



**Consejo  
Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1996/7  
30 de mayo de 1996

ESPAÑOL  
Original: FRANCES

COMISION DE DERECHOS HUMANOS  
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones  
y Protección a las Minorías  
48º período de sesiones  
Tema 4 del programa provisional

EXAMEN DE LOS NUEVOS ACONTECIMIENTOS OCURRIDOS EN LAS ESFERAS  
DE QUE SE HA OCUPADO LA SUBCOMISION

Documento de trabajo sobre la promoción y protección de los derechos  
humanos mediante el ejercicio de la democracia y el establecimiento  
de una sociedad democrática, presentado por el Sr. Osman El-Hajjé  
con arreglo a la decisión 1995/116 de la Subcomisión

INTRODUCCION

1. En virtud de su decisión 1995/116, de 24 de agosto de 1995, la Subcomisión, habiendo tenido en cuenta la exposición oral formulada al respecto por el Sr. Osman El-Hajjé, decidió pedir a éste que preparara un documento de trabajo sobre la democracia y el establecimiento de una sociedad democrática, para que se lo presentara en su 48º período de sesiones. El presente documento ha sido preparado en cumplimiento de ese mandato.

A. Fuentes

2. Convendría referirse a los numerosos escritos de juristas, politólogos y sociólogos de las distintas regiones geográficas del mundo, pero también a los siguientes documentos, informes, conferencias y resoluciones:

a) Organización de las Naciones Unidas:

i) Asamblea General:

Resoluciones 49/30, de 7 de diciembre de 1994, y 50/133, de 20 de diciembre de 1995, ambas tituladas "Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas"

ii) Comisión de Derechos Humanos:

- Resolución 1995/60, de 7 de marzo de 1995;
- Informe del Grupo de Trabajo encargado de elaborar una declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (E/CN.4/1996/97);

iii) Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en junio de 1993 (A/CONF.157/23);

iv) Informe del Secretario General, de 7 de agosto de 1995, titulado "Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas" (A/50/332);

b) Conferencias específicas:

i) Conferencia internacional de países recientemente retornados a la democracia, celebrada en Manila del 3 al 6 de junio de 1988, y la correspondiente Declaración (A/43/538, anexo);

ii) Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas, celebrada en Managua del 4 al 6 de julio de 1994, y la correspondiente Declaración (A/49/713, anexo);

iii) Tercera Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas, cuya celebración está prevista para 1997 en Bucarest.

B. Método de trabajo

3. El autor desea que el presente documento de trabajo pueda examinarse en sesión plenaria a partir del período de sesiones en curso, ya que en el último período de sesiones se hizo un esbozo de este estudio (E/CN.4/Sub.2/1995/49) y para que este mismo año se pueda nombrar un relator a fin de que presente un informe preliminar en el 49º período de sesiones.

Basándose en ese informe la Subcomisión podría determinar con carácter definitivo las orientaciones del estudio que se ha de realizar.

4. En primer lugar, es importante señalar que, para llevar a cabo esa tarea y mantenerla en el marco de los derechos humanos, así como para lograr que en el estudio no se traten problemas políticos, el autor daría prioridad al análisis de las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos (Declaración Universal, pactos, convenciones y otras declaraciones).

5. Con ese objeto, convendría examinar la forma en que en los instrumentos internacionales se aborda la cuestión de la democracia y el establecimiento de una sociedad democrática y, consiguientemente, el alcance de las facultades concedidas al hombre para salvaguardar, proteger y desarrollar los derechos que se le reconocen.

6. También convendría examinar la forma en que esas facultades, de existir, se han incorporado en los textos legislativos y las instituciones públicas y privadas de los Estados, para descubrir las eventuales lagunas y proponer soluciones.

7. Quizás sea conveniente recordar que un estudio sobre la democracia y el establecimiento de una sociedad democrática, especialmente en el marco de la Subcomisión y de la Comisión de Derechos Humanos, no tendrá ningún sentido ni utilidad, ni siquiera teórica, si no se procura aclarar la posición y el papel del ciudadano en el mantenimiento y la defensa de la democracia, porque, al fin y al cabo, se trata de consolidar los derechos que se le han reconocido y de ver si la sociedad democrática puede proporcionarnos el marco adecuado para alcanzar ese objetivo. Será necesario, pues, precisar el perfil de esa sociedad.

8. Para ello, en el estudio se examinará la experiencia adquirida en distintos países de los cinco grupos regionales, a fin de determinar los principios fundamentales y los puntos de referencia que permitan llegar a un consenso acerca de los rasgos característicos de una sociedad democrática. No todos los países han evolucionado al mismo ritmo ni con la misma intensidad, de manera que lo que es fundamental para un pueblo quizás sólo sea importante, pero no vital, para otro.

9. Si la Subcomisión lo desea, el estudio podría ampliarse para incluir el examen de la práctica de las organizaciones internacionales y de las organizaciones no gubernamentales, teniendo en cuenta que la experiencia de esas organizaciones es muy reciente y podría constituir una esfera importante de reflexión y análisis.

10. A decir verdad, si nuestra reflexión se basara en casos concretos, al parecer podríamos evitar el peligro de efectuar un estudio basado en postulados conceptuales no reconocidos por muchos Estados y que no reflejarían la realidad de la democracia tal como la practican los distintos pueblos.

11. Este punto de vista exige que se preste constante atención a los hechos que obligan a formularse preguntas y a cotejar las observaciones seleccionadas para extraer de las mismas algunos principios generalmente admitidos.

12. El método adoptado supone que se tomen en cuenta las situaciones interna e internacional y, por ende, el marco en que se practica la democracia. En consecuencia, el relator prestará toda la atención necesaria a los factores de orden histórico, económico, cultural, social y jurídico más significativos y que puedan condicionar o influir en la práctica de la democracia y el establecimiento de una sociedad democrática.

### C. Finalidad del trabajo

13. La complejidad cada vez mayor de los fenómenos sociales, el sinfín de conocimientos que ha adquirido la humanidad, la necesidad de protección de los individuos por separado o en grupo, la aspiración a una justicia social distributiva, así como los imperativos del desarrollo económico, que a veces son muy dolorosos, hacen que los hombres intenten a toda costa ser dueños de su destino y, para ello, participar plenamente en los asuntos que les conciernen directa o indirectamente compartiendo con sus conciudadanos las cargas resultantes, en igualdad de condiciones y cada cual según sus posibilidades. De ahí que sea urgente aplicar el principio unánimemente reconocido que impone la igualdad de los seres humanos ante la ley y el imperio del derecho, ya que se considera que la sociedad democrática es la más apta para hacerlo efectivo.

14. En efecto, en la historia pasada y en la contemporánea hay muchos ejemplos que demuestran que, si bien un Estado puede ser fundado por un hombre o una familia, en el sentido amplio, su mantenimiento exige la adhesión mayoritaria de los miembros de la sociedad a los principios y normas establecidos por el nuevo Estado. Ahora bien, esa adhesión sólo puede lograrse si los miembros de la sociedad gozan de iguales derechos ante la ley. Estos se deben determinar y proteger, y su violación debe ser sancionada por instituciones que apliquen procedimientos sencillos, que al hombre común le resulten fáciles de comprender y que garanticen la imparcialidad, la competencia y la transparencia que se dan en una sociedad democrática.

15. Los hombres aspiran a gozar de los derechos que se les reconocen en sociedades que no son la suya y que les corresponden por su naturaleza de seres humanos, capaces de concebir y expresarse. Para ello, las facilidades para informarse, comunicarse y concebir proyectos comunes entre los miembros de una misma sociedad o de sociedades humanas distintas, así como la eliminación de los obstáculos que impiden el intercambio de información entre los hombres, son indispensables para proteger, consolidar y promover sus derechos. Informar, informarse y conocerse son actividades indispensables para eliminar cualquier tipo de discriminación o dogma que no contribuya a proteger los derechos humanos, ya que sólo por razones de fuerza mayor, que hay que determinar y definir previamente, se deberían poder limitar el disfrute y el ejercicio de esos derechos.

16. No se puede aceptar que el hombre, ser extraordinario que no deja de hacer retroceder al máximo los límites de lo posible y demorar el cumplimiento de su destino de mortal tratando de alcanzar la eternidad, se vea privado de su capacidad de expresarse libremente, traducir su pensamiento en hechos y asociarse con sus semejantes para fortalecerse, resistir a la adversidad que lo acosa y seguir tratando de alcanzar un objetivo grabado en sus cromosomas y genes y que no puede ser otro que el bien común de la humanidad, acercándose así a su creador.

17. Así pues, cualquier discriminación que se establezca entre los hombres y que se base en el color, el idioma, la religión o la raza debe rechazarse por ser contraria al principio de la igualdad de derechos. Tampoco se puede admitir que unos hombres manden a otros sin razón válida o reconocida o sin su consentimiento previo, utilizando la coacción, la fuerza -en sus múltiples facetas- o las intrigas.

18. Sin embargo, aunque es necesario que los hombres que viven en sociedad se dividan en gobernantes y gobernados para que haya una buena administración, también es indispensable, para que se respete el principio de igualdad y en aras de la eficacia, que los gobernantes y los titulares de cargos electivos se sometan periódicamente a la prueba de la lucha electoral y al juicio de los gobernados para impedir situaciones definitivas o permanentes. El inconveniente de ese cuestionamiento es que provoca una sensación de precariedad que lleva al titular, que no sabe lo que va a pasar, a recurrir a mecanismos dilatorios e incluso inmorales, y a menudo ilegales, para retrasar las elecciones o eliminarlas por completo. Cabe preguntarse cuál sería la solución a este problema. No obstante, ese cuestionamiento también tiene ventajas, ya que alienta al candidato y lo incita a redoblar sus esfuerzos y aguzar su ingenio, porque sabe que, a fin de cuentas, está defendiendo el interés común. Ahora bien, no es menos cierto que uno de los grandes problemas consiste en lograr que quienes gobiernan se sometan al veredicto de las urnas cualesquiera sean su estado de ánimo o sus aprensiones y acepten de buen grado volver a ser gobernados. Otro problema consiste en lograr que los gobernados acepten que las urnas constituyen un instrumento eficaz para defender sus derechos, concretar sus proyectos, desembarazarse de los gobernantes incompetentes o ineptos para hacer frente a una situación compleja y, por último, para convertirse en gobernantes. Por consiguiente, el recuso a la violencia complica inútilmente las reglas del juego, y atrasaría los plazos dando a los unos y a los otros un pretexto para rechazar el reconocimiento mutuo de los derechos. Uno de los objetivos del presente trabajo es determinar la forma de lograrlo.

19. El desarrollo económico, al aumentar las oportunidades que se ofrecen a las personas en el mercado laboral mediante la diversificación de las actividades productivas y las posibilidades de enriquecimiento material y espiritual, disminuye las tensiones entre las categorías sociales, fomenta el diálogo y la concertación, y, por ende, el respeto mutuo. El desarrollo económico aumenta la producción de riquezas y las reservas disponibles para el consumo y la distribución tanto dentro como fuera de las fronteras. Gracias al desarrollo económico los hombres pueden dedicarse a la investigación, la producción y la comercialización, por lo que es

indispensable para compensar la precariedad de los cargos electivos, que ofrece a los hombres otras actividades interesantes que pueden ejercer en caso de no ser reelegidos, eliminando así el carácter dramático y trágico de las derrotas electorales. En este sentido, el desarrollo económico parece ser un complemento indispensable del ejercicio eficaz de los derechos humanos y un objetivo que ha de alcanzarse para poder disfrutar plenamente de esos derechos. Sin embargo, cabe preguntarse si hay que esperar a que se produzca el desarrollo económico, o si es condición previa que se respeten y salvaguarden los derechos humanos. A decir verdad, se trata de un falso dilema, ya que, si bien el desarrollo económico permite ejercer mejor los derechos humanos y disfrutar plenamente de ellos, los Estados no pueden utilizarlo como pretexto para limitar y violar esos derechos. No obstante, es indiscutible que no todos los países tienen el mismo nivel de desarrollo económico, por lo que no pueden proteger los derechos humanos de la misma manera, ni pueden ofrecer a sus ciudadanos las mismas facilidades para ejercerlos.

20. Como el objetivo del estudio es la democracia y el establecimiento de una sociedad democrática, se debería determinar los elementos constitutivos y los obstáculos que se oponen al logro de ese objetivo. Para ello se podría proponer la institución de una estructura interestatal de intercambio de información en materia de democracia y de formación para resolver y allanar los conflictos que se planteen en una sociedad democrática. En efecto, quizás del diálogo no surjan las soluciones que la situación exige.

21. El estudio podría servir de documento especializado, de asistencia técnica y de referencia para los poderes públicos, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las personas que tratan de promover una sociedad democrática. Convendría pues decidir qué tipo de iniciativas habría que proponer en el documento y cómo se podrían concretar:

- a) iniciativas de carácter normativo (principios rectores, declaraciones, resoluciones); o
- b) el establecimiento de un procedimiento especial (grupo de trabajo o relator especial).

#### D. Contenido del informe

22. El informe podría girar en torno a tres temas principales:

- i) Características de la sociedad democrática. Convendría preguntarse si la democracia puede ser uniforme, independientemente del entorno socioeconómico y cultural, o si no puede escapar a las circunstancias internas e internacionales, que le imponen rasgos particulares e improntas que llevan el sello de la experiencia histórica.
- ii) Obstáculos y trabas que entorpecen el ejercicio de la democracia. Pueden ser de distinto carácter: legislativos, administrativos,

sociológicos, económicos, culturales, religiosos, históricos o de otro tipo, y ser provocados por la coyuntura externa.

- iii) Métodos y procedimientos que se han de aplicar para establecer una sociedad democrática. Al respecto, la experiencia de distintos pueblos constituirá un punto de referencia que se tendrá en cuenta en el informe, pero se deberían cumplir diversas condiciones relacionadas con el establecimiento de las instituciones y la formación de las personas en el respeto de la ley.

1. Características de la sociedad democrática

23. Todo sistema democrático tiene participantes, normas de conducta que se han de respetar e instrumentos para resolver los conflictos de todo tipo que se plantean entre los participantes al interpretar las normas. Por último, cabe preguntarse qué influencia ejerce la organización económica del país.

a) Participantes

24. Entre los participantes de la sociedad democrática cabe mencionar a los hombres y las mujeres, las instituciones públicas y privadas, y los medios de difusión.

- Hombres y mujeres: cabe preguntarse cuál es su lugar, su papel y en qué condiciones y según qué procedimiento es posible ampliar, limitar o incluso suspender o suprimir sus derechos y libertades.
- Instituciones públicas: constituyen los instrumentos por intermedio de los cuales los distintos poderes se expresan, deciden y dan forma a la sociedad como un todo. Cabe preguntarse cómo se constituyen, funcionan y se disuelven las instituciones; cuáles son las instituciones fundamentales de la sociedad democrática; quiénes pueden formar parte de las instituciones parlamentarias y de qué manera; cuál es el sentido y el significado de las elecciones, y qué papel cumplen en esta esfera la confianza y la igualdad. Elección de los parlamentarios: necesidad de un procedimiento basado en la competencia; formal, con dos o varios candidatos; material o expresión de un pluralismo conceptual; cooptación; designación o nombramiento con carácter autoritario.
- Poder judicial: importancia de su independencia, integridad y competencia; garantías.
- El poder ejecutivo como emanación de la mayoría: partido dominante o alianza de partidos; posición y papel de la minoría; minoría política; minoría cultural, religiosa o lingüística.
- Fuerzas armadas: cuál es su lugar y su papel; número de efectivos y método de reclutamiento; costos de funcionamiento y de mantenimiento.

- Centralización y descentralización de las instituciones públicas y protección de los derechos humanos.
- Instituciones privadas: expresión visible de la libertad de iniciativa y de acción de hombres y mujeres, y necesidad de la vida social; intermediarios entre las instituciones públicas y los particulares, e instrumentos de defensa y protección de sus derechos y libertades; las instituciones privadas sustituyen a las instituciones públicas para llenar las lagunas y suplir las carencias de éstas en lo relativo a satisfacer las necesidades de la población.
- Medios de difusión: como medios de información, deben ser claros, simples, exactos, múltiples e independientes; como instrumento de formación y educación, deben contribuir a resolver las contradicciones que hay en la sociedad; peligros que entraña el monopolio de los medios de difusión por parte del Estado, un partido político, una clase social o una categoría profesional.

b) Normas

25. La sociedad democrática vive de normas que ella misma elabora y que garantizan su desarrollo y continuidad. Así pues, los participantes actúan de acuerdo con esas normas, que delimitan sus derechos y deberes. Las normas deben ser abstractas y generales, pero también obligatorias. Cabe preguntarse cómo se elaboran, aplican, modifican o derogan; si pueden ser incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos; y cómo resolver esos eventuales conflictos.

c) Toma de decisiones y solución de conflictos

26. Es posible que, al elaborar, promulgar y aplicar las normas surjan polémicas, enfrentamientos o conflictos que quizás provoquen un bloqueo que exija que se recurra a un organismo técnico neutral o a un órgano judicial o político. En tal caso es importante que antes de tomar una decisión los interesados entablen un diálogo y se pongan de acuerdo, lo que implica una obligación de informar de la manera más completa posible. La decisión se tomará por mayoría o incluso por consenso. La ley determinará los distintos tipos de decisión y los correspondientes mecanismos de adopción. Si el bloqueo se produce antes de que se tome la decisión, se recurrirá a organismos técnicos cuya función se limitará a allanar las dificultades y proponer soluciones; si se produce después que se ha tomado la decisión, se iniciará un recurso judicial o político para resolver el conflicto que haya provocado la decisión.

d) Relación entre la organización económica y la democracia

27. La organización de la economía de un país determina el comportamiento de los hombres y las instituciones. Se debe verificar hasta qué punto influye en el ejercicio de la democracia. A este respecto, en el estudio se tratará de determinar:



- los efectos del derecho de propiedad privada de los medios de producción;
- las consecuencias de la intervención del Estado para corregir las desigualdades sociales y restablecer la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres;
- la compatibilidad de la centralización de las riquezas del país en manos de una minoría o del Estado;
- la exclusión social y la práctica de la democracia.

28. El subdesarrollo económico de un país y la voluntad de superarlo y recuperar el tiempo perdido brinda a las autoridades políticas la oportunidad de pedir más esfuerzos y sacrificios. En tal caso es tentador confundir subdesarrollo y situación de emergencia, amenaza, disturbios o guerra para limitar o incluso suprimir los derechos y las libertades, con el pretexto de acelerar o mejorar el proceso de desarrollo. Cabe preguntarse si esa actitud es compatible con una sociedad democrática. Los ciudadanos deben conservar la libertad y los derechos necesarios para examinar los proyectos del gobierno, formular comentarios o preguntas, proponer modificaciones o enmiendas, o incluso rechazar totalmente los proyectos propuestos. En el fondo con los argumentos basados en la ignorancia o la incompetencia se trata de disimular el autoritarismo y la falta de respeto por los ciudadanos, descartando el diálogo, el debate y la concertación.

## 2. Obstáculos que entorpecen el ejercicio de la democracia

29. Los obstáculos son múltiples y es más fácil clasificarlos según la naturaleza del asunto:

- Obstáculos que obedecen a la historia del país: la historia crea hábitos y vínculos de solidaridad que pueden engendrar prácticas y comportamientos, y quizás se sustituyan los conceptos de ciudadano y de derechos y deberes por los de clan y tribu.
- Obstáculos legislativos: la legislación de un país puede favorecer la desigualdad con distintos pretextos, especialmente religiosos, étnicos o lingüísticos.
- Obstáculos administrativos: se resumen en la concentración del poder en la capital del país o en una región, apartándose así a los demás ciudadanos de los centros de decisión.
- Obstáculos psicológicos: la democracia es la manifestación del movimiento y el cambio, que provocan el miedo al futuro e inducen a aferrarse a situaciones que se consideran establecidas; es el resultado de las diferencias de nivel cultural entre la población de un país.

- Posición dominante del ejército o de otras instituciones en la toma de decisiones y su aplicación.

3. Actividades e iniciativas para establecer una sociedad democrática

30. A continuación se enumeran las actividades e iniciativas necesarias para el establecimiento de una sociedad democrática, que, en la medida de lo posible, deben coincidir en el tiempo:

- reconocer los derechos y las libertades fundamentales de los ciudadanos;
- crear instituciones diversas que permitan familiarizarse con el ejercicio de los derechos y las libertades;
- sensibilizar al conjunto de la población, desde la escuela primaria, respecto del concepto de tolerancia y solución de los conflictos mediante el diálogo y la concertación;
- crear instituciones de solidaridad que permitan acercar a los habitantes del país y eliminar la exclusión social;
- acercar a las distintas capas sociales dando garantías a las minorías y fomentando la cultura de los derechos humanos;
- eliminar de la legislación todo privilegio o norma discriminatoria que no se funde en los méritos o los servicios prestados;
- fomentar las fiestas populares, las celebraciones y los festejos en que participe el mayor número posible de habitantes;
- crear instituciones a las que puedan recurrir los habitantes del país en caso de violación de sus derechos o de que no se consiga encontrar la solución a un conflicto;
- garantizar la independencia de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial limitando sus respectivas competencias y creando instituciones de vigilancia cuyo ámbito de acción se extienda a todo el territorio.

31. Para concluir, en el estudio se podría examinar a fondo desde un punto de vista filosófico y ético, la cuestión de la sociedad democrática como medio pacífico de resolver los conflictos y lograr que la sociedad evolucione en el respeto de los derechos humanos que figuran en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los pactos y las convenciones.

-----