naturaleza del documento	Estados parte (en el caso de los tratados internacionales)
Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1990)	Tratado internacional	13 Estados han ratificado o se han adherido al Protocolo: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer o Convención de Belém do Pará (1994)	Tratado internacional	32 Estados han ratificado o se han adherido a la Convención: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994)	Tratado internacional	15 Estados han ratificado la Convención: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999)	Tratado internacional	19 Estados han ratificado o se han adherido a la Convención: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Cada instrumento normativo les genera obligaciones específicas a los Estados que lo ratifican. La distinción más importante corresponde a los compromisos y procedimientos diferenciados que existen en el SIDH entre los países que han ratificado la CADH y los que no. Desde la entrada en vigor de la Convención Americana, en el sistema interamericano se distinguen tres órdenes distintos:

- el que se aplica a los países miembros de la OEA que no ratificaron la CADH, sujetos a los términos de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y a la supervisión de la Comisión Interamericana;
- el de los países que sí ratificaron la CADH, pero no reconocieron la competencia contenciosa de la Corte IDH;
- el de los Estados que ratificaron la CADH y también han aceptado ser juzgados por la Corte.

Esto se traduce en que de los 34 Estados miembros activos de la OEA,⁴⁸ a la fecha solamente 20 pueden ser juzgados por el tribunal internacional. Los demás pueden ser supervisados por la Comisión (por tratarse de un órgano

⁴⁸ La OEA tiene 35 Estados miembros; sin embargo, sólo 34 se encuentran activos, ya que Cuba fue suspendida de la organización en 1962, hasta 2009 se levantó su suspensión y, a septiembre de 2016, continúa sin reintegrarse a la OEA.

principal de la OEA); algunos únicamente con base en el texto de la Declaración Americana, y otros en función de las normas previstas en la Convención Americana.

En la tabla 4 se especifica qué país pertenece a qué orden. Los casos de Trinidad y Tobago y Venezuela son especiales porque estos dos Estados ratificaron la CADH y reconocieron la competencia contenciosa de la Corte IDH; sin embargo, denunciaron la Convención Americana en 1998 y 2012, respectivamente.

Tabla 4. Estatus de los Estados miembros de la OEA con respecto a la CADH

Estatus con respecto a la CADH	Estados
Estados miembros de la OEA que no ratificaron la CADH	Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Cuba, Estados Unidos, Guyana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Venezuela.
Estados miembros de la OEA que ratificaron la CADH pero no reconocen la competencia contenciosa de la Corte IDH	Dominica, Granada y Jamaica.
Estados miembros de la OEA que ratificaron la CADH y reconocen la competencia contenciosa de la Corte IDH	Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay.

¿Qué implicaciones tienen estos compromisos diferenciados para la protección de los derechos humanos de los habitantes del continente? Por ejemplo, un ciudadano estadounidense que haya sido víctima de una violación de derechos humanos y que haya agotado todas las instancias internas para obtener justicia –recordemos que el SIDH es un régimen subsidiario– puede presentar una petición individual a la CIDH para que ésta estudie su caso; sin embargo, la Comisión únicamente podrá determinar que Estados Unidos es responsable por la violación de los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana –y no en la CADH– y no podrá llevar el caso a la Corte IDH. Por tanto, a lo máximo a lo que puede aspirar la víctima es a acordar una solución amistosa con el gobierno de Estados Unidos o a un informe final de la CIDH, mas no a una sentencia.

Ello nos lleva a la discusión sobre el grado de obligatoriedad de los instrumentos normativos del régimen interamericano de protección de los derechos humanos. La CADH y los demás tratados interamericanos de derechos humanos –de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985) a la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999)– son jurídicamente vinculantes para los Estados

que los ratifican⁴⁹ y éstos, al incumplirlos, incurren en una violación del derecho internacional, lo cual supone su responsabilidad internacional.⁵⁰

En cambio, la Declaración Americana no es un tratado internacional, sino que se le calificó expresamente como recomendación y, por tanto, en principio no es de carácter vinculante. Algunos juristas sostienen que sí es jurídicamente obligatoria con base en dos argumentos. El primero, que la Declaración Americana fue incorporada indirectamente a la Carta de la OEA cuando –mediante el Protocolo de Buenos Aires (1967)– la CIDH se convirtió en un órgano principal de la organización. Dado que la Comisión vela por la observancia de los derechos consagrados en la Declaración Americana, y en la CADH, la Declaración ha sido incorporada a la Carta de la OEA y es por tanto obligatoria. El segundo argumento es que la Declaración Americana es costumbre internacional, es decir, que la Declaración se ha tornado obligatoria en

⁴⁹ El artículo 28 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados establece que: “*Pacta sunt servanda*. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Organización de las Naciones Unidas, Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, disponible en https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume_1155/volume-1155-i-18232-english.pdf (consulta: 18 de agosto de 2016).

⁵⁰ “Todo hecho internacionalmente ilícito de un Estado conlleva la responsabilidad internacional de ese Estado”. International Law Commission, Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries, disponible en http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (consulta: 18 de agosto de 2016). Traducción propia.

virtud de que en la práctica es generalmente reconocida como derecho.⁵¹ Si bien ambos argumentos son fuertes, la obligatoriedad de la Declaración Americana es una cuestión inconclusa y sujeta a debate.

Las implicaciones de que una víctima de violaciones a los derechos humanos pueda o no eventualmente llevar su caso a la Corte IDH son aún mayores que la cuestión de si la Comisión puede sustentar sus informes en violaciones a la CADH o si debe limitarse a la Declaración Americana. Se trata, también, de un asunto relativo a la existencia de distintos grados de obligatoriedad en el régimen interamericano de protección de los derechos humanos.

Por un lado, el carácter obligatorio de las sentencias de la Corte IDH ha sido reconocido en la misma CADH, según la cual “el fallo de la Corte será definitivo e inapelable”,⁵² será ejecutable⁵³ y “los Estados partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”.⁵⁴ Además de ser obligatorias para las partes en litigio, la Corte IDH ha desarrollado el

⁵¹ Pedro Nikken, “La Declaración Universal y la Declaración Americana. La formación del moderno derecho internacional de los derechos humanos”, en *Revista IIDH*, número especial, Costa Rica, 1989, pp. 82-99.

⁵² Artículo 67 de la CADH. Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, *op. cit.*

⁵³ Artículo 68.2 de la CADH, *ibid.*

⁵⁴ Artículo 68.1 de la CADH, *ibid.*

criterio de res interpretata según el cual las sentencias del tribunal producen “una eficacia erga omnes hacia todos los Estados parte de la Convención, en la medida en que todas las autoridades nacionales quedan vinculadas a la efectividad convencional y, consecuentemente, al criterio interpretativo establecido por la Corte IDH”.⁵⁵ Es decir, las sentencias tienen efectos generales en el sentido de que todos los Estados parte –por ejemplo, al hacer control de convencionalidad–⁵⁶ deben atender no sólo a lo establecido en la CADH, sino a las interpretaciones que la Corte IDH ha hecho de la Convención Americana.

⁵⁵ Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “Hacia la formación jurisprudencial interamericana de un *ius constitutionale commune americanum*. Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional (sobre el cumplimiento del caso Gelman vs. Uruguay)”, en Armin Von Bogdandy *et al.* (coords.), *Ius constitutionale commune en América Latina: rasgos, potencialidades y desafíos*, México, UNAM/Max Planck Institut/IIDC, 2014, p. 345.

⁵⁶ La Corte IDH ha definido que “cuando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquel, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf (consulta: 20 de agosto de 2016), párrafo 193.

Ello coadyuva a generar un piso común en el derecho público de la región, aspiración de quienes promueven un *ius constitutionale commune* latinoamericano,⁵⁷ lo cual no puede ser ignorado al hablar del desarrollo del régimen interamericano de protección de los derechos humanos.

Por otro lado, las decisiones finales de la Comisión Interamericana, tales como los informes de fondo, tienen el carácter de “recomendaciones”⁵⁸ y, por tanto, la misma Corte IDH ha reconocido que “no tienen el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado”.⁵⁹ Sin embargo, la Corte IDH ha definido que los Estados tienen “la obligación de realizar sus mejores esfuerzos” frente a tales recomendaciones:

⁵⁷ Como explica Serna de la Garza, el concepto de *ius commune* latinoamericano pretende “describir un fenómeno que está ocurriendo en el ámbito interamericano”, a saber, “la construcción de una comunidad jurídica alrededor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus órganos de garantía”. José María Serna de la Garza, “El concepto del *ius commune* latinoamericano en derechos humanos: elementos para una agenda de investigación”, en Armin Von Bogdandy *et al.* (coords.), *Ius constitutionale commune en América Latina: rasgos, potencialidades y desafíos*, UNAM/Max Planck Institut/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México 2014, pp. 216-217.

⁵⁸ Artículo 41 de la CADH. Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, *op. cit.*

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia. Fondo. Sentencia de 8 de diciembre de 1995, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_22_esp.pdf (consulta: 20 de agosto de 2016), párrafo 67.

[...] en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana [...]

Asimismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte “para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes”. por lo que, al ratificar dicha Convención, los Estados Partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes.⁶⁰

Por tanto, si bien los Estados deben atender al criterio de los mayores esfuerzos para dar cumplimiento a las recomendaciones de la CIDH, éstas no tienen la misma fuerza legal que una sentencia. Además, las decisiones finales de la Comisión no generan criterios jurídicamente aplicables a la región en su conjunto. Las diferencias

⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf (consulta: 20 de agosto de 2016), párrafos 80 y 81.

explicadas entre un proceso de petición individual en un país que reconoce la competencia contenciosa de la Corte IDH y en un país que no la reconoce, así como las diferencias en sus posibles consecuencias, son un buen ejemplo de la complejidad del SIDH y de la existencia de distintos grados de incidencia del régimen según el país del que se trate.

Con la salvedad de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los instrumentos normativos del régimen interamericano de protección de los derechos humanos son tratados internacionales y, por tanto, generan obligaciones de derecho internacional a los Estados parte de los mismos. En cambio, en el caso de la institucionalización del régimen interamericano de protección de la democracia, solamente dos de los cinco avances normativos son jurídicamente vinculantes para los Estados de la región. Además, al igual que en el caso del SIDH, la geometría de la participación estatal varía según el instrumento del que se trate. En la tabla 5 se resumen ambos indicadores para cada instrumento normativo.

Tabla 5. Instrumentos normativos vigentes en el régimen interamericano de protección de la democracia

Instrumento	Naturaleza del documento	Estados parte (en el caso de los tratados internacionales)
Protocolo de Cartagena de Indias (1985)	Reforma de la Carta de la OEA (tratado internacional)	32 Estados ratificaron el protocolo. Sólo Estados Unidos y Haití no lo han ratificado y no les es aplicable.
Compromiso de Santiago (1991)	Resolución de la Asamblea General de la OEA	---
Resolución 1080 (1991)	Resolución de la Asamblea General de la OEA	---
Protocolo de Washington (1992)	Reforma de la Carta de la OEA (tratado internacional)	24 Estados ratificaron el Protocolo: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Uruguay y Venezuela.
Carta Democrática Interamericana (2001)	Resolución de la Asamblea General de la OEA	---

Las resoluciones de la Asamblea General de la OEA son obligatorias para los órganos inferiores de la organización y meramente recomendatorias para los Estados. En cambio, el Protocolo de Cartagena de Indias y el Protocolo de Washington son reformas a la Carta de la OEA, es decir, a un tratado internacional, y por tanto son jurídicamente vinculantes; sin embargo, solamente lo son para los

Estados que hayan ratificado la reforma. Por tanto, existen “varias Cartas de la OEA en vigor simultáneamente”.⁶¹

Si bien la no obligatoriedad de las resoluciones no ha impedido que sean invocadas por los Estados para hacer frente a quiebres democráticos, y que –a la fecha– esto no ha sido un obstáculo que impida su aplicación, no es una cuestión menor y no ha pasado desapercibida. Por ejemplo, en México, tras el golpe de Estado contra el presidente Zelaya en Honduras, la entonces senadora Rosario Green –exsecretaria de Relaciones Exteriores– fue muy crítica de que el gobierno mexicano justificara el liderazgo de México para condenar el golpe con base en la Carta Democrática Interamericana, justamente por tratarse de un instrumento no vinculante.⁶²

⁶¹ Jean Michel Arrighi, *El papel de la Organización de los Estados Americanos en la defensa de la democracia*, disponible en https://www.oas.org/es/democratic-charter/pdf/OEA_en_Defensa_de_la_Democracia_Jean_Michel_Arrighi.pdf (consulta: 20 de agosto de 2016).

⁶² La senadora Green, en la comparecencia de la canciller Patricia Espinosa, manifestó lo siguiente: “Me preocupa que se hable sobre la Carta Democrática Interamericana como si fuera un tratado. No es un tratado, es una mera resolución. No hace parte de la Carta de la OEA, que sí es un tratado. Para hacerlo tendría que haber un protocolo que la incluyera. Entonces, creo yo que está muy bien justificar la actuación, justamente a partir de que somos secretarios del Grupo de Río, pero me parece que la Carta no es el instrumento al que tenemos que recurrir”. Senado de la República, comparecencia de la embajadora Patricia Espinosa Cantellano, titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para el análisis del Tercer Informe de Gobierno, en materia de política exterior, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/09/asun_2590368_20090915_1276536814.pdf (consulta: 20 de agosto de 2016). Véase también Rosario Green, “Lo que la ventisca se llevó”, en *El Universal*, 3 de junio de 2011.

En el caso de la CDI, algunos juristas sostienen que, aunque es una resolución y no un tratado, ésta es jurídicamente obligatoria para los Estados porque se trata de un instrumento de interpretación de la Carta de la OEA. Más específicamente, el argumento empleado es que la CDI es una precisión del artículo 9 de la Carta, en el que se establece la posibilidad de suspender a un país miembro de la organización al ocurrir un golpe de Estado,⁶³ y que, en virtud de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados,⁶⁴ ello vuelve a la CDI un instrumento jurídicamente obligatorio.⁶⁵ Es decir, se emplea el mismo argumento que

⁶³ Cabe notar que el artículo 9 no se encuentra vigente para todos los Estados miembros de la organización, ya que esta reforma fue introducida mediante el Protocolo de Washington que, como ya se mencionó, ha sido ratificado por 24 Estados.

⁶⁴ El artículo 31 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados define que: “1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin. 2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos: a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado; b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado; 3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones; b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado; c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes”. Organización de las Naciones Unidas, Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, *op. cit.*

⁶⁵ Mariela Morales Antoniazzi, *Protección supranacional de la democracia en Suramérica. Un estudio sobre el acervo del ius constitutionale commune*, México, IJ-UNAM, 2015, pp. 169-170.

para sostener que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre es vinculante: que se trata de instrumentos que fueron incorporados indirectamente a la Carta de la OEA. Sin embargo, aún más que en el caso de la Declaración Americana, acerca de la cual hay argumentos complementarios para argumentar su obligatoriedad, el fundamento jurídico de la CDI es endeble y debatible.

La falta de universalidad del régimen interamericano de protección de la democracia se manifiesta no sólo en el caso de sus mecanismos de defensa, sino también en los de diplomacia preventiva, como en las misiones de observación electoral. Por ejemplo, la Unidad para la Promoción de la Democracia, ahora transformada en la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, se encuentra en el seno de la Secretaría General de la OEA y, por tanto, le compete trabajar con todos los Estados parte de la organización. Sin embargo, de los 34 miembros activos de la OEA, hay siete Estados que nunca han solicitado para su país el apoyo de una misión de observación electoral: Argentina, Barbados, Brasil, Canadá, Chile, Trinidad y Tobago y Uruguay.⁶⁶

⁶⁶ Organización de los Estados Americanos, Base de datos de Misiones de Observación Electoral y Recomendaciones, disponible en <http://www.oas.org/eomdatabase/default.aspx?lang=es> (consulta: 20 de agosto de 2016). En el caso de Estados Unidos, el país por primera vez invitó a una misión de observación electoral de la OEA para la elección presidencial de 2016.

Resulta evidente que tanto en el ámbito de la democracia como en el de los derechos humanos queda un largo camino por recorrer para alcanzar la universalidad de sus instrumentos y la eficacia de sus mecanismos. Sin embargo, es también claro que el régimen interamericano de protección de los derechos humanos se encuentra mucho más institucionalizado que el de protección de la democracia. A continuación se observará si se repite esta tendencia al comparar los canales de participación existentes en ambos regímenes.

Canales de participación ciudadana

Los Estados desempeñan un papel central en el establecimiento y en el funcionamiento de cualquier régimen internacional. Únicamente los Estados, como entidades soberanas, pueden comprometerse internacionalmente para crear y sostener regímenes, los cuales son entendidos como “conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, los cuales pueden ser implícitos o explícitos, en torno a los que las expectativas de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales”.⁶⁷ Es decir, un régimen puede consistir en un conjunto de tratados internacionales o puede abarcar también instituciones supranacionales u organizaciones intergubernamentales.

⁶⁷ Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, en *International Organization*, vol. 36, núm. 2, Reino Unido, 1982, p. 186. Traducción propia.

De hecho, la mayor parte de la literatura en relaciones internacionales abocada al tema de los regímenes parte de la premisa de que los Estados son el único actor relevante en los mismos. John Ruggie, pionero en el análisis de los regímenes internacionales, concibe al multilateralismo como: “la coordinación de relaciones entre tres o más Estados de acuerdo con ciertos principios generales de conducta”.⁶⁸ Estos “principios generales de conducta” son definidos y aceptados por los Estados y suelen formalizarse en regímenes con una cierta institucionalidad. Es decir, los regímenes son creados por y para los Estados.

El proceso de globalización que ha tenido lugar en las últimas décadas pone en duda esta manera tradicional de entender el multilateralismo y los regímenes internacionales. La globalización y el desarrollo de nuevas tecnologías de la información han facilitado la creación de redes transnacionales de grupos de la sociedad civil. Asimismo, la globalización ha provocado la dispersión de autoridad tanto a nivel nacional como regional y global, entre otros, mediante la creación de organizaciones internacionales. “Para influenciar a estas autoridades los ciudadanos deben forzar a sus Estados a interactuar de manera activa con estos nuevos centros [de autoridad]

⁶⁸ John G. Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, en John G. Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Estados Unidos, Columbia University Press, 1993, p. 11.

o deben tratar de interactuar con ellos directamente”.⁶⁹ Esto último ha provocado el surgimiento de esquemas de multilateralismo complejo,⁷⁰ los cuales, por decisión de los propios Estados, integran la participación y las demandas de la sociedad civil global; es decir, ya no se trata de coordinar solamente las relaciones entre tres o más países, sino entre una multiplicidad de actores.

La gobernanza *multi-stakeholder* (o de “múltiples partes interesadas”) provoca la diversificación de agendas en los regímenes internacionales y permite mayor representatividad de actores e intereses en los mismos. Cuando la sociedad civil tiene un papel de peso en los regímenes internacionales, éstos dejan de ser reflejo de la voluntad estatal. Si bien ello les da fuerza y legitimidad, se genera una dinámica compleja en la que se debe, por un lado, dar voz a la pluralidad de actores que recurren al sistema internacional y, por otro, no alienar a los Estados, de quienes depende, en última instancia, la supervivencia de los regímenes.

A continuación se explican los canales de participación ciudadana existentes en el régimen interamericano de

⁶⁹ Robert O'Brien *et al.*, *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2003, p. 8.

⁷⁰ Término introducido por Robert O'Brien *et al.*, *ibid.*, pp. 206-229.

protección de los derechos humanos y en el de protección de la democracia. Se identifica si responden a una lógica de multilateralismo tradicional, centrado en los Estados, o a una lógica de multilateralismo complejo o *multi-stakeholder*, y se analizan las implicaciones de ello.

Canales de participación ciudadana en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La existencia de regímenes internacionales de derechos humanos supone el reconocimiento de que el ejercicio de la soberanía estatal debe ser consistente con la garantía y el respeto de los derechos humanos de la propia población. De ello se sigue –desde el paradigma liberal– la importancia de que las personas se encuentren en el corazón de cualquier régimen internacional de este tipo. Ésta es la visión prevaleciente en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el cual incorpora de manera clara y determinante a los individuos, que son actores centrales para su funcionamiento.

El canal de participación ciudadana más importante en el SIDH es el sistema de peticiones individuales. Éste faculta a los individuos para que, a título personal o representados por un tercero –generalmente por una organización no gubernamental (ONG)–, acudan al sistema internacional en busca de justicia y reparación por violaciones a los derechos humanos. Es necesario

subrayar que el SIDH no tiene competencia para atribuir responsabilidad individual; es decir, no puede determinar si un particular es o no culpable de violentar derechos. El SIDH determina la responsabilidad internacional –ya sea por acción o por omisión– de un Estado miembro de la OEA.⁷¹

El SIDH es un régimen subsidiario: únicamente son admisibles las peticiones individuales que sean presentadas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras haber agotado los recursos judiciales internos.⁷² Dado que los Estados tienen la obligación primordial de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, la defensa de los derechos debe tener lugar primero en el ámbito nacional. Sin embargo, las lecciones históricas

⁷¹ La responsabilidad internacional del Estado se refiere al conjunto de relaciones jurídicas que surgen a raíz de un hecho internacionalmente ilícito cometido por un Estado. “Todo hecho internacionalmente ilícito de un Estado conlleva la responsabilidad internacional del Estado [...] Existe un hecho internacionalmente ilícito de un Estado cuando la conducta consistente en una acción u omisión: a) es atribuible al Estado de acuerdo con el derecho internacional; y b) constituye una violación de una obligación internacional del Estado”. Artículos 1 y 2 del Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad de Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos. Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, disponible en http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (consulta: 6 de noviembre de 2016). Traducción propia.

⁷² En el preámbulo de la CADH se define que el SIDH brinda una protección internacional “de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”. Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, *op. cit.*

y el desarrollo progresivo del derecho internacional han derivado en el reconocimiento de que los Estados no siempre tienen la voluntad y/o la capacidad de proteger los derechos fundamentales de las personas. En el caso del continente americano, cuando los individuos no encuentran reparación a nivel nacional, o si no cuentan con recursos judiciales adecuados⁷³ y efectivos,⁷⁴ tienen la posibilidad de acudir al SIDH para que las violaciones a sus derechos humanos no permanezcan impunes.

Cabe notar que, en principio, no sólo los individuos, sino también terceros Estados pueden presentar peticiones a la CIDH por violaciones a los derechos humanos ocurridas en otro Estado miembro de la OEA.⁷⁵ Éstos

⁷³ “Un recurso judicial es adecuado cuando su interposición puede proteger el derecho que se alega violado. Por ejemplo, un recurso adecuado en el caso de una desaparición forzada es el recurso de exhibición personal o *habeas corpus*”. Organización de los Estados Americanos, Sistema de peticiones y casos. Folleto informativo, disponible en http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_esp.pdf (consulta: 27 de agosto de 2016).

⁷⁴ “Un recurso judicial es efectivo cuando es capaz de obtener el resultado para el cual fue creado. Por ejemplo, un recurso no es efectivo cuando el Estado no ha asegurado su debida aplicación por parte de las autoridades judiciales o cuando hay retardo injustificado en la decisión”, *ibid.*

⁷⁵ Ello siempre y cuando se cuente con el reconocimiento expreso de esta facultad por parte de los Estados. En este sentido, el artículo 45 de la CADH establece que “todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la Comisión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención”. Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, *op. cit.*

incluso pueden prescindir del trámite ante la Comisión y llevar un caso directamente a la Corte IDH.⁷⁶ Sin embargo, estas facultades estatales no han sido utilizadas en el sistema interamericano, con la excepción de la queja interestatal presentada a la CIDH por Nicaragua contra Costa Rica en 2006 por la discriminación de los migrantes nicaragüenses, y la queja interestatal presentada por Ecuador contra Colombia en 2009 por la ejecución extrajudicial de un nacional ecuatoriano durante un operativo de las fuerzas armadas. Sin embargo, la primera no fue admitida⁷⁷ y la segunda fue archivada porque el Estado ecuatoriano desistió de la queja.⁷⁸ De tal manera que, a la fecha, el sistema de peticiones individuales del régimen interamericano se ha centrado en servir al objetivo primordial para el cual fue creado: el de canalizar denuncias ciudadanas.

En términos generales, el procedimiento de petición individual consta de cuatro etapas ante la Comisión

⁷⁶ El artículo 61 de la CADH define que “sólo los Estados Parte y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte”, *ibid.*

⁷⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe núm. 11/07. Caso interestatal 01/06. Nicaragua vs. Costa Rica. 8 de marzo de 2007, disponible en <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/Casointerestatalsp.htm> (consulta: 27 de agosto de 2016).

⁷⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe núm. 96/13. Caso interestatal 12.779. Ecuador vs. Colombia. 4 de noviembre de 2013, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/docs-es/63.EC-COAR12779ES.pdf> (consulta: 27 de agosto de 2016).

Interamericana: tramitación inicial,⁷⁹ admisibilidad,⁸⁰ fondo⁸¹ y seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones.⁸² Las peticiones individuales que cumplan con los requisitos de información a incluir en el trámite inicial son evaluadas por la CIDH para determinar su admisibilidad. Son admisibles aquellas peticiones para las cuales se hayan agotado los recursos de la jurisdicción interna, que sean presentadas en un plazo de seis meses a partir de la decisión que agota los recursos internos y que versen “sobre presuntas violaciones de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana y otros instrumentos aplicables, con relación a los Estados miembros de la OEA”.⁸³ Si la petición es presentada contra un Estado que no ha ratificado la CADH, deberá vincularse a un derecho protegido por la Declaración Americana.

Si la CIDH declara admisible la petición, lo cual determina a partir de la información presentada y de las observaciones de las partes, la petición se transforma en caso y se procede al análisis del fondo. Acto seguido, la CIDH

⁷⁹ Artículos 26-29 del reglamento de la CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp> (consulta: 27 de agosto de 2016).

⁸⁰ Artículos 30-36 del reglamento de la CIDH, *ibid.*

⁸¹ Artículos 37-39 y 43-44 del reglamento de la CIDH, *ibid.*

⁸² Artículo 48 del reglamento de la CIDH, *ibid.*

⁸³ Artículo 27 del reglamento de la CIDH, *ibid.*

fija plazos para que los peticionarios presenten sus observaciones adicionales sobre el caso; aunado a ello, la Comisión puede realizar una investigación *in loco* o convocar a audiencias si lo estima necesario para avanzar en el conocimiento del mismo.

Posteriormente, “la Comisión [delibera] sobre el fondo del caso, a cuyo efecto [prepara] un informe en el cual [examina] los alegatos, las pruebas suministradas por las partes, y la información obtenida durante audiencias y observaciones *in loco*. Asimismo, la Comisión [puede] tener en cuenta otra información de público conocimiento”.⁸⁴ Si la CIDH llega a la conclusión de que hubo violaciones a los derechos humanos en el caso en cuestión, presenta a las partes un informe preliminar con las recomendaciones que juzgue convenientes. Este informe es confidencial y es conocido como el “informe del artículo 50”. Si el Estado incumple con las recomendaciones del informe, la Comisión puede someter el caso a la jurisdicción de la Corte IDH.⁸⁵ De no someter el caso al tribunal internacional, ya sea porque se trata de un Estado que no reconoce la competencia contenciosa del mismo o por otro motivo, la CIDH puede emitir un informe definitivo sobre el caso y hacerlo público en su informe anual.⁸⁶

⁸⁴ Artículo 43 del reglamento de la CIDH, *ibid.*

⁸⁵ Artículos 45-46 del reglamento de la CIDH, *ibid.*

⁸⁶ Artículo 47 del reglamento de la CIDH, *ibid.*

A lo largo de todas las etapas del procedimiento de petición individual, las partes pueden optar por acordar una solución amistosa del asunto en cuestión. Las soluciones amistosas son procesos de conciliación mediante los cuales las presuntas víctimas de violaciones a los derechos humanos pactan reparaciones con las autoridades estatales correspondientes. Ambas partes participan de manera voluntaria en las negociaciones y se pueden retirar del proceso en el momento en el que así lo deseen. La CIDH tiene la responsabilidad de garantizar que la solución amistosa acordada esté “fundada en el respeto de los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.⁸⁷ El mecanismo de solución amistosa representa, pues, una alternativa a la tramitación de los asuntos por la vía contenciosa en el marco del SIDH.

El sistema de peticiones individuales es “la joya de la corona” del régimen interamericano de protección de los derechos humanos. Aunque desde 1965 la CIDH fue facultada para recibir y procesar peticiones individuales, fue a partir de mediados de los años noventa –cuando casi todos los países del continente americano contaban ya con gobiernos civiles democráticamente electos– que se convirtió en el mecanismo más relevante para impulsar

⁸⁷ Artículo 40 del reglamento de la CIDH, *ibid.*

la observancia y la defensa de los derechos humanos en el continente. En el año 1996, Álvaro Tirado Mejía, presidente de la Comisión, explicaba que:

Más que visitas generales *in loco* cuyo propósito era movilizar la opinión pública internacional dando testimonio fehaciente sobre situaciones de violaciones masivas sistemáticas, la nueva realidad hemisférica permite un estudio singularizado de casos individuales. El propósito de los casos es el fortalecimiento del sistema democrático del gobierno.⁸⁸

En un contexto regional de transiciones a la democracia, quedaron atrás las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos provocadas por políticas de terrorismo de Estado, ante las cuales la CIDH no tenía más opción que concentrarse en mecanismos como las visitas *in loco* y los informes de país para exhibir a los gobiernos represores y generar sanciones morales. En cambio, en el contexto de las noveles y frágiles democracias, cobró relevancia la resolución de casos individuales derivados de fallas en los sistemas de procuración y administración de justicia en países que estaban en principio

⁸⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Palabras del presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Dr. Álvaro Tirado Mejía, en la sesión inaugural del 911 periodo ordinario de sesiones de la CIDH, disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/96span/IA1996Anex3.htm> (consulta: 27 de agosto de 2016).

dispuestos a colaborar voluntariamente con el régimen internacional de derechos humanos.

Además, en el marco del SIDH existen otros mecanismos de participación ciudadana. Uno de estos mecanismos es la celebración de audiencias temáticas. Las ONG nacionales e internacionales suelen solicitar la celebración de este tipo de audiencias públicas en el marco de los periodos de sesiones de la CIDH. Las audiencias temáticas les permiten visibilizar preocupaciones de carácter nacional o regional más allá de las peticiones individuales; por ejemplo, la celebración de una audiencia sobre la protección de los migrantes centroamericanos en México o sobre el derecho a la consulta previa en América Latina. Las audiencias coadyuvan, por un lado, a posicionar temáticas en el ámbito internacional, tanto frente a los organismos del sistema interamericano como frente a otras organizaciones de la sociedad civil. En el caso de los primeros, las audiencias funcionan como un mecanismo para identificar focos rojos en un país o en la región; en el caso de las segundas, pueden ser una herramienta para la conformación de redes y la transnacionalización de agendas. Por otro lado, las audiencias sirven para posicionar temáticas en el ámbito nacional. Ya que los gobiernos de los Estados en cuestión suelen presentarse a las audiencias, éstas contribuyen a colocar determinadas problemáticas en el radar de las dependencias gubernamentales. Además de la información

transmitida a la CIDH durante las audiencias temáticas, las ONG contribuyen con insumos para la elaboración de los informes temáticos o de país de la Comisión.

Canales de participación ciudadana en el régimen interamericano de protección de la democracia

A diferencia del SIDH, en el cual los canales de participación ciudadana tienen un peso muy significativo para el funcionamiento del sistema, en el régimen democrático interamericano éstos son casi inexistentes. Se trata de un régimen que continúa siendo predominantemente intergubernamental.

Por un lado, los mecanismos de protección de la democracia sólo pueden ser puestos en marcha por los Estados –con la excepción del secretario general de la OEA en determinadas circunstancias–. Como se ha mencionado en la primera sección de este trabajo, la resolución 1080 y posteriormente la Carta Democrática Interamericana autorizan la convocatoria de periodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea General de la OEA para hacer frente a quiebres democráticos.

Con fundamento en la resolución 1080, le corresponde al secretario general de la OEA convocar a una reunión inmediata del Consejo Permanente de la organización –integrado por los representantes permanentes

de los Estados miembros– de producirse “hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros”.⁸⁹ A su vez, es facultad del Consejo Permanente “examinar la situación, decidir y convocar una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores, o un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General”,⁹⁰ el cual adopta las decisiones que estime apropiadas para hacer frente al quiebre democrático.

En cambio, la CDI puede ser invocada “cuando el gobierno de un Estado miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder”⁹¹ o “cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder”⁹² sólo con el consentimiento del gobierno afectado. Únicamente “en caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración

⁸⁹ Organización de los Estados Americanos, AG/RES. 1080 (xxi-O/91), Democracia Representativa, *op. cit.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Artículo 17 de la CDI. Organización de los Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, *op. cit.*

⁹² Artículo 18 de la CDI, *ibid.*

del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático”,⁹³ el secretario general o cualquier Estado miembro puede convocar al Consejo Permanente y éste, eventualmente, a un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, la cual podría tomar la decisión de suspender al Estado miembro en cuestión.

Ello quiere decir que en última instancia el funcionamiento de los mecanismos de protección de la democracia del sistema interamericano depende completamente de la voluntad estatal. Además de que no existe ningún canal de participación ciudadana para activar la resolución 1080, la CDI ni ningún otro mecanismo de acción colectiva ante quiebres democráticos, la participación del secretario general de la OEA es también marginal. Aun cuando éste tiene la facultad de convocar al Consejo Permanente, únicamente los Estados pueden decidir actuar o no actuar para preservar la institucionalidad democrática en el continente.

Por otro lado, en el caso de las misiones de observación electoral, la sociedad civil desempeña sólo un papel de acompañamiento. Las MOE únicamente pueden ser solicitadas por el Estado en cuestión, es decir, ni la ciudadanía ni los funcionarios de la OEA ni terceros Estados

⁹³ Artículo 20 de la CDI, *ibid.*

pueden activar este mecanismo de fortalecimiento de la democracia. De acuerdo con Thomas Legler, incluso en lo relativo a la labor de acompañamiento, la participación de la ciudadanía es limitada. Ello debido a que las ONG involucradas en las MOE suelen formar parte de la sociedad civil *insider*, es decir, se trata de organizaciones “compuestas de políticos que antiguamente han ocupado altos cargos, de funcionarios y de intelectuales que cuentan con el respeto de la OEA y de los tomadores de decisiones en los Estados miembros”,⁹⁴ tales como el Centro Carter. En cambio, “los grupos de la sociedad civil militantes y combativos, o *outsiders*, han tenido poca influencia real en la promoción multilateral de la democracia”.⁹⁵

No parece existir interés estatal en generar canales de participación ciudadana en el régimen interamericano de protección de la democracia. Por ejemplo, en 2005, durante el periodo de sesiones de la Asamblea General de la OEA celebrado en Fort Lauderdale, la mayoría de los países del continente rechazaron la propuesta de Estados Unidos de crear un mecanismo de la sociedad civil para monitorear el cumplimiento de la CDI por parte de los Estados.

⁹⁴ Thomas Legler, “The Shifting Sands of Regional Governance: The Case of Inter-American Democracy Promotion”, en *Politics and Policy*, vol. 40, núm. 5, Estados Unidos, 2012, p. 857. Traducción propia.

⁹⁵ *Ibid*, p. 857. Traducción propia.

Implicaciones

A partir de lo anterior, es evidente que existen profundas diferencias entre los canales de participación ciudadana que contemplan ambos regímenes interamericanos. El de derechos humanos incorpora de manera determinante a los ciudadanos, los cuales son actores centrales para su funcionamiento. Ello es consistente con un modelo de multilateralismo complejo o *multi-stakeholder*. Por el contrario, el de democracia se atiene a un modelo de multilateralismo tradicional, el cual se basa en las interacciones intergubernamentales y en el que la sociedad civil desempeña sólo un papel de acompañamiento.

Los canales de participación ciudadana existentes en el marco del SIDH fortalecen al régimen, el cual se beneficia, sobre todo, de que sus mecanismos institucionales –en especial el sistema de peticiones individuales– puedan ser activados por la sociedad civil –tanto organizada como no organizada–. Ello le posibilita gozar de autonomía, contribuye a su legitimidad y le permite abordar problemáticas de derechos humanos que son muy relevantes para la región, pero que muchas veces resultan incómodas para los Estados. Por ejemplo, la Corte IDH ha desarrollado importante jurisprudencia sobre desaparición forzada, leyes de amnistía, tortura y libertad de expresión, entre otros.

Al mismo tiempo, el SIDH es un campo en el que se producen relaciones de fuerza entre los participantes. Los defensores de derechos humanos lo han utilizado claramente para fortalecer sus posiciones en la arena nacional. Además de buscar justicia y reparación en casos individuales de violaciones a los derechos humanos, las ONG aprovechan al sistema para llevar a cabo litigio estratégico, generar un espacio de diálogo y negociación con los Estados, conformar redes, visibilizar violaciones sistémicas de derechos humanos y enmarcar debates políticos y sociales en las normas y decisiones del SIDH.

Por otro lado, la independencia del régimen interamericano de derechos humanos respecto a la voluntad y las preferencias de los Estados que lo crearon es también motivo de tensiones. Un ejemplo de ello es el proceso de reforma del SIDH que tuvo lugar entre 2011 y 2013 y que se inició como consecuencia de las insatisfacciones de varios países ante decisiones adoptadas por la Comisión Interamericana. Entre otras, el proceso se dio en el contexto de la inconformidad del gobierno de Brasil ante las medidas cautelares otorgadas a favor de comunidades indígenas amazónicas y que incluían la suspensión inmediata de la construcción de la presa hidroeléctrica de Belo Monte; de la denuncia de Venezuela de la CADH después de años de acusar a la CIDH de parcialidad,

y de la disputa de Ecuador con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Durante el proceso de reforma, Estados como Bolivia, Ecuador y Venezuela pretendieron –sin éxito– limitar el margen de acción del sistema.⁹⁶

Contextos de tensión como éste parecerían inevitables en los sistemas multilaterales *multi-stakeholder*, los cuales deben preservar un complejo equilibrio entre canalizar las demandas de la sociedad civil y mantener canales de diálogo abiertos con los Estados. Después de todo, sin la colaboración de las autoridades políticas estatales, ningún avance en materia de derechos humanos es posible. Resulta pues de fundamental importancia que los integrantes de los órganos del SIDH sepan actuar con sensibilidad política y eviten, en la medida de lo posible, alienar a sus contrapartes estatales.

El funcionamiento del régimen interamericano de protección de la democracia responde a una lógica completamente distinta. La falta de canales de participación ciudadana implica que, a pesar de la institucionalización progresiva del régimen, éste sea efectivo sólo al grado en el que los Estados miembros de la OEA quieran

⁹⁶ Véase Alejandro Anaya Muñoz y Natalia Saltalamacchia Ziccardi (eds.), *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos, Pensamiento Propio*, núm. 38, Argentina, 2014.

que lo sea. Ello no significa que el régimen sea obsoleto. Al contrario, éste ha desempeñado un papel –de peso y resultados variables– en la mayoría de las crisis políticas de los últimos años: en Bolivia (2003, 2005 y 2008), en Ecuador (1997, 2000, 2005 y 2010), en Guatemala (1993), en Haití (1991 y 2000), en Honduras (2009), en Nicaragua (2004 y 2005), en Paraguay (1996, 2000 y 2012), en Perú (1992 y 2000) y en Venezuela (1992, 2002 y 2016).⁹⁷

Sin embargo, la lógica intergubernamental del régimen tiende a ser el motivo de su parálisis. Si bien existe consenso en la región en torno a condenar los golpes de Estado tradicionales, los gobiernos son renuentes a tomar acciones de cara a recaídas autoritarias por parte de líderes democráticamente electos o para hacer frente a las crisis presidenciales⁹⁸ en las que se hace un uso dudoso

⁹⁷ La resolución 1080 ha sido invocada en cinco ocasiones: tras el golpe de Estado en Haití contra el presidente Jean-Bertrand Aristide en 1991; después de que el presidente Fujimori disolviera el Congreso en Perú en 1992; cuando el presidente Serrano disolvió los poderes Legislativo y Judicial en Guatemala en 1993 (el denominado “Serranazo”); y en momentos de tensión entre el Ejecutivo y el Ejército paraguayos en 1996 y en 2000. El Protocolo de Washington nunca ha sido invocado; la CDI, en 11 ocasiones: Bolivia (2003, 2005 y 2008), Perú (2004), Nicaragua (2004 y 2005), Honduras (2009), Ecuador (2005 y 2010) y Venezuela (2002 y 2016).

⁹⁸ Aníbal Pérez Liñán define a las crisis presidenciales como “casos graves de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en los cuales una de las ramas electas del gobierno busca la disolución de la otra”. Aníbal Pérez Liñán, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 26.

de los mecanismos institucionales. A septiembre de 2016, hay varios ejemplos recientes de la falta de activación del régimen en contextos de crisis, tales como los retrocesos autoritarios en Nicaragua y Venezuela, así como la destitución de precaria legalidad de Fernando Lugo en Paraguay y de Dilma Rousseff en Brasil.

Otro dato ilustrativo es que, de las 11 ocasiones en que ha sido invocada la Carta Democrática Interamericana, nueve de ellas fue a petición del propio gobierno que se encontraba inmerso en una crisis política que ponía en riesgo la preservación de la institucionalidad democrática. Se trata de la activación de la Carta ante las crisis en Bolivia (2003, 2005 y 2008), Perú (2004), Nicaragua (2004 y 2005), Honduras (2009) y Ecuador (2005 y 2010). En el caso de Honduras, el presidente Zelaya fue depuesto por un golpe de Estado pocos días después de haber invocado la CDI. Después de este fracaso de los esfuerzos de democracia preventiva de la OEA, la Asamblea General de la OEA decidió suspender a Honduras de la organización.

En cambio, la crisis generada por el golpe de Estado contra el presidente Chávez en Venezuela, en 2002, constituye la única ocasión en la cual un Estado miembro de la OEA ha invocado la Carta para denunciar un quiebre democrático en un país que no es el propio. En este caso la CDI fue

invocada por el Grupo de Río⁹⁹ en su conjunto, el cual –de manera incidental– se encontraba reunido en San José, Costa Rica. El presidente Chávez retomó el poder 43 horas después de haber sido depuesto, antes de que el Consejo Permanente hubiera tomado alguna acción. Por último, en mayo de 2016, por primera vez la CDI fue invocada por el secretario general de la OEA, en este caso Luis Almagro, y no por los Estados miembros. Se trató de un intento del secretario de denunciar la situación en Venezuela. Para fundamentar su decisión, el secretario Almagro presentó un informe de 132 páginas sobre la crisis institucional que vive ese país. Sin embargo, a septiembre de 2016, el Consejo Permanente no ha llevado a cabo ninguna acción más allá de permitir la presentación del informe del secretario general en una sesión extraordinaria del Consejo.

Al no existir canales de participación ciudadana para activar los mecanismos de protección de la democracia en la región, no hay manera de que actores externos destraben directamente esta situación o pongan sobre la mesa la

⁹⁹ El Grupo de Río fue un mecanismo permanente de consulta y concertación política de los países de América Latina y el Caribe, el cual fue creado en diciembre de 1986 mediante la Declaración de Río. El Grupo de Río surgió como un esfuerzo por dar continuidad a los esfuerzos del Grupo de Contadora (México, Colombia, Venezuela y Panamá) y al Grupo de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). El Grupo de Río llevó a cabo reuniones anuales entre los jefes de Estado y de gobierno de los países de la región hasta que, en la XXI Cumbre del Grupo, en febrero de 2010, se decidió la creación de un nuevo organismo denominado Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el cual heredó los cometidos del Grupo de Río.

discusión de otros contextos de frágil institucionalidad democrática. Es interesante cómo, ante esta realidad y dado el nexo ineludible entre democracia y derechos humanos, en muchas ocasiones los individuos han recurrido al SIDH –el cual cuenta con mecanismos de participación ciudadana de mucho peso– para hacer frente a situaciones relacionadas con la protección de la democracia. Por ejemplo, la CIDH otorgó medidas cautelares para garantizar la integridad del presidente Hugo Chávez durante el intento de golpe de Estado en 2002, para proteger al presidente Manuel Zelaya tras el golpe de Estado en Honduras y para conservar las boletas del proceso electoral de 2006 en México, en tanto se analizaba una denuncia por violaciones al derecho a la información. Asimismo, en agosto de 2016, integrantes del Partido del Trabajo (PT) solicitaron a la CIDH medidas cautelares y presentaron una petición individual por violaciones al debido proceso en la destitución de Dilma Rousseff.

También la Corte IDH ha dictado importantes sentencias relativas a la preservación de la institucionalidad democrática, tales como las sentencias en los casos Tribunal Constitucional vs. Perú (2001), Herrera Ulloa vs. Costa Rica (2004), Ricardo Canese vs. Paraguay (2004), Yatama vs. Nicaragua (2005), Castañeda Gutman vs. México (2008), Gelman vs. Uruguay (2011), Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador, y Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador. Estas

sentencias versan sobre una amplia gama de temas, desde el legítimo cuestionamiento a los funcionarios públicos en sociedades democráticas y el derecho a ser votado hasta violaciones a la independencia judicial, estas últimas consideradas por la Corte IDH como desestabilizaciones del orden democrático.¹⁰⁰

En suma, el análisis de los canales de participación ciudadana de los regímenes interamericanos de protección de los derechos humanos y de la democracia demuestra que los Estados han estado más dispuestos a ceder soberanía en el caso del primero. Ello lo ha vuelto un régimen más sólido y, al dar voz y peso a una multiplicidad de actores, más independiente de la voluntad estatal. La apertura de espacios para que la sociedad civil incida

¹⁰⁰ “La Corte destaca que el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana dispone que ‘[s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; [...] y la separación e independencia de los poderes públicos’. La destitución de todos los miembros de la Corte Suprema de Justicia implicó una desestabilización del orden democrático existente en ese momento en Ecuador, por cuanto se dio una ruptura en la separación e independencia de los poderes públicos al realizarse un ataque a las tres Altas Cortes de Ecuador en ese momento. Esta Corte resalta que la separación de poderes guarda una estrecha relación, no sólo con la consolidación del régimen democrático, sino además busca preservar las libertades y derechos humanos de los ciudadanos”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_266_esp.pdf (consulta: 27 de agosto de 2016), párrafo 179.

en el funcionamiento del SIDH –vía el sistema de peticiones individuales y otros mecanismos– refleja que los Estados del continente han hecho una apuesta mayor en aras de proteger y promover los derechos humanos que en el caso de la democracia representativa, donde han preferido mantener un control estricto del régimen. A continuación se hace una revisión de cuál ha sido la posición de México frente a ambos sistemas regionales y de su involucramiento en los mismos.

La participación de México

México es y ha sido siempre un Estado comprometido con el multilateralismo y con el desarrollo del derecho internacional. Su historia y su ubicación geopolítica –de vecindad con una superpotencia– lo han llevado a defender, desde inicios del siglo XX, los principios de la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados, la autodeterminación de los pueblos y la solución pacífica de controversias. El país se ha caracterizado por su participación activa en foros multilaterales y por su defensa de las normas y la institucionalidad internacionales en contraposición al intervencionismo y al uso de la fuerza.

Para un país como México, con una larga tradición soberanista y defensiva en política exterior, la participación en esquemas multilaterales de promoción y protección de los derechos humanos y de la democracia fue durante mucho tiempo motivo de tensiones notorias. La incorporación a estos esquemas implica el reconocimiento de que la

comunidad internacional tiene un interés legítimo en la existencia de un régimen democrático y en la garantía de los derechos humanos en los Estados –aunque, en principio, se trate de asuntos de carácter interno–. Supone, por ende, la aceptación de que hay límites al ejercicio de la soberanía estatal y vuelve necesario reinterpretar el principio de no intervención.

A continuación se hace un recorrido histórico de la participación de México en el SIDH y en el régimen interamericano de protección de la democracia. En ambas materias, México ha transitado de una postura de respaldo al multilateralismo tradicional, circunscrito a la defensa de los derechos e intereses de los Estados, al reconocimiento de la visión liberal del multilateralismo interamericano y a la participación activa en los regímenes mencionados.

México en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En el ámbito del multilateralismo hemisférico, México es miembro fundador de la OEA. La delegación mexicana, encabezada por el canciller Jaime Torres Bodet, participó de manera destacada en la redacción de su tratado constitutivo, la Carta de la OEA. En concordancia con la tradición juricista de la política exterior del país, México vio en la creación de la organización una oportunidad para que sus vecinos regionales –especialmente Estados

Unidos– reconocieran los principios de la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados y la solución pacífica de controversias como normas rectoras de las relaciones en el continente.

Sin embargo, en el contexto de la Guerra Fría, en la medida en la que Estados Unidos utilizó cada vez más a la OEA como brazo de su política hegemónica en el continente, México concibió a la OEA como un foro para tratar de contener institucionalmente a la superpotencia; por ejemplo, votando en contra de las iniciativas estadounidenses vinculadas con la agenda política y de seguridad, tales como las declaraciones anticomunistas y las propuestas para fortalecer los aspectos militares de la organización.¹⁰¹

En este contexto de desconfianza frente a la OEA, México se mostró reticente a la creación de esquemas institucionales interamericanos encargados de velar por la conducta de los gobiernos frente a sus propios ciudadanos. Para México, el multilateralismo era un instrumento circunscrito a la defensa de los derechos e intereses de los Estados

¹⁰¹ Para una revisión más detallada de la política exterior de México en la OEA, véase Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “Las virtudes de jugar en equipo: el multilateralismo latinoamericano y hemisférico en la política exterior de México”, en *Pensamiento Propio*, núm. 33, Argentina, enero-junio 2011, pp. 65-91.

y no de los individuos. Los mecanismos internacionales de derechos humanos eran vistos como una herramienta fácilmente utilizable por las grandes potencias para intervenir de manera ilegítima en los asuntos internos de otros países, por lo que México sostuvo una postura similar también en el sistema de la ONU.

La posición defensiva de México de cara al avance progresivo de los regímenes internacionales de derechos humanos se forjó también a raíz de consideraciones de carácter interno o estatal. El sistema de partido hegemónico, aunque era formalmente democrático, hizo un uso recurrente de prácticas autoritarias que no resistían la prueba del escrutinio internacional en materia de derechos fundamentales, especialmente en el caso de los derechos civiles y políticos.

Fue así que, en las discusiones preparatorias de la Convención Americana, el gobierno mexicano abogó por restringir las facultades previstas para la CIDH y cabildeó en contra de la creación de una Corte Interamericana con competencia jurisdiccional obligatoria.¹⁰² Si bien, en

¹⁰² Organización de los Estados Americanos, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969. Actas y documentos (OEA/Ser.K/xvi/1.2), p. 102. Citado en Sergio García Ramírez, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, México, IJ-UNAM, 2002, pp. 75-78.

1969, México optó por apoyar en el último momento la adopción de la CADH, hizo énfasis en el carácter optativo de la jurisdicción de la Corte IDH, demoró 12 años en ratificar la Convención Americana y no reconoció la competencia contenciosa del tribunal interamericano sino hasta 19 años después de que éste comenzó a operar.¹⁰³

México mantuvo una actitud soberanista y defensiva frente al SIDH hasta finales de los años noventa. Mientras que durante la Guerra Fría la posición de México fue compartida por muchos otros países en el sistema interamericano, para principios de la década de los noventa había un claro desfase entre la agenda interamericana de los derechos humanos y las concepciones de la política exterior mexicana. Las transiciones democráticas en América Latina condujeron a dichos países a revisar sus posiciones respecto a la defensa internacional de la democracia y los derechos humanos y tendieron a conferir mayores facultades a los esquemas multilaterales en estas materias.

¹⁰³ La CADH fue adoptada en 1969 y entró en vigor en 1978. La Corte IDH entró en funciones en 1979. México ratificó la CADH en 1981 y reconoció la jurisdicción de la Corte IDH en 1998.

Debido a la interacción de variables tanto sistémicas como estatales, a finales de los años noventa México también comenzó a transitar hacia la apertura al escrutinio y la delegación de facultades a instancias internacionales. A nivel sistémico, con el fin de la Guerra Fría y en el contexto de un nuevo orden internacional, el gobierno mexicano optó por acentuar más las coincidencias que las diferencias en la relación con Estados Unidos y se empezó a representar al vecino como un socio. Al buscar México su inserción internacional mediante la apertura comercial y la integración con América del Norte, tuvo también que aceptar la agenda liberal internacional: el trípode de promoción del libre mercado, la democracia y los derechos humanos.

A nivel interno, el avance de la democratización y de la pluralidad política en el país implicó la multiplicación de actores institucionales, sociales y económicos interesados en influir en la política exterior. Las ONG de derechos humanos, por ejemplo, desarrollaron un activismo sin precedentes y comenzaron a presionar por un mayor compromiso de México con los sistemas interamericano y universal en la materia. El avance de los medios de comunicación electrónica y la globalización hicieron lo propio en el ámbito externo, potenciando la capacidad de acción e influencia de las organizaciones no gubernamentales internacionales. Además, con el levantamiento

zapatista en Chiapas, por primera vez en la historia el país fue objeto de campañas internacionales sistemáticas y sostenidas en materia de derechos humanos.¹⁰⁴

En 1996 el gobierno mexicano invitó a la CIDH a realizar una visita *in loco* para observar el estado de los derechos humanos en el país y emitir un informe al respecto. En 1998 se verificó una señal definitoria del cambio de actitud de México frente a las instituciones multilaterales de derechos humanos: el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte IDH. Mediante este reconocimiento, se abrió la posibilidad de que los mexicanos recurrieran a un tribunal internacional –después de haber agotado las instancias jurídicas internas– en busca de justicia por violaciones a sus derechos fundamentales.

La apertura de México al SIDH terminó de afianzarse en el año 2000 con el triunfo de Vicente Fox y la consecuente llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia de la República, después de 70 años de gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El PAN, desde décadas antes, había adoptado el discurso de los derechos humanos y había recurrido a la Comisión Interamericana para denunciar la violación

¹⁰⁴ A diferencia de casi todos los países latinoamericanos, los cuales habían sido objeto de atención internacional durante los años setenta y ochenta por las violaciones a los derechos humanos cometidas durante las dictaduras, para México éste era un fenómeno nuevo.

a los derechos políticos de sus militantes. De hecho, las primeras peticiones individuales que recibió la CIDH provenientes de México fueron tres denuncias presentadas por el –entonces– partido de oposición relativas a irregularidades en los procesos electorales de Chihuahua en 1985 y en 1986 (elecciones de diputados y de gobernador, respectivamente) y Durango en 1986 (elecciones municipales).¹⁰⁵

Además de que el PAN había estado a la vanguardia en el uso de instrumentos internacionales de derechos humanos, otorgarles un lugar prioritario en las relaciones internacionales de México servía –desde su punto de vista– para subrayar el origen y la legitimidad democráticos del nuevo gobierno y marcar una ruptura con el pasado. Fue así que, a partir del año 2000, la Secretaría de Relaciones Exteriores empezó a desarrollar una verdadera política exterior de derechos humanos. Uno de los cinco ejes de política exterior del gobierno de Fox fue “apoyar

¹⁰⁵ Estas fueron abordadas en el informe de fondo núm. 1/90 de la CIDH. Aunque la CIDH se abstuvo de pronunciarse sobre la autenticidad de los procesos electorales, ya que para ello se hubiera requerido “la presencia de la Comisión en la campaña electoral y en el momento de las elecciones”, la Comisión le recordó al gobierno mexicano su obligación de contar con recursos judiciales efectivos y una legislación adecuada para garantizar los derechos políticos de sus ciudadanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución núm. 01/90. Casos 9768, 9780 y 9828. México. 17 de mayo de 1990, disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/89.90span/Cap3d.htm-RESOLUCIÓN N° 01/90> (consulta: 4 de septiembre de 2016).

y promover de forma activa y comprometida el respeto y la defensa de los derechos humanos en el mundo”.¹⁰⁶

En el caso del SIDH, el gobierno mexicano se propuso desarrollar “una política constructiva de cooperación con el sistema interamericano”, favoreciendo la investigación de los hechos denunciados ante la Comisión Interamericana y realizando el mayor esfuerzo posible para implementar las recomendaciones de ésta.¹⁰⁷ Un ejemplo ilustrativo es que el gobierno mexicano buscó activamente solucionar algunos casos paradigmáticos que habían escalado hasta la CIDH. El presidente Fox otorgó la liberación de los campesinos Teodoro Cabrera y Rodolfo Montiel –acusados de portación de armas de uso exclusivo del Ejército, pero supuestamente encarcelados por oponerse a la tala inmoderada de árboles–, y del general José Francisco Gallardo –acusado de 14 delitos

¹⁰⁶ Vicente Fox Quesada, Primer Informe de Gobierno, 2001, citado en Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, en Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coords.), *Derechos humanos y política exterior. Seis casos latinoamericanos*, México, Miguel Ángel Porrúa/ITAM, 2011, p. 190.

¹⁰⁷ Ponencia de Mariclaire Acosta, subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el evento “Sesión de trabajo sobre la implementación de los compromisos internacionales y el respeto de los estándares internacionales en el campo de los derechos humanos en el sistema interamericano” llevado a cabo en la sede de la OEA, 1 de marzo de 2003, pp. 3-4. Citada en Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, *op.cit.*, p. 193.

por el Ejército, pero supuestamente encarcelado por haber propuesto un *ombudsman* para esa institución—. Los dos primeros fueron liberados por la vía administrativa; el segundo, por un decreto presidencial de reducción de pena. Si bien esta clase de decisiones unilaterales son cuestionables en términos del fortalecimiento del Estado de derecho, dan cuenta del interés del Poder Ejecutivo por cooperar con las instituciones internacionales.

Desde entonces, México ha sido un participante activo en el régimen interamericano de derechos humanos. Es uno de los ocho países que han ratificado todos los instrumentos normativos del SIDH. Además, durante el gobierno de Felipe Calderón, en el periodo 2006-2012, México ocupó el primer lugar entre los países latinoamericanos en términos de las contribuciones financieras voluntarias aportadas tanto a la CIDH como a la Corte IDH.¹⁰⁸ La Cancillería se mantuvo atenta y activa en los procesos de integración de dichos organismos y postuló o apoyó a candidatos serios e independientes. En 2012, con la elección de un mexicano como secretario ejecutivo de la CIDH, por primera vez en la historia tres connacionales ocuparon simultáneamente posiciones de responsabilidad en este ámbito de la OEA.¹⁰⁹

¹⁰⁸ A septiembre de 2016, esta situación no ha vuelto a repetirse.

¹⁰⁹ Emilio Álvarez Icaza como secretario ejecutivo de la CIDH, Eduardo Ferrer Mac-Gregor como juez de la Corte IDH, y José de Jesús Orozco como comisionado de la CIDH.

Asimismo, cuando el régimen de derechos humanos comenzó a ser objeto de ataques frontales por parte de algunos países y en 2011 se constituyó el Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (que más bien parecía encaminado a todo lo contrario: su debilitamiento), México pidió y obtuvo la presidencia del Grupo. Desde esa posición privilegiada, el representante mexicano pudo mediar, construir consensos, ayudar a moderar posturas y hacer partícipe a la sociedad civil usuaria del sistema. En estas acaloradas discusiones, México defendió la autonomía de la CIDH, abogó por la universalidad del sistema y por mejorar sus condiciones de financiamiento.¹¹⁰

Las organizaciones de la sociedad civil mexicana ven en el SIDH un mecanismo valioso para que las violaciones a los derechos fundamentales no permanezcan impunes. Mientras que en el año 2000 la CIDH recibió 27 peticiones individuales por violaciones a los derechos humanos en México, durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) el Estado mexicano acumuló 1,779 nuevas

¹¹⁰ Para una revisión más detallada sobre el papel desempeñado por México en el proceso de reforma de la CIDH que tuvo lugar de 2011 a 2013, véase Alejandro Anaya Muñoz y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “México y la reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en Alejandro Anaya Muñoz y Natalia Saltalamacchia Ziccardi (eds.), *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos, Pensamiento en Propio*, núm. 38, Argentina, 2014, pp. 49-88.

peticiones individuales ante la CIDH, y de 2013 a 2015 lleva acumuladas 2,009 nuevas peticiones.¹¹¹ Asimismo, el Estado mexicano ha recibido siete sentencias condenatorias de la Corte IDH, 18 informes de fondo de la CIDH y ha negociado 13 acuerdos de solución amistosa.

El incremento en el número de denuncias se explica por diversos factores. Sin duda, la espiral de violencia desatada en México a partir de la lucha contra el narcotráfico tiene peso. Sin embargo, ello no llegaría al sistema interamericano si no existiera en el país una sociedad civil socializada con su existencia y conocedora de sus mecanismos de acción. Por lo tanto, el número de peticiones individuales que acumula México es también –quizá de manera paradójica– el producto de una expansión de la cultura de los derechos humanos en el país y un reflejo de que se apuesta por las instituciones –en este caso internacionales– como manera de procesar los conflictos. Por último, el activismo de la sociedad mexicana ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos es también el resultado de un hecho trascendental: el Estado

¹¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estadísticas por país, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html> (consulta: 4 de septiembre de 2016). El número de peticiones individuales que recibió la CIDH en un año determinado puede ser también consultado en los informes anuales de la Comisión, los cuales se encuentran disponibles en línea en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/anuales.asp>

mexicano reconoce sin cortapisas la legitimidad de este conjunto de instituciones interamericanas y, en esa medida, sus ciudadanos conciben que vale la pena recurrir a las mismas para obtener eventualmente remedios ante la violación de derechos fundamentales.

México en el régimen interamericano de protección de la democracia

La participación de México en el régimen interamericano de protección de la democracia ha seguido un patrón muy similar al del involucramiento del país en el SIDH. Durante el periodo de la Guerra Fría y hasta la alternancia en el Poder Ejecutivo federal, México cuestionó el desarrollo de un sistema interamericano de protección de la democracia.

Al igual que en el caso de los derechos humanos, la protección y promoción de regímenes democráticos era considerada un asunto interno de los Estados que no competía a terceros actores, ya fueran organizaciones internacionales u otros países. Aunado a ello, el discurso de la democracia fue igualmente explotado que el de los derechos humanos por Estados Unidos para justificar sus políticas intervencionistas, lo cual fue visto por México con suspicacia. Si a esto se suma la tendencia de la delegación mexicana en la OEA a tratar de contener a Estados Unidos en el seno de la organización y que en México gobernaba un régimen de partido hegemónico, queda claro que en

ese contexto el país jamás habría apoyado el desarrollo de instituciones internacionales en pro de la democracia.

Fue hasta el principio del fin de la ola dictatorial en América Latina, a mediados de los años ochenta, que surgieron iniciativas multilaterales en este sentido. Sin embargo, en el ámbito de las relaciones bilaterales, es ilustrativo que uno de los pilares de la política exterior de México, el cual fue particularmente relevante durante la Guerra Fría para guiar el actuar internacional del país, es la Doctrina Estrada (1930). Esta doctrina establece que México no se pronuncia en torno al reconocimiento de gobiernos, aunque el cambio de gobierno no tenga un fundamento constitucional. Es decir, se trata de un asunto interno de los Estados. Si bien México no siempre fue consistente en su aplicación de la doctrina –por ejemplo, no reconoció al gobierno de Francisco Franco en España y rompió relaciones diplomáticas con Chile tras la llegada al poder de Augusto Pinochet–, es un ejemplo de la reticencia de México a considerar al tipo de gobierno de los Estados como un tema de relaciones internacionales.

En el ámbito multilateral regional, el Protocolo de Cartagena de Indias, aprobado en 1985, es el primer avance normativo relevante para la consolidación del régimen interamericano de protección de la democracia. Como se ha mencionado en secciones anteriores, es un protocolo

de reformas a la Carta de la OEA que incorporó como uno de los propósitos de la organización “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”,¹¹² mas no definió ningún mecanismo para impulsar este objetivo. México aprobó y ratificó el Protocolo de Cartagena de Indias.

Sin embargo, cuando se adoptaron decisiones que fueron más allá de lo meramente discursivo para crear un sistema regional de protección de la democracia, México se opuso abiertamente. El país quedó aislado al no respaldar el “Compromiso de Santiago” y la consiguiente resolución 1080 aprobada en la OEA en 1991, así como al ser el único país que en 1992 votó en contra del Protocolo de Washington. Mediante este protocolo, se adicionó el artículo 8 (bis) a la Carta de la OEA, el cual establece la suspensión de un Estado miembro de la organización cuyo gobierno democráticamente electo sea derrocado por la fuerza. Además de haber votado en contra, México solicitó que se adicionara al protocolo la siguiente declaración:

El gobierno de México reitera su vocación y compromiso con la democracia dentro del más estricto respeto y apego a los

¹¹² Artículo 2 de la Carta de la OEA. Organización de los Estados Americanos, Carta de la Organización de los Estados Americanos, *op. cit.*

principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. En innumerables ocasiones, México ha reaccionado con prontitud y firmeza frente a rupturas del orden constitucional. Sin embargo, está convencido de que la democracia es un proceso que emana de la voluntad soberana de los pueblos, y que no puede imponerse desde afuera.

México expresa su más rotundo rechazo a todo intento de perturbar el orden constitucional en cualquier país. Manifiesta, asimismo, su profundo compromiso con la democracia y con el perfeccionamiento de nuestros sistemas políticos. Pero reitera que no es aceptable que se den al organismo regional poderes supranacionales e instrumentos de intervención en los asuntos internos de nuestros Estados.

El gobierno de México sostiene que no es por la vía del aislamiento, suspensión o exclusión, que se puede coadyuvar a la preservación y fortalecimiento de la democracia en nuestro continente. De ahí que considere que los textos sobre suspensión de Estados Miembros, aprobados aquí el día de hoy, modifican el propósito original de nuestra organización.¹¹³

¹¹³ Organización de los Estados Americanos, Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-56) "Protocolo de Washington". Declaraciones/reservas/ denuncias/retiros. Referencias del tratado A-56, disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington_firmas.htm (consulta: 4 de septiembre de 2016).

Éste es un claro ejemplo de cómo, todavía a principios de los años noventa, México se adhería a una visión tradicional del multilateralismo, a pesar de que el resto del continente transitaba ya hacia el paradigma liberal. Fue hasta el 2000 que, con la alternancia en la Presidencia de la República, México comenzó a aceptar el desarrollo de iniciativas internacionales en pro de la democracia.

El gobierno de Fox planteó como uno de sus cinco ejes de política exterior “defender la democracia como la única forma de gobierno que garantiza el bienestar de los pueblos”.¹¹⁴ A partir de entonces, se revirtieron las posiciones que el país mantenía en este terreno: se firmó la Carta Democrática Interamericana (2001) y, en general, existió un respaldo a esta agenda en el ámbito de la OEA como parte de una política de señalización internacional del cambio político ocurrido en el país.

Inclusive, México llegó a adoptar posiciones de liderazgo en defensa de la democracia. En 2009, el país desempeñó un papel importante para hacer frente al golpe de Estado en Honduras, en su carácter de secretario *pro tempore* del Grupo de Río. El Grupo condenó el golpe de

¹¹⁴ Vicente Fox Quesada, Primer Informe de Gobierno, 2001. Citado en Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco, “La trayectoria de los derechos humanos...”, *op.cit.* p. 190.

Estado al día siguiente de que tuvo lugar, en una reunión a nivel de jefes de Estado y de gobierno encabezada por el presidente Calderón. Esta reunión sentó las bases del debate posterior en la OEA. El Grupo de Río sostuvo, bajo el liderazgo de México, diversas reuniones para analizar la crisis política en el país centroamericano.

Además, en 2011, en la celebración del décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana, México presentó un documento con 10 propuestas para mejorar la capacidad de prevención de las crisis políticas y de las rupturas del orden democrático. Con Chile y Perú propuso un mecanismo de evaluación continua de los sistemas democráticos entre los países miembros de la OEA. Nada de esto logró el consenso necesario para salir adelante, pero reflejó el compromiso de México con el régimen interamericano de protección de la democracia.

Desde entonces no ha habido oportunidades para tratar de profundizar en el desarrollo institucional del régimen y, más bien, parece que éste se encuentra en un *impasse*. Por ejemplo, ante la crisis política en Venezuela, el país andino ha logrado evitar que la crisis sea abordada en la OEA, demostrando que, por ahora, se trata de un camino cerrado.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha realizado un análisis de las diferencias que existen entre el régimen interamericano de derechos humanos y el régimen interamericano de protección de la democracia. Se ha demostrado que hay dos diferencias fundamentales entre ambos: su grado de institucionalización y los canales de participación ciudadana que contemplan.

En el caso del grado de institucionalización, el régimen interamericano de derechos humanos cuenta con un mayor número de instrumentos normativos de carácter obligatorio, así como con instancias internacionales que gozan de mayor autonomía para vigilar y, en su caso, sancionar el incumplimiento de los instrumentos normativos. En lo relativo a los canales de participación ciudadana, el régimen interamericano de derechos humanos incorpora de manera determinante a los ciudadanos, los cuales son actores centrales para su funcionamiento, pudiendo

activar los instrumentos normativos existentes e incidir en las decisiones de los órganos competentes. Ello es consistente con un modelo de multilateralismo complejo o *multi-stakeholder*. Por el contrario, el régimen interamericano de protección de la democracia se encuentra menos institucionalizado y se atiene a un modelo de multilateralismo tradicional, el cual se basa en las interacciones intergubernamentales y en el que la sociedad civil desempeña sólo un papel de acompañamiento.

Estas diferencias son, por supuesto, el resultado de las decisiones de los Estados. Únicamente los Estados, como entidades soberanas, pueden comprometerse internacionalmente para crear y sostener regímenes. Entre más institucionalizados se encuentren y entre más espacios de participación ciudadana contemplen, los regímenes internacionales dependen menos y se alejan más de la voluntad estatal. Las diferencias entre el régimen interamericano de derechos humanos y el de protección de la democracia reflejan que, en el caso del primero, los Estados han estado dispuestos a ceder un mayor grado de soberanía; mientras que, en el caso del segundo, han preferido mantener un control estricto del mismo. En última instancia, esto refleja que los esquemas multilaterales de derechos humanos han alcanzado un mayor grado de consenso o legitimidad que los conformados para la protección y promoción de una

forma específica de organización política, como lo es la democracia representativa.

La revisión de la participación de México en estos regímenes es útil porque, además de ser el país que más nos concierne, es un buen ejemplo de las tensiones inherentes al abrazar las agendas multilaterales liberales. Ello, a su vez, nos da una idea más clara de por qué el desarrollo de ambos regímenes –el de derechos humanos y el de protección de la democracia– ha sido gradual y difícil. La defensa de la soberanía y del principio de no intervención como medios para preservar la autonomía nacional y la desconfianza en los esquemas multilaterales de derechos humanos y democracia frente a un Estados Unidos intervencionista, no son exclusivos del caso mexicano.

Asimismo, es un caso ilustrativo del peso no sólo de consideraciones sistémicas, sino también estatales en el avance de estos regímenes internacionales. Tanto México como los demás países latinoamericanos han estado más dispuestos a comprometerse con el sistema interamericano en momentos históricos en los que les ha servido como parte de una estrategia de *lock-in*. En contextos de fragilidad de la institucionalidad democrática, los gobiernos latinoamericanos han recurrido al sistema internacional para construir un entorno que refuerce el proyecto político de la garantía de los derechos humanos

y de la democracia. Ello es particularmente evidente en el caso del régimen interamericano de protección de la democracia, el cual comenzó a consolidarse gracias al interés de los países del Cono Sur, que se encontraban en medio de transiciones democráticas. En el caso particular de México, su apertura a los esquemas multilaterales para la defensa de los derechos humanos y de la democracia se enmarca también en el interés por “generar candados externos” en el contexto de la alternancia política.

Por último, vale la pena subrayar que el caso de México ejemplifica la importancia de la socialización de la agenda de los derechos y de la democracia, tanto entre actores nacionales como a través de la interacción con actores externos. Por ejemplo, la apertura de México al SIDH sólo se entiende en el contexto del fortalecimiento de las organizaciones civiles en México interesadas en los derechos humanos y de las presiones ejercidas por el movimiento transnacional de derechos humanos, que se empezó a interesar en México a raíz del conflicto en Chiapas. Además, los “candados externos” sólo funcionan en la medida en que se cuenta con una sociedad nacional dispuesta a recurrir a ellos y la sociedad civil desempeña un papel fundamental en vigilar y fomentar el cumplimiento de las normas internacionales por parte de los Estados.

A pesar de las tensiones y obstáculos existentes, el continente americano tiene uno de los regímenes de promoción y protección de los derechos humanos más desarrollados y es, junto con Europa, la única región del mundo que ha desarrollado un régimen de defensa de la democracia. Existe un mayor consenso en torno al SIDH que en torno al régimen interamericano de protección de la democracia; sin embargo, en ambos queda un largo camino por recorrer para alcanzar la universalidad de sus instrumentos y la eficacia de sus mecanismos. Asimismo, los equilibrios necesarios para generar y sostener los compromisos estatales con los regímenes internacionales son complejos e implican la conjunción de muchas variables –tanto estatales como sistémicas–, por lo que siempre se corre el riesgo de que se dé marcha atrás. Tanto en México como en el resto del mundo, las agendas de los derechos y la democracia y los compromisos internacionales en estas materias, si bien tienen una base social fuerte, no carecen de adversarios y requieren de socialización constante.

Bibliografía

Anaya Muñoz, Alejandro y Natalia Saltalamacchia Ziccardi (eds.), *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos*, en *Pensamiento Propio*, núm. 38, Argentina, 2014.

Arrighi, Jean Michel, *El papel de la Organización de los Estados Americanos en la defensa de la democracia*, disponible en: https://www.oas.org/es/democratic-charter/pdf/OEA_en_Defensa_de_la_Democracia_Jean_Michel_Arrighi.pdf (consulta: 20 de agosto de 2016).

_____, "El sistema interamericano y la defensa de la democracia", en *Agenda Internacional*, año XVI, núm. 27, Perú, 2009.

Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, trad. Rafael de Asís Roig, España, Editorial Sistema, 1990.

Bovero, Michelangelo, "Democracia y derechos fundamentales", trad. Lorenzo Córdova y Pedro Salazar, en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 16, México, 2002.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe núm. 11/07. Caso interestatal 01/06. Nicaragua vs. Costa Rica. 8 de marzo de 2007, disponible en <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/Casointerestatalsp.htm> (consulta: 27 de agosto de 2016).

_____, Informe núm. 96/13. Caso interestatal 12.779. Ecuador vs. Colombia. 4 de noviembre de 2013, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/docs-es/63.EC-COAR12779ES.pdf> (consulta: 27 de agosto de 2016).

_____, Palabras del presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Dr. Álvaro Tirado Mejía, en la sesión inaugural del 911 periodo ordinario de sesiones de la CIDH, disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/96span/IA1996Anex3.htm> (consulta: 27 de agosto de 2016).

_____, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp> (consulta: 27 de agosto de 2016).

_____, Resolución núm. 01/90. Casos 9768, 9780 y 9828. México. 17 de mayo de 1990, disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/89.90span/Cap3d.htm> - Resolución N° 01/90 (consulta: 4 de septiembre de 2016).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf> (consulta: 4 de septiembre de 2016).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf (consulta: 7 de agosto de 2016).

_____, Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia. Fondo. Sentencia de 8 de diciembre de 1995, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_22_esp.pdf (consulta: 20 de agosto de 2016).

_____, Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_266_esp.pdf (consulta: 27 de agosto de 2016).

_____, Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf (consulta: 20 de agosto de 2016).

_____, Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf (consulta: 20 de agosto de 2016).

Dykman, Klaas, *Human Rights Policy of the Organization of American States*, Estados Unidos, Markus Wiener Publishers, 2008.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, 4ª ed., España, Trotta, 2004.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Hacia la formación jurisprudencial interamericana de un *ius constitutionale commune americanum*. Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional (sobre el cumplimiento del caso Gelman vs. Uruguay)", en Armin Von Bogdandy *et al.* (coords.), *Ius constitutionale commune en América Latina: rasgos, potencialidades y desafíos*, México, UNAM/Max Planck Institut/IIDC, 2014.

García Ramírez, Sergio, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, México, IJ-UNAM, 2002.

International Law Commission, Draft articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries, disponible en: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (consulta: 18 de agosto de 2016).

Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Estados Unidos, Cornell University Press, 1998.

Krasner, Stephen D., "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", en *International Organization*, vol. 36, núm. 2, Reino Unido, 1982.

Legler, Thomas, "The Shifting Sands of Regional Governance: The Case of Inter-American Democracy Promotion", en *Politics and Policy*, vol. 40, núm. 5, Estados Unidos, 2012.

_____ y Thomas Kwasi Tieku, "What Difference Can a Path Make? Regional Democracy Promotion Regimes in the Americas and Africa", en *Democratization*, vol. 17, núm. 3, Reino Unido, 2010.

Morales Antoniazzi, Mariela, *Protección supranacional de la democracia en Suramérica. Un estudio sobre el acervo del ius constitutionale commune*, México, IIJ-UNAM, 2015.

Moravcsik, Andrew, "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", en *International Organization*, vol. 54, núm. 2, Reino Unido, 2000.

Nikken, Pedro, "La Declaración Universal y la Declaración Americana. La formación del moderno derecho internacional de los derechos humanos", en *Revista IIDH*, número especial, Costa Rica, 1989.

O'Brien, Robert *et al.*, *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2003.

Organización de las Naciones Unidas, Carta de la Organización de las Naciones Unidas, disponible en <http://www.un.org/es/carta-de-las-naciones-unidas/index.html> (consulta: 2 de agosto de 2016).

_____, "Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, disponible en <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%1155/volume-1155-i-18232-english.pdf> (consulta: 18 de agosto de 2016).

Organización de los Estados Americanos, Acta final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/Acta-final-Quinta-reunion-Chile-1959.pdf> (consulta: 14 de agosto de 2016).

_____, AG/RES. 1080 (XXI-O/91), Democracia Representativa, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm> (consulta: 14 de agosto de 2016).

_____, Base de datos de Misiones de Observación Electoral y Recomendaciones, disponible en <http://www.oas.org/eomdatabase/default.aspx?lang=es> (consulta: 20 de agosto de 2016).

_____, Carta de la Organización de los Estados Americanos, disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp (consulta: 2 de agosto de 2016).

_____, Carta Democrática Interamericana, disponible en http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm (consulta: 14 de agosto de 2016).

_____, Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consulta: 7 de agosto de 2016).

_____, Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/estatutoCIDH.asp> (consulta: 7 de agosto de 2016).

_____, *OEA: 50 años observando elecciones en las Américas*, Estados Unidos, OEA, 2012.

_____, Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (a-56) "Protocolo de Washington". Declaraciones/reservas/denuncias/retiros. Referencias del tratado a-56, disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington_firmas.htm (consulta: 4 de septiembre de 2016).

_____, Sistema de peticiones y casos. Folleto informativo, disponible en http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_esp.pdf (consulta: 27 de agosto de 2016).

Pérez Liñán, Aníbal, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2009.

Ruggie, John G., "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", en John G. Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Estados Unidos, Columbia University Press, 1993.

Salazar Ugarte, Pedro, "La disputa por los derechos", en José María Serna de la Garza (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, IIJ-UNAM/IIDC, 2015.

Saltalamacchia Ziccardi, Natalia, "Las virtudes de jugar en equipo: el multilateralismo latinoamericano y hemisférico en la política exterior de México", en *Pensamiento Propio*, núm. 33, Argentina, 2011.

_____ y Ana Covarrubias Velasco, "La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)", en Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coords.), *Derechos humanos y política exterior. Seis casos latinoamericanos*, México, Miguel Ángel Porrúa/ITAM, 2011.

Senado de la República, Comparecencia de la embajadora Patricia Espinosa Cantellano, titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para el análisis del Tercer Informe de Gobierno, en materia de política exterior, disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/>

2009/09/asun_2590368_20090915_1276536814.pdf (consulta: 20 de agosto de 2016).

Serna de la Garza, José María, "El concepto del *ius commune* latinoamericano en derechos humanos: elementos para una agenda de investigación", en Armin Von Bogdandy *et al.* (coords.), *Ius constitutionale commune en América Latina: rasgos, potencialidades y desafíos*, México, UNAM/Max Planck Institut/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2014.

Sobre las autoras

Natalia Saltalamacchia es doctora en Estudios Latinoamericanos por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid, España. Fue investigadora visitante en la Universidad Torcuato Di Tella de Buenos Aires, Argentina, y estudiante visitante en el Nuffield College de la Universidad de Oxford. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I, y directora general del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Entre sus publicaciones destacan: *México y el multiculturalismo del siglo XXI* (2011), que editó en conjunto con Guadalupe González y Olga Pellicer; y *Redes transnacionales en la Cuenca de los Huracanes. Un aporte al estudio de las relaciones interamericanas* (2007), en la que participó como coordinadora con Arlene Tickner y otros. Ha sido integrante del Comité de Evaluación de las Becas Fullbright-García Robles en el área de Ciencia Política

y Relaciones Internacionales, y jurado evaluador en el concurso de ascenso del Servicio Exterior Mexicano en la rama diplomático-consular.

María José Urzúa Valverde es egresada de la licenciatura en Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en esa misma institución y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Sus intereses de investigación son los derechos humanos en el sistema internacional, con especial énfasis en el ámbito regional latinoamericano, las relaciones internacionales de América Latina y la política exterior de México.

37

Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano

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

37

 CUADERNOS DE
DIVULGACIÓN DE LA
CULTURA DEMOCRÁTICA



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE

 **INE**
Instituto Nacional Electoral