



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2001/32
5 de julio de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
53º período de sesiones
Tema 6 del programa provisional

OTRAS CUESTIONES

Promoción y consolidación de la democracia

Documento de trabajo presentado por el Sr. Manuel Rodríguez Cuadros sobre las medidas previstas en los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos para la promoción y consolidación de la democracia, conforme al mandato contenido en la decisión 2000/116 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos

I. INTRODUCCIÓN

1. La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos aprobó en su 52º período de sesiones la decisión 2000/116, a través de la cual me confirió el mandato para presentar en el 53º período de sesiones de la Subcomisión un documento de trabajo sobre las medidas previstas para la promoción y consolidación de la democracia en los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, teniendo en cuenta lo dispuesto en la resolución 2000/47 de la Comisión de Derechos Humanos.
2. La resolución 2000/47 de la Comisión de Derechos Humanos sobre la promoción y consolidación de la democracia exhorta a los Estados a consolidar la democracia mediante la promoción del pluralismo, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales,

el aumento al máximo de la participación de los individuos en la adopción de decisiones y en el desarrollo de instituciones competentes y públicas, incluido un sistema judicial independiente, un sistema legislativo y una administración pública eficaces y responsables y un sistema electoral que garantice elecciones periódicas, libres y justas. Contiene, asimismo, una serie de recomendaciones a los Estados para que lleven a cabo acciones destinadas a promover, proteger y respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales; fortalecer el estado de derecho; crear, fomentar y mantener un sistema electoral que establezca la expresión libre y justa de la voluntad del pueblo mediante elecciones genuinas y periódicas; y, fortalecer la democracia mediante la buena gestión de los asuntos públicos, el mejoramiento de la transparencia de las instituciones públicas, los procedimientos normativos, el aumento de la responsabilidad de los funcionarios públicos, la promoción del desarrollo sostenible y el aumento de la cohesión y la solidaridad social.

3. La resolución 2000/47 de la Comisión tiene, a su vez, una interrelación conceptual y normativa con el texto de la resolución 1999/57, de 27 de abril de 1999, sobre la promoción del derecho a la democracia, que tiene una marcada importancia por constituir el primer texto aprobado en las Naciones Unidas que reconoce la existencia de un derecho a la democracia. Aludiendo a los diversos desarrollos del derecho internacional en relación con el reconocimiento de la democracia como un valor objeto de la protección internacional y a sus interrelaciones con los derechos humanos, la citada resolución recuerda que el vasto cuerpo de instrumentos de derecho internacional, incluidas las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y las de la Asamblea General, confirman "el derecho a la plena participación y los otros derechos y libertades democráticos fundamentales que son inherentes a toda sociedad democrática"¹.

4. Esta apreciación sobre la evolución del derecho internacional vinculado a la democracia como sistema de gobierno que permite la realización de los derechos humanos es complementada con el reconocimiento de que el derecho al desarrollo y la aplicación del principio de libre autodeterminación de los pueblos constituyen conceptos mutuamente interrelacionados con la democracia y los derechos humanos.

5. Al identificar los componentes del derecho a la democracia, la resolución 1999/57 de la Comisión reconoce como derechos específicos a una gestión pública democrática, entre otros, los siguientes: a) el derecho a la libertad de opinión y de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión, de asociación y de reunión pacíficas; b) el derecho a la libertad de investigar y de recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión; c) el imperio de la ley, incluida la protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de los ciudadanos y la equidad en la administración de justicia, así como la independencia del poder judicial; d) el derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos libres de votación y a elecciones periódicas libres; e) el derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos; f) Instituciones de gobierno transparentes y responsables; g) el derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos; y, h) el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en el propio país.

¹ Véase Comisión de Derechos Humanos, resolución 1999/57 sobre la promoción del derecho a la democracia, E/CN.4/1999/167 y Add.1.

6. Desde la perspectiva de las competencias y responsabilidades de los diversos órganos de las Naciones Unidas vinculados a la promoción y protección de los derechos humanos, la resolución 1999/57 de la Comisión solicita a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que mantenga y expanda sus programas y proyectos de cooperación técnica para promover la democracia y el estado de derecho y que otorgue asistencia prioritaria a dichos programas. Al mismo tiempo, pide a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y a los mecanismos de derechos humanos de la Comisión y la Subcomisión que presten la debida atención, en el ámbito de sus mandatos, a los elementos de gestión pública democrática antes referidos.

7. El mandato recibido de la Subcomisión para elaborar el presente documento de trabajo se inserta en este contexto normativo, específicamente en lo dispuesto en el párrafo 1 de la resolución 2000/47 y en las disposiciones de la resolución 1999/57 de la Comisión.

8. A partir de estas premisas, la finalidad del documento de trabajo que pongo a consideración de la Subcomisión en su 53º período de sesiones es la presentación sistemática de una primera aproximación al desarrollo actual, normativo y práctico de la protección internacional de la democracia y de su tratamiento en los diversos instrumentos, jurídicos y políticos, universales y regionales, poniendo énfasis en los diversos mecanismos de acción institucional o colectiva para su promoción, consolidación y preservación. Al tratarse de un documento preliminar que esboza de manera general los diferentes elementos de una temática de por sí compleja y heterogénea, el nivel de tratamiento de los diversos temas que la integran no es necesariamente el más profundo. En un eventual informe definitivo, tanto el esquema básico de análisis como la aproximación analítica de cada elemento temático tendrá necesariamente que perfeccionarse, ampliarse y profundizarse.

II. LOS DERECHOS HUMANOS, LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO DE DERECHO

9. Los derechos humanos constituyen en el mundo contemporáneo un sistema de valores y un régimen jurídico internacional de naturaleza universal. La doctrina de los derechos humanos, desde el punto axiológico, se sustenta en la consideración de que la condición humana y su dignidad otorgan al individuo una esfera de derechos esenciales. Desde la perspectiva de la teoría política, esta esfera de los derechos del hombre se resuelve en el ámbito de la relación Estado-individuo, bajo el supuesto de que la legitimidad de la acción del Estado, que deriva de un acto de soberanía popular, debe reconocer y garantizar el goce de las libertades fundamentales y los derechos humanos de los individuos. El ejercicio jurisdiccional del poder del Estado y, especialmente, sus competencias personales poseen un límite claro y definido: el respeto y la no interferencia con el ejercicio de las libertades y los derechos humanos fundamentales. Pero desde el punto de vista de la funcionalidad del Estado, la doctrina de los derechos humanos supone no solamente un deber de no hacer, de abstención o de no interferencia, sino también el ejercicio de un deber de garantía.

10. Por ello, la no interferencia del poder estatal con el goce de los derechos fundamentales y el ejercicio del deber de garantía definen esencialmente la relación jurídica Estado-individuo. Con la implantación de los derechos de segunda generación no sólo se reconoce a los individuos como sujetos titulares del derecho, sino a los agrupamientos de individuos, al introducirse en el

derecho positivo la titularidad colectiva de determinados derechos humanos. Al mismo tiempo, el Estado asume obligaciones de hacer. Los derechos económicos, sociales y culturales, como derechos de crédito, son parte también de la relación jurídica Estado-individuo y Estado-colectividad nacional.

11. En este contexto, las relaciones Estado-individuo y Estado-colectividad nacional, desde un punto de vista jurídico y desde la perspectiva del ejercicio del poder político, están determinadas por la estructura del Estado y el sistema político.

12. Si el goce de los derechos humanos depende de la funcionalidad del Estado y del sistema político para reconocerlos y garantizar su ejercicio, y si el ejercicio de los derechos humanos, individuales y colectivos, exige una estructura del Estado y un sistema político que no interfiera con los derechos de primera generación y que promueva la realización de los derechos de segunda generación, la vinculación entre derechos humanos y sistema político de gobierno posee una naturaleza de implicancia mutua. Es en esta perspectiva, de la funcionalidad de la estructura del Estado y del sistema político de gobierno para garantizar el libre ejercicio y el goce de los derechos humanos, en la que se resuelven las interrelaciones entre la democracia y los derechos humanos.

13. La democracia, independientemente del debate sobre su definición y alcance, posee un fundamento respecto del cual, por lo menos en el ámbito constitucional y del derecho internacional, existe un consenso universal. Este concepto constitutivo de la democracia es el principio de libre determinación de los pueblos como expresión de la soberanía popular. Si el pueblo es el titular del poder constituyente de todo sistema político, éste debe asegurar que la soberanía popular así concebida resida siempre en formas democráticas de la voluntad popular. Desde la perspectiva de los derechos humanos, su protección y el ejercicio del deber de garantía por parte del Estado exigen que el poder constituido (sistema de gobierno o sistema político) se ejerza dentro de límites precisos, establecidos en la ley, para no interferir en la esfera de la libertad individual de los ciudadanos.

14. El estado de derecho asume, por ello, una forma de organización cuya característica básica es la limitación y el control del poder, mediante el derecho, con el objetivo de preservar la libertad². Supone, también, en el plano político, principios básicos dirigidos a asegurar que la soberanía popular no sea avasallada por una extralimitación del ejercicio del poder del Estado. El estado de derecho supone por lo menos tres limitaciones al poder estatal: una limitación material, relativa al respeto y garantía de las libertades fundamentales y los derechos humanos; una limitación funcional, expresada en la división de poderes; y una limitación temporal, traducida en la renovación periódica de la voluntad popular a través de elecciones libres y justas. En términos más específicos, el estado de derecho supone la vigencia del principio de la legalidad y de las normas constitucionales, la separación de los poderes públicos, el reconocimiento y la garantía de las libertades individuales, los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, una administración de justicia independiente del poder político, el control del ejercicio del poder público, instituciones que garanticen el ejercicio de las

² Manuel Aragón Reyes, "Estado y Democracia", en El derecho público en finales de siglo, Madrid, Eduardo García de Enterría y Manuel Clavero Arévalo, 1997, pág. 43.

libertades fundamentales y los derechos humanos, así como los recursos de hábeas corpus, amparo y protección de los administrados frente a la administración.

15. El ejercicio y el respeto de los derechos humanos encuentran en el estado de derecho la forma de organización más avanzada y funcionalmente eficaz para su goce y protección. Esta relación de mutua implicación ha originado en el proceso histórico de implantación de los derechos humanos el reconocimiento de las garantías del debido proceso legal y de la autonomía de la administración de justicia como un derecho humano individual universalmente reconocido.

16. Los elementos básicos del estado de derecho han sido consagrados por la Declaración Universal de Derechos Humanos. El preámbulo de la Declaración establece que los derechos humanos deben ser protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión. La expresión "régimen de derecho", en el contexto de la Declaración, debe entenderse como la referencia a un Estado constitucional de derecho, en el que las potestades y límites del poder público, así como los derechos y las libertades de los gobernados, sean reconocidos y establecidos en un cuerpo legal con supremacía sobre la ley secundaria, cuya aprobación y modificación sólo pueda ser ejercida por la voluntad soberana del pueblo.

17. El párrafo 2 del artículo 29 de la Declaración establece que en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática. En esta disposición, además de reconocerse la relación Estado-individuo como un vínculo fundado en el libre ejercicio de las libertades fundamentales y los derechos humanos, se establecen límites precisos a la acción del Estado en la hipótesis del establecimiento de ciertas restricciones al ejercicio de los derechos humanos, por su propia naturaleza, excepcionales y temporales y siempre compatibles con los principios y normas de una sociedad democrática.

18. La Declaración también se refiere a la independencia de la administración de justicia y a las garantías del debido proceso legal que el Estado debe asegurar³. El artículo 8, inspirado en el recurso de amparo introducido por la Constitución mexicana de 1911, estableció con validez universal el derecho de las personas a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que les otorguen amparo contra cualquier acto del Estado que viole sus derechos y libertades fundamentales.

19. El vínculo entre estado de derecho y democracia fue establecido también por la Declaración al afirmar que la soberanía popular es la única fuente legítima del poder público: "la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto"⁴.

³ Declaración Universal de Derechos Humanos, resolución 217 A (III) de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1948, arts. 7 a 11.

⁴ *Ibíd.*, art. 21, párr. 3.

20. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos profundiza y desarrolla las disposiciones que vinculan los derechos humanos con el estado de derecho y la democracia, especialmente en relación a la separación de poderes, la administración de justicia autónoma, las garantías del debido proceso legal y la disposición de recursos judiciales contra todo acto del Estado o agentes del Estado que atenten contra las libertades individuales y los derechos humanos de las personas. Son particularmente importantes, en ese sentido, las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 15. El Pacto también consagra el derecho a la democracia electoral al implantar la protección de los derechos políticos, particularmente el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o través de sus representantes libremente elegidos, el derecho a tener acceso en condiciones de igualdad a la administración del Estado y, especialmente, el derecho de todas las personas a "votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores"⁵.

21. La mención que hacen la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a los elementos constitutivos de una sociedad democrática como el límite a las restricciones temporales que la ley puede establecer al ejercicio de las libertades y derechos fundamentales reconoce la existencia de una interrelación funcional, normativa y material entre el goce de los derechos humanos y la sociedad democrática. Prohíben, de esta manera, cualquier restricción a las libertades y derechos fundamentales que se inspiren en valores, requerimientos o motivaciones ajenas o contrarias a una sociedad democrática.

22. Esta interrelación o relación de mutua implicación entre los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia ha sido, a su vez, recogida en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (art. XXVIII), en el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, aprobado por los miembros del Consejo de Europa en 1950 (art. 11) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita el 22 de noviembre de 1969 (art. 29). En la práctica judicial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha razonado jurídicamente la interrelación existente entre democracia y derechos humanos a partir de las disposiciones aplicables de estos instrumentos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su opinión consultiva OC-6/86 sobre el alcance de la expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha señalado que la interpretación de este instrumento convencional debe hacerse necesariamente en el contexto de la estructura funcional del "Estado democrático". Reflexionando sobre el alcance de la expresión "bien común", en tanto que fundamento legítimo de restricciones a determinados derechos y libertades fundamentales, la Corte Interamericana ha señalado: "es posible entender el bien común (...) como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida

⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966, art. 25.

social en forma que fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana"⁶.

23. La comprensión de que los derechos humanos se realizan al interior de una sociedad democrática ha sido también razonada por la Corte Interamericana en las sentencias de dicho tribunal en los casos "Velásquez Rodríguez/1968", (párrs. 164 a 166) y "Godínez Cruz/1989" (párrs. 173 a 175). En estas sentencias, la Corte Interamericana ha señalado el deber del Estado de organizarse funcionalmente en términos de permitir la realización de los derechos humanos: "la segunda obligación de los Estados partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos"⁷. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos posee una jurisprudencia análoga.

24. La Declaración Universal de Derechos Humanos y, con posterioridad, los Pactos, no podían referirse directamente a la democracia como un derecho, ya que la confrontación ideológica de la guerra fría hacía inviable cualquier aproximación en ese sentido. Sin embargo, en esos instrumentos se optó por descomponer los elementos básicos del estado de derecho y la democracia y tratarlos como derechos específicos, particularmente en relación al derecho a las elecciones libres y justas, al acceso de los ciudadanos a la participación en la administración y conducción del Estado sobre bases no discriminatorias.

25. Sin embargo, en la evolución del derecho internacional de los derechos humanos sobre bases regionales, especialmente en los sistemas europeo y americano, el desarrollo normativo de las interrelaciones entre la democracia y los derechos humanos ha sido mucho más específico, aun dentro del período de la guerra fría.

26. La Carta de la Organización de los Estados Americanos, aprobada en 1948, en su artículo 3, apartado d), es enfática en señalar que "la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa"⁸. De manera complementaria, la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XX, señala que: "toda persona legalmente capacitada tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres"⁹.

⁶ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, la expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, opinión consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A: fallos y opiniones, N° 6, párrs. 30 y 31.

⁷ Véase Corte Interamericana.

⁸ Carta de la Organización de los Estados Americanos, OEA, Washington, 1998.

⁹ Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, 1948.

27. De esta manera, en el sistema interamericano se asume la democracia como un valor común, como una condición y como un sistema de gobierno que debe permitir la realización de los derechos humanos, reconociéndose a las personas el derecho a la democracia electoral, sobre las bases de la renovación periódica de las autoridades de gobierno y el ejercicio libre y genuino de la voluntad popular a través del voto.

28. El derecho internacional americano ha desarrollado, de manera simultánea, principios y normas vinculadas a la no intervención en los asuntos internos y la libre determinación. En principio, ellos aparecerían contradictorios con la obligación de que los Estados miembros de la OEA se organicen políticamente con base a la democracia representativa. Ello no es así, en primer lugar, porque la norma que establece la condición del sistema político democrático y representativo constituye una obligación internacional pactada en el libre ejercicio de la soberanía nacional; y, en segundo lugar, porque expresa el carácter dual del principio de libre determinación, que posee un componente interno, en este caso vinculado con la soberanía popular expresada en elecciones libres y genuinas dentro de los sistemas democráticos, que se eleva a un compromiso internacional; y, otro externo, relacionado con la no interferencia de terceros países en los asuntos internos del poder democrático constituido.

29. De esta manera, en la Carta de la OEA aparece la idea de que la democracia en el sistema interamericano constituye una obligación internacional. Con la posterior evolución de las normas e instituciones del sistema interamericano, especialmente a partir de la postguerra fría, la naturaleza vinculante de la institucionalidad democrática se ha ido perfeccionando hasta definir compromisos de acción colectiva para la defensa y preservación de la democracia, que incluyen sanciones.

30. El Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, suscrito en Roma en 1950 por los miembros del Consejo de Europa, fue elaborado, también, bajo el supuesto de que la realización de los derechos humanos implica la existencia de un régimen político democrático en el estado de derecho.

III. LA PROGRESIVA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA PROMOCIÓN, CONSOLIDACIÓN Y PRESERVACIÓN DE LA DEMOCRACIA

31. Como ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas, "en el marco original de la Carta, la democracia era un factor fundamental de los esfuerzos para evitar futuras agresiones y del apoyo al Estado soberano como garante fundamental de los derechos humanos, mecanismo básico para resolver problemas nacionales y elemento fundamental de un sistema internacional basado en la paz y la cooperación"¹⁰. Este supuesto se asumió como marco de referencia mucho más explícito tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, que adoptó la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, en 1960.

32. Estos instrumentos básicos de las Naciones Unidas fueron los referentes iniciales en los que se podía fundar una acción de la Organización en favor de los procesos democráticos en el

¹⁰ A/51/761, parr. 27.

mundo. Sin embargo, sus potencialidades se vieron bloqueadas por la naturaleza del debate ideológico y la acción política propia de la guerra fría. De esta manera, los impulsos de las Naciones Unidas vinculados a la democracia se asociaron durante varias décadas de manera casi exclusiva a la promoción y protección de los derechos humanos, especialmente luego de la suscripción de los pactos y el desarrollo de los mecanismos de protección de la Organización basados en la Carta o en normas convencionales.

33. Con el fin de la guerra fría, los pueblos encontraron un medio nacional e internacional más propicio para realizar sus aspiraciones democráticas. Desde fines de la década de los ochenta, y especialmente a partir de la década de los noventa, la democracia como sistema de gobierno, como proceso social y político y como valor vinculado a los derechos humanos ha tenido una dinámica que tiende crecientemente a su universalización.

A. La promoción de la democracia y la realización de elecciones libres y justas en la práctica de las Naciones Unidas

34. La Carta de las Naciones Unidas no contiene ninguna referencia directa a la democracia. Sin embargo, sus disposiciones sobre el régimen internacional de administración fiduciaria (Capítulo XXII), especialmente el Artículo 76, apartado b), se orientaron desde un principio a la realización de objetivos democráticos, en la perspectiva de concebir el régimen de tutela dentro de la finalidad general de aplicación del principio de la libre determinación de los pueblos. La interpretación que hicieron las Naciones Unidas del Capítulo XXII de la Carta y su vinculación normativa con el principio de la libre determinación contribuyeron al acceso a la independencia de casi la totalidad de los territorios sometidos a la tutela de las Naciones Unidas¹¹. En esta práctica se desarrollaron procesos democráticos, con énfasis en la afirmación de las libertades fundamentales, los derechos políticos (derecho a la ciudadanía, derecho al voto), la libertad de expresión, de prensa y de reunión, la lucha contra la discriminación fundada sobre la raza, el sexo y la religión y el reconocimiento y la promoción de los derechos de la mujer¹².

35. A partir de estas experiencias limitadas y como expresión de los avances del proceso de democratización que tienen lugar a partir de fines del decenio de 1980, las Naciones Unidas, desde 1988, vienen aprobando resoluciones vinculadas a la democracia y a la promoción del principio de la celebración de elecciones libres, periódicas y auténticas.

36. La experiencia de las Naciones Unidas en la verificación y observación electoral se inició con sus actividades en los territorios en fideicomiso y no autónomos, especialmente en Namibia que constituyó una experiencia compleja y de gran envergadura que culminó con la realización de elecciones libres y justas, allanando el camino para la independencia de Namibia. La verificación y observación en los Estados Miembros tiene su antecedente más lejano en la misión que envió la Organización para observar el plebiscito sobre los tratados del Canal de Panamá en

¹¹ De los 11 territorios que fueron sometidos al régimen internacional de tutela, han accedido a la independencia o autonomía por vías democráticas el Togo, Tanganyika, Camerún, Rwanda, Burundi, Samoa Occidental, Nauru y Papua Nueva Guinea

¹² Jean Pierre Cot y Alain Pellet, La Charte des Nations Unies, París, Economica-Bruylant, 1985, pág. 1114.

octubre de 1997, pero el inicio de observación y verificación electoral en el contexto de procesos democráticos tuvo lugar en la decisión adoptada por el Secretario General, en conformidad con la resolución 43/24 de la Asamblea General, a través de la cual concertó con el gobierno de Nicaragua el envío de una misión de observadores electorales a dicho país. La Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el proceso electoral en Nicaragua (ONUEN) incluyó los siguientes mandatos: la verificación de que los partidos políticos tenían una representación equitativa en el Consejo Supremo Electoral y sus órganos subsidiarios; la verificación de que los partidos políticos gozaban de plena libertad en su organización y movilización, sin obstáculos o inclinación por parte alguna; la verificación de que todos los partidos políticos tenían acceso equitativo a la televisión y las radios estatales; la verificación de que los registros electorales estaban debidamente constituidos; así como la facultad de informar al Consejo Supremo Electoral de las quejas recibidas y las irregularidades o interferencias detectadas en el proceso electoral¹³.

37. A partir de esa experiencia y con el desarrollo de procesos democráticos en todas las regiones del mundo, las actividades de observación y asistencia electoral de las Naciones Unidas se han multiplicado, y su orientación ha ido más allá de la presencia supervisora el día del acto electoral para orientarse más bien a la "consolidación de las instituciones y procesos esenciales para constituir democracias viables"¹⁴.

38. En ese contexto, desde 1989, las Naciones Unidas han recibido más de 140 solicitudes de asistencia electoral. En 1992, en aplicación de la resolución 46/137 de la Asamblea General, localizaron las acciones en materia de asistencia electoral en la Unidad de Asistencia Electoral, fue fortalecida en 1994 y pasó a constituirse en la División de Asistencia Electoral dentro del Departamento de Asuntos Políticos.

39. Los objetivos de la asistencia electoral de las Naciones Unidas son básicamente dos: a) asistir a los Estados Miembros en sus esfuerzos por llevar a cabo elecciones democráticas legítimas de acuerdo con los criterios internacionales definidos por los mecanismos universales y regionales de los derechos humanos; y b) cooperar a la construcción de capacidades institucionales para que los países concernidos organicen elecciones democráticas, genuinas y periódicas, con la confianza y la aceptación de los partidos políticos y del electorado.

40. Pero no sólo es la Secretaría General la que está comprometida con las acciones de asistencia electoral, ya que progresivamente participan en ellas prácticamente la totalidad de los órganos del sistema. Particularmente, la División de Asistencia Electoral coordina su trabajo con el PNUD, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y propicia, al mismo tiempo, la participación activa de otros organismos y organizaciones de la sociedad civil que constituyen una fuente de asistencia

¹³ Informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la eficacia y el principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas, de 19 de noviembre de 1991, A/46/609, párr. 32

¹⁴ Informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas, A/52/474, párr. 3.

electoral externa. Entre otras instituciones que colaboran con las Naciones Unidas en las misiones de observación electoral se encuentran el Commonwealth, la Unión Europea, la Organización de la Unidad Africana, la Organización de los Estados Americanos, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la Unión Interparlamentaria, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales, el Instituto Nacional Demócrata y el Centro Carter.

41. Las misiones de observación electoral tienen diversas características y alcances. Desde la coordinación y apoyo de las misiones internacionales, la asistencia técnica a las autoridades electorales nacionales, el apoyo a los observadores electorales nacionales y la observación limitada, hasta el envío de misiones electorales que requieren un mandato de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad. Estas últimas poseen una mayor envergadura ya que pueden implicar la verificación del proceso electoral, su supervisión e inclusive la organización y manejo del proceso electoral mismo. Estas misiones de verificación vinculadas usualmente a las operaciones de mantenimiento de la paz se establecieron, entre otros, en los casos de Angola, El Salvador, Eritrea, Haití, Mozambique, Nicaragua, Sudáfrica y Liberia.

42. La evolución y la demanda creciente para la asistencia electoral de la organización ha permitido el perfeccionamiento y la sistematización de sus métodos y procedimientos, orientándose progresivamente a una conceptualización que excede el mero acompañamiento o supervisión del acto electoral, para priorizar la incidencia en la generación o fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

43. En este contexto, las Naciones Unidas han definido una serie de programas destinados a promover la democracia y la democratización. Éstos se orientan, en lo esencial, en cuatro líneas de acción: a) la cooperación destinada a crear una mentalidad democrática, dirigida a todos los miembros de la sociedad, sean funcionarios de gobierno, dirigentes políticos, parlamentarios, funcionarios judiciales, agentes policiales, miembros del ejército y las poblaciones en su conjunto; b) la asistencia electoral, dirigida a coadyuvar a los esfuerzos nacionales para realizar elecciones libres y asegurar que de ellas surjan gobiernos legítimos; c) el apoyo institucional para la creación o consolidación del estado de derecho, que conlleva acciones muy diversas dirigidas a la reforma y fortalecimiento de los sistemas jurídicos y judiciales; la institucionalización de instancias constitucionales de defensa de los derechos humanos; la creación de fuerzas de policía y militares que respeten los derechos humanos y el estado de derecho; y, finalmente, d) el apoyo a la creación o consolidación de instituciones o procesos sociales que forman parte de la vida democrática, tales como la promoción de sindicatos independientes o la participación de la mujer en la vida política y social.

44. Estos programas que desarrolla la Secretaría General se complementan con los componentes de democracia que poseen las misiones de mantenimiento de la paz autorizadas por el Consejo de Seguridad y con los programas de promoción de la democracia y el fortalecimiento del estado de derecho que llevan adelante la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como las agencias especializadas del sistema.

45. Las Naciones Unidas cuentan también con un programa para apoyar los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas. En su resolución 51/31, la Asamblea General respaldó las iniciativas del Secretario General en esta

dirección y le pidió que presentara un informe con la inclusión de "medios y arbitrios innovadores, así como de otras ideas que permitan a la Organización responder de forma eficaz e integrada a las peticiones de asistencia de los Estados Miembros en la esfera de la democratización"¹⁵.

46. Las Naciones Unidas mantienen una cooperación permanente con las conferencias de las democracias nuevas o restauradas y desarrollan un programa específico de asistencia en coordinación con el PNUD¹⁶.

B. La protección normativa y los mecanismos de promoción y preservación de la democracia en las Américas

47. La interrelación normativa entre la democracia y los derechos humanos ha sido temprana en el continente americano. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, aprobada en 1948, meses antes que la Declaración Universal de Derechos Humanos, reconoció que el sistema interamericano de protección se constituía por la conjunción funcional de la protección normativa de los derechos humanos contenida en su propia texto y "las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados"¹⁷. La naturaleza de este régimen político fue definida por la Carta de la Organización de los Estados Americanos que asumió como una de sus finalidades la promoción y la consolidación de la democracia representativa, dentro del respeto al principio de no intervención.

48. Estas normas básicas que se orientaban a un desarrollo normativo mayor tuvieron una aplicación limitada y ambivalente en el contexto de la guerra fría. Las estrategias de contención de las fuerzas democráticas, revolucionarias, nacionalistas y, en general anti statu quo, comprometieron a la OEA en políticas que privilegiaron la lucha ideológica. En muchos casos se dejaron de lado los compromisos normativos destinados a fomentar la democracia, respetar los derechos humanos y respetar el principio de no intervención. Durante gran parte del tiempo que duró la guerra fría y la división del mundo en bloques ideológicos, las normas relativas a la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos cedieron a sucesivas prácticas de intervención, el derrocamiento de regímenes elegidos democráticamente, la instauración de dictaduras militares y la violación masiva y sistemática de los derechos humanos¹⁸.

49. A partir de fines de la década de los ochenta los gobiernos constitucionales se van afirmando en la región y, progresivamente, los regímenes militares desaparecen. A inicios de los años noventa, coincidiendo con el fin de la tensión bipolar y el surgimiento de un nuevo sistema internacional de transición, los regímenes democráticos se generalizan en la región. Se crean las

¹⁵ A/52/513, de 21 de octubre de 1997.

¹⁶ Véanse A/52/18, de 2 de marzo 1998, A/51/31, de 20 de enero de 1997, A/50/133, de 16 de febrero de 1996 y A/49/30, de 22 de diciembre de 1994.

¹⁷ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948.

¹⁸ Manuel Rodríguez Cuadros, "La evolución de las relaciones interamericanas", en Política Internacional, Lima, CEPEI, 1998.

condiciones para retomar los impulsos normativos sobre la democracia que se interrumpieron en el decenio de 1940. Actualmente, la OEA cuenta con un sistema relativamente perfeccionado para la promoción y preservación de la democracia. A nivel normativo, la Carta de la OEA en vigor establece que "la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa"¹⁹. La democracia ha pasado a ser, de esta manera, en el sistema interamericano una condición para ser miembro de la OEA. Algunos autores le otorgan la naturaleza jurídica de constituir una obligación internacional exigible²⁰. Los mecanismos de promoción y preservación de la democracia se encuentran en plena evolución normativa a partir de una práctica que no ha dejado de ser ambivalente. Son de diversa naturaleza, alcance y eficacia.

50. La acción declarativa constituye, normalmente, un medio de influencia y presión diplomática. Se ejerce a partir de pronunciamientos formales de los órganos de la OEA sobre la situación de la democracia en el país concernido; en circunstancias en las que las amenazas a la democracia o el deterioro de la institucionalidad democrática lo ameritan, el Secretario General de la Organización está facultado para realizar misiones de información y evaluación. En los casos en que se puedan producir 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, el Secretario General de la Organización puede iniciar un procedimiento que culmina con una reunión *ad hoc* de los ministros de relaciones exteriores y la adopción de medidas dirigidas al restablecimiento de la institucionalidad democrática. Todo ello dentro de un plazo de 10 días al tratarse de un mecanismo de acción urgente.

51. Las sanciones han sido habilitadas por el Protocolo de Washington, que ha introducido sustantivas modificaciones en la Carta de la OEA. Se aplican exclusivamente en los casos en que se produzca el acceso al poder ilegítimo de un gobierno que derroque a otro democráticamente constituido. En esta hipótesis, y sólo luego que hayan fracasado las acciones diplomáticas para restablecer el orden democrático, procede la suspensión del Estado miembro en el ejercicio de sus derechos de participación en todos los órganos del sistema.

52. En la práctica, todavía no se han aplicado sanciones hasta el momento, mientras que la resolución 1080 de la OEA sí ha sido aplicada en los casos de Haití (1991), del Perú (1992), de Guatemala (1993) y de Paraguay (1996). Los resultados han sido ambiguos, ya que mientras en los casos de Haití y Guatemala la acción colectiva se orientó efectivamente a la reinstitucionalización del orden democrático vulnerado, en el caso del Perú fue funcional a la legalización de un "autogolpe" que disolvió el Congreso y eliminó progresivamente la separación

¹⁹ Artículo 3 de la Carta de la OEA, modificado por el Protocolo de Washington, de 14 de diciembre de 1992.

²⁰ Eduardo Vio Grossi, "La democracia representativa: obligación jurídica interamericana", en La democracia en el sistema interamericano, Washington, OEA, 1998.

de poderes, a través de la convalidación internacional de la creación de un nuevo parlamento a la medida de un gobierno no democrático²¹.

53. La crisis peruana originada por la voluntad del Presidente Alberto Fujimori de obtener una tercera reelección puso a prueba nuevamente los mecanismos del sistema interamericano. En este caso no se aplicó la resolución 1080, pero en base a las normas generales contenidas en la Carta, se nombró una comisión especial para contribuir al diálogo interno que posibilite una salida democrática a la crisis. Finalmente, la OEA, luego de una serie de vacilaciones, pudo articular una doble acción con resultados positivos. Por un lado, propició una mesa de diálogo entre el Gobierno y la oposición que presionó a favor de la democratización; y, por otro, envió una misión de observación electoral que realizó una tarea activa que contribuyó a impedir que se consagrara una manifiesta voluntad de fraude.

54. A partir de la experiencia peruana, la OEA ha iniciado un proceso para sistematizar y fortalecer sus mecanismos de promoción y defensa de la democracia. Por iniciativa del Perú, los ministros de relaciones exteriores, por encargo de los Jefes de Estado y de Gobierno, deben aprobar en el mes de septiembre de 2001 una Carta Democrática Interamericana, cuyo texto de base reconoce el derecho a la democracia de los pueblos de América y amplía la posibilidad de aplicar sanciones a los casos en los que, sin producirse el derrocamiento de un gobierno democrático, se compruebe una grave alteración de la institucionalidad democrática²².

55. Esta cláusula democrática ya ha sido adoptada en el ámbito de lo que se denomina el proceso de las Cumbres de las Américas, que se refiere a las reuniones periódicas de los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, así como al conjunto de programas e iniciativas que en ese contexto se vienen impulsando, incluyendo la creación de una zona de libre comercio para las Américas en el año 2005. En la última reunión de los Jefes de Estado de las Américas, realizada en Québec los días 21 y 22 de marzo de 2001, se adoptó una cláusula democrática en la que se establece que la alteración o la ruptura inconstitucional del orden democrático en cualquiera de los países produce la suspensión del país concernido en el proceso de las Cumbres.

56. Una primera consecuencia de este acuerdo ha sido la adopción, en el XXXV período de sesiones de la Asamblea General de la OEA, de una resolución que habilita al Banco Interamericano de Desarrollo a aplicar la cláusula democrática adoptada en el proceso de las Cumbres. De aplicar el BID la cláusula democrática, se habrá establecido un procedimiento de sanción económica.

57. El reconocimiento de la democracia como un valor vinculado al goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales que debe ser objeto de la responsabilidad internacional en las Américas no se restringe al ámbito interamericano. De manera simultánea, los diversos acuerdos de integración o mecanismos de concertación y coordinación política han adoptado, a través de resoluciones o de instrumentos convencionales, cláusulas democráticas que, con diversos matices, instituyen la sanción de suspensión en sus derechos de participación a los

²¹ Arlene B. Tickner, compiladora, Sistema interamericano y democracia, Washington, 2000.

²² Organización de los Estados Americanos, resolución de San José de Costa Rica, Carta Democrática Interamericana, OEA/SER.P. AG/RES. 1838 (XXXI-O/01), 5 de junio de 2001.

gobiernos que atenten contra la institucionalidad democrática. Cláusulas democráticas de esta naturaleza tienen la Comunidad Andina, el Mercosur, el Grupo de Río y el Sistema de Integración Centroamericana²³.

58. Estos desarrollos normativos, que establecen respuestas colectivas a la hipótesis de la ruptura o alteración del orden democrático, tienen una connotación política, en unos casos, y en otros una naturaleza jurídica. Se está desarrollando de esta manera en las Américas un proceso normativo que se orienta al reconocimiento de la democracia como una obligación y un deber, y a la alteración de la institucionalidad democrática como un acto que puede conllevar responsabilidad internacional.

C. La protección normativa y los mecanismos de promoción y preservación de la democracia en África

59. En el continente africano, no obstante la existencia de numerosas situaciones de conflicto, del impacto de la pobreza y la extrema pobreza en la cohesión social y nacional y los estragos que viene causando la epidemia del VIH/SIDA, las fuerzas sociales y estatales que impulsan el proceso de democratización han realizado avances muy importantes. En ningún período desde el inicio del proceso de independencia se ha generalizado la democracia electoral como en la actualidad. Esto ha permitido recientes desarrollos de enorme importancia en relación a la valoración de la democracia como un valor compartido y como el sistema de gobierno que posibilita las mejores condiciones para promover el respeto de los derechos humanos y la disminución de la pobreza y propiciar el desarrollo.

60. La Unión Africana, organización que sustituirá a la Organización de la Unidad Africana, ha reconocido a la institucionalidad democrática como un valor común y factor de identidad política. El acta de constitución de esta nueva organización internacional se suscribió en Lomé, el Togo, el 1º de julio de 2000. En el preámbulo de este instrumento se enumera, como uno de sus objetivos, promover y proteger los derechos del hombre y de los pueblos, consolidar las instituciones y culturas democráticas y promover el buen gobierno y el estado de derecho.

61. El artículo 3 establece los objetivos de la Unión Africana, incluyendo los de promover la participación popular y el buen gobierno, promover y proteger los derechos del hombre y de los pueblos conforme a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y los otros instrumentos pertinentes relativos a los derechos del hombre. El artículo 4 enuncia los principios en los que se sustenta la organización, entre ellos la no injerencia en los asuntos internos y el respeto de los principios democráticos, los derechos del hombre, del estado de derecho y del buen gobierno.

62. El artículo 17 crea el Parlamento Africano. El artículo 18 instituye una Corte de Justicia regional y el artículo 23 impone sanciones a todo Estado miembro que no actúe conforme a las decisiones y política de la Unión. Las sanciones se prevén especialmente en el ámbito de la

²³ La cláusula democrática ha sido establecida en la Comunidad Andina por el compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia, Lima 10 de junio de 2000; en el Mercosur por el Protocolo de Ushuaia sobre el compromiso democrático y en el Grupo de Río a través de la Declaración sobre defensa de la democracia aprobada en Asunción el 4 de agosto de 1997.

suspensión de los transportes y comunicaciones y de toda otra medida en los ámbitos político y económico determinada por la conferencia de las partes. El artículo 30 contiene una cláusula democrática, similar a las existentes en las Américas, según la cual los gobiernos que accedan al poder por medios anticonstitucionales no serán admitidos a participar en las actividades de la Unión.

D. La protección normativa y los mecanismos de promoción y preservación de la democracia en el Commonwealth

63. Los 54 Estados miembros del Commonwealth han asumido, también, el doble compromiso de proteger normativamente la democracia como el sistema de gobierno que permite la realización de los derechos humanos; y, al mismo tiempo, contar con mecanismos de acción colectiva para su promoción y defensa. Estos desarrollos han sido posibles, como lo testimonia el Secretario General del Commonwealth, por el "resurgimiento de los anhelos populares por la democracia y las libertades fundamentales: ha habido golpes de Estado y regímenes militares que han caído en desgracia y muchos Estados están haciendo una transición del gobierno unipartidista a la democracia con pluralidad de partidos políticos. Las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios se han mostrado cada vez más activos en la expresión de las preocupaciones de derechos humanos y las campañas en pro de los derechos humanos básicos, no sólo en favor de las víctimas de los abusos de los derechos humanos, sino también en favor de grupos política y económicamente desaventajados"²⁴.

64. La Declaración de Harare (1991) contiene un compromiso definido con los derechos humanos y la democracia. Incluye entre los principios que orientan la acción comunitaria la adhesión a la democracia y los procesos e instituciones democráticas que reflejan circunstancias nacionales, al imperio de la ley, a la independencia del poder judicial y a un gobierno justo y honrado²⁵.

65. La Declaración reafirma también el compromiso de los países miembros con los principios de la libertad del individuo bajo la ley, la igualdad de derechos para todos los ciudadanos sin tomar en consideración su género, raza, color, credo o creencias políticas y el derecho inalienable del individuo a participar por medios políticos democráticos y libres, que enmarcan la sociedad en que vive.

66. En 1995, los gobiernos del Commonwealth aprobaron el Programa de Acción de Millbrook, con la finalidad de llevar a la práctica los principios, adoptados en Harare, sobre la promoción y preservación de la democracia y los derechos humanos. Se estableció el grupo de acción de los ministros de relaciones exteriores como un mecanismo para hacer frente y coordinar respuestas colectivas a las violaciones serias y persistentes de estos principios.

67. Se dispone, asimismo, de medios y arbitrios para ejecutar distintas modalidades de cooperación y asistencia técnica en materia electoral, constitucional, de cooperación para el fortalecimiento del estado de derecho y del poder judicial, mejora de la gobernabilidad y envío

²⁴ Carta de fecha 23 de abril de 1993 dirigida al Subsecretario General de Derechos Humanos por el Secretario General del Commonwealth, A/CONF.157/PC/89, párr. 4.

²⁵ Declaración de Harare, Harare, 1991.

de misiones de observación electoral, así como el fortalecimiento de la cultura democrática y las prácticas parlamentarias.

68. En el caso de que se produzca una alteración clara de la institucionalidad democrática o un golpe de Estado que afecte a un gobierno elegido democráticamente, la comunidad en una primera instancia está facultada para adoptar medidas que alienten la restauración democrática en un plazo razonable, incluyendo el envío de un comisionado o de una misión que apoye la labor de mediación del Secretario General. Si en un tiempo prudencial no se restablece la institucionalidad democrática ni se convoca un proceso electoral justo y libre, procede la aplicación de medidas adicionales que pueden conducir a la suspensión del Estado miembro, así como de los programas de asistencia técnica.

E. La protección normativa y los mecanismos de promoción y preservación de la democracia en Europa

69. En el marco de las responsabilidades del Consejo de Europa, los derechos y libertades democráticos fueron consagrados en el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de 1950, y sus sucesivos protocolos modificatorios, así como en una serie de instrumentos complementarios como la Carta Social Europea de 1961, revisada en 1996, el Convenio Europeo para la prevención de la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes, de 1987 y el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales, de 1995. La democracia es un factor de identidad y pertenencia al Consejo y es concebida como el contexto social, institucional y político en el que se procura el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

70. El Consejo ha establecido un sistema colectivo obligatorio para el respeto de los principios de la democracia y los derechos humanos, basado en la cooperación mutua y el control ejercido a través de un conjunto de procedimientos de monitoreo político y jurídico. El respeto a los valores inherentes a la democracia no está considerado como un asunto de carácter exclusivamente interno, es un tema que atañe, sobre la base de una legitimidad jurídica y política, a la responsabilidad de todos los Estados miembros, individual y colectivamente. El estatuto del Consejo de Europa y su práctica condicionan la pertenencia como miembros de los Estados que lo integran. La vigencia del Estado de derecho, la existencia de una democracia pluralista y el ejercicio del deber dan la garantía para asegurar el goce de los derechos humanos.

71. En caso de persistentes violaciones a los derechos humanos o de inobservancia de los procedimientos de monitoreo, el Consejo de Europa puede adoptar sanciones, que en un caso extremo pueden conducir a la expulsión del Estado concernido. Sin embargo, el propósito de los mecanismos de monitoreo no es el de imponer sanciones, sino identificar problemas con el fin de ayudar a superarlos. De esta manera, la función del Comité de Ministros es considerar de una manera constructiva los asuntos que son traídos a su consideración y apoyar a los Estados miembros a través del diálogo y la cooperación, con el fin de obtener que se adopten las medidas adecuadas para preservar los estándares democráticos y de derechos humanos.

72. La Unión Europea sustenta también su identidad en los valores de la democracia y de los derechos humanos. Para proteger los derechos políticos de los individuos que residen en la Unión Europea se ha establecido la institución del Defensor del Pueblo Europeo, con facultades para otorgar una protección cuasi jurisdiccional a quienes consideren que sus derechos políticos,

basados en los principios de la democracia y el estado de derecho, hayan sido afectados por un acto administrativo de alguna de las instituciones comunitarias.

73. En diciembre del año pasado los países miembros de la Unión Europea suscribieron el Tratado de Niza, cuya entrada en vigor está aún pendiente y que contiene previsiones para eventuales decisiones de la Unión en casos en que se produzcan violaciones graves por parte de un Estado miembro a los principios de respeto a la democracia y a los derechos humanos.

F. La protección normativa y los mecanismos de promoción y preservación de la democracia en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

74. Los cambios ocurridos en los países del este de Europa y los procesos de transición hacia el estado de derecho y la democracia constituyen una de las tendencias más dinámicas del proceso de democratización en el mundo. Las fronteras democráticas en Europa se han expandido y no obstante el resurgimiento de conflictos étnicos y nacionales, ello constituye una tendencia que compromete a todos los Estados europeos. En ese contexto, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa a partir de la Declaración de Copenhague (1990) ha establecido como factores de identidad y pertenencia el sistema democrático de gobierno, el estado de derecho y la protección de los derechos humanos. Teniendo en cuenta la dinámica social y política que no excluye situaciones de tensión o conflicto interno, la declaración estipula limitaciones precisas a cualquier decisión del Estado para restringir los derechos humanos, conforme a los estándares y la práctica internacionales.

75. Como se ha señalado, "la relevancia de la Declaración de Copenhague, y su originalidad residen en su aserción de que la protección de los derechos humanos es "uno de los propósitos básicos del gobierno", de que los gobiernos libremente electos son esenciales para la protección de aquellos derechos y de que los "Estados participantes" del proceso de la OSCE tienen la responsabilidad de proteger los gobiernos democráticamente electos en casos de amenazas de actos de violencia o terrorismo"²⁶.

76. La OSCE cuenta con una Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, que tiene la responsabilidad de ejecutar proyectos y programas para fortalecer la institucionalidad democrática. Posee asimismo mecanismos de acción para monitorear situaciones en las que se afecte o ponga en peligro la vigencia del estado de derecho y el régimen democrático, a través de misiones de información, de evaluación de los hechos y de relatores con mandatos específicos. El enfoque de la acción de estos mecanismos está orientado a preservar y desarrollar los procesos de democratización en curso.

G. Protección normativa y mecanismos de promoción y preservación de la democracia en los Estados miembros de la Francofonía

77. Los Estados miembros de la Francofonía en la Declaración de Bamako, aprobada el 3 de noviembre de 2000, han reafirmado su adhesión a los principios básicos de la democracia, como

²⁶ Antonio Cancado Trindade, "Democracia y derechos humanos: el régimen emergente de la promoción internacional de la democracia y del estado de derecho", en la Corte y el sistema interamericano de derechos humanos, San José de Costa Rica, CIDH, 1994, pág. 524.

un sistema de valores universales basado en el reconocimiento de los derechos humanos y los principios y normas del estado de derecho. Han asumido, al mismo tiempo, el compromiso de fortalecer las instituciones que permitan consolidar el estado de derecho, alentar la renovación y modernización de los parlamentos, asegurar la independencia del poder judicial y promover elecciones libres, creíbles y transparentes.

78. La Declaración de Bamako contiene, asimismo, un conjunto de procedimientos para el seguimiento e implementación de prácticas que favorezcan la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Estos mecanismos comprenden el seguimiento y la acción preventiva y la adopción de acciones específicas en casos de graves alteraciones del sistema democrático. En estas crisis se prevé el envío de un mediador o facilitador, previa aceptación del Estado concernido, para buscar soluciones de mutuo acuerdo. En la hipótesis de una quiebra o ruptura de la institucionalidad democrática, el tema puede ser tratado con carácter de urgencia en el Consejo Permanente, que está habilitado para hacer un pronunciamiento público, enviar una misión de observación y buenos oficios y, en última instancia, adoptar medidas como la suspensión de la participación del país concernido en las reuniones de sus distintos órganos y la suspensión de la cooperación multilateral, con excepción de la que beneficie a la población civil o que pueda conducir al restablecimiento de la democracia.

IV. LA EMERGENCIA DE UN RÉGIMEN INTERNACIONAL SOBRE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS: EL DERECHO A LA DEMOCRACIA

79. La multiplicidad de instrumentos jurídicos y políticos que en la actualidad reconocen a la democracia un valor universal, así como la generalización de normas aprobadas por los Estados para su promoción y preservación bajo una cierta garantía internacional, incluyendo el establecimiento de las llamadas cláusulas democráticas que implican un nivel de responsabilidad internacional frente a los casos en los que se produzca una alteración grave o una ruptura de la institucionalidad democrática, están configurando progresivamente un régimen internacional sobre la institucionalidad democrática, su promoción y preservación.

80. Un régimen internacional puede definirse como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos, incluyendo medios coercitivos de diversa naturaleza que orientan las relaciones de los Estados y que determinan qué conductas son legitimizadas y cuáles otras se consideran disfuncionales²⁷. Por las interrelaciones existentes entre los derechos humanos y la democracia, por la vinculación normativa, conceptual e instrumental que presentan los diversos instrumentos internacionales que los regulan y porque derechos humanos y democracia constituyen realidades difíciles de separar tanto material como conceptualmente, el emergente régimen internacional de la democracia, antes que afirmarse con una autonomía propia, se orienta como un componente del régimen internacional de los derechos humanos.

81. En ese sentido, a nivel de la doctrina del derecho internacional de los derechos humanos, son numerosas las opiniones que empiezan a considerar la democracia como un derecho humano. En palabras de Hannah Arendt, como el derecho a tener derechos. El derecho a la

²⁷ Stephen D. Krasner, *International regimens*, Cornell University Press, 1993.

democracia, en ese contexto, podría definirse como la facultad subjetiva, de individuos y pueblos, para exigir al poder constituido un régimen político basado en el estado de derecho y la separación de poderes, en el cual los ciudadanos elijan periódicamente a sus gobernantes y representantes a través de procesos electorales libres y justos, sobre la base de la interacción de una pluralidad de partidos políticos, el pleno respeto al ejercicio de las libertades de expresión, prensa y asociación y al goce efectivo de los derechos humanos.

82. Antonio Cancado Trindade, Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aludiendo al impulso que hace cuatro décadas y media estableció las bases para la internacionalización de la protección de los derechos humanos, ha recordado que "hoy día, es posible que estemos delante de la etapa inicial de formación de otro fenómeno igualmente alentador y de grandes dimensiones e implicaciones: el de la promoción internacional de la propia democracia y del estado de derecho"²⁸.

83. Este proceso de internacionalización de la protección de la democracia en relación directa a los derechos humanos es ya una realidad, si se tienen en cuenta las estructuras normativas de protección ya existentes en Europa, las Américas y África, así como los propios desarrollos que en el plano de la estructura jurídica de las Naciones Unidas y de las relaciones internacionales en su conjunto han tenido lugar en los últimos años.

V. LA VISIÓN HOLÍSTICA DE LAS INTERRELACIONES ENTRE LA DEMOCRACIA, LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO DE DERECHO ABARCA TODOS LOS DERECHOS HUMANOS, INCLUIDOS LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES

84. La vinculación entre la democracia y los derechos humanos no se limita a los derechos civiles y políticos, sino que abarca, necesariamente, los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos de tercera generación. La democracia no se agota en la estructura formal del estado de derecho ni en la indispensable renovación periódica de los gobernantes en base a elecciones libres y justas. Requiere establecer una legitimidad entre gobernantes y gobernados y recrear de manera permanente esta legitimidad. Ello implica capacidades para establecer una relación de inclusión con todos los sectores de la sociedad, eliminando el racismo y toda forma de xenofobia, respetando la diversidad cultural y étnica, así como los particularismos regionales y nacionales. Pero, esencialmente, la legitimidad de la democracia como sistema de gobierno no reside sólo en las normas jurídicas del Estado, sino en una relación entre gobernantes y gobernados basada en la cohesión social, la promoción de la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones.

85. La democracia y el estado de derecho no sólo deben asegurar el cumplimiento del deber de garantía para el goce de los derechos humanos, civiles y políticos, sino que deben poseer aptitud para realizar progresivamente los derechos económicos y sociales de la población. En ese contexto, la lucha contra la pobreza y la extrema pobreza, contra la desigualdad social extrema y la injusta distribución del ingreso, constituye un elemento primordial para legitimar el ejercicio

²⁸ Antonio Cancado Trindade, *op. cit.*

del poder en un sistema democrático. En esa perspectiva sociológica y política, la democracia debe transferir poderes y por esa vía otorgar a los pobres y a los marginados una calidad de ciudadanía que los integre plenamente en el sistema político y económico, y que los convierta en actores directos y responsables en los niveles nacionales, regionales y locales de las estrategias y políticas de desarrollo económico y social.

86. En esa perspectiva, tanto en el plano nacional como en el internacional los derechos humanos, la democracia y el derecho al desarrollo, como lo reconoció la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, tienen una relación de mutua implicación.

VI. LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS: GOBERNABILIDAD, RESPONSABILIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

87. No obstante que en la última década la democracia ha recibido un impulso sin precedentes que la convierte crecientemente en un valor universal vinculado al ejercicio y al goce de los derechos humanos, al mismo tiempo en muchos países, especialmente en las áreas en desarrollo, su legitimidad y su funcionalidad enfrentan diversas situaciones de crisis. Esto se debe, esencialmente, a que el desarrollo limitado e insuficiente de la sociedad civil y del estado de derecho ha llevado en no pocos casos a que la democracia representativa, en la práctica, funcione como una suerte de democracia delegativa, en la que los gobiernos que son elegidos democráticamente, ya en el poder, pierden legitimidad, se desvinculan de los electores, concentran indebidamente el poder político y gobiernan privilegiando la voluntad del gobernante sobre la constitución y las leyes, afectando la división de poderes y la funcionalidad del sistema político democrático.

88. Existen, adicionalmente, otras amenazas nuevas contra la democracia, como el mal gobierno y la corrupción, que contribuyen a la pérdida de legitimidad de la democracia en situaciones concretas. La corrupción, particularmente, es un problema que se presenta en todas las latitudes con graves consecuencias para la gobernabilidad y la legitimidad democrática. Cuando adquiere un carácter sistemático y está asociada al ejercicio del poder político penetra las instituciones públicas y determina un tipo de relación entre el ciudadano y el Estado en la que el aprovechamiento personal o de grupo, la apropiación ilegal de fondos del Estado, el uso impune del poder público y la colusión de la administración de justicia deslegitiman los fundamentos mismos del estado de derecho.

89. Un estado generalizado de corrupción, al diluir las bases del estado de derecho, tiende también a afectar gravemente la protección de los derechos humanos, especialmente en relación a la pérdida de autonomía de la administración de justicia y las consiguientes violaciones al debido proceso legal. No son singulares los casos en que la corrupción estatal se traduce en una afectación de la libertad de expresión y de prensa y de violaciones específicas a los derechos humanos, incluidos los derechos a la libertad personal y la vida.

90. La gobernabilidad y, específicamente, las mejores prácticas del buen gobierno requieren una administración del Estado capaz de prevenir y combatir la corrupción. Los controles jurisdiccionales y administrativos son importantes, pero no bastan. Es indispensable asociar el control de la probidad gubernamental a los medios de comunicación y la sociedad civil.

VII. CONCLUSIONES PRELIMINARES

1. La desaparición del sistema de bloques, heredado de la guerra fría, creó las condiciones para la progresiva tendencia a la universalización de los valores inherentes a la democracia y el estado de derecho, vinculados a la legitimidad del sistema universal de protección de los derechos humanos.
2. La globalización, independientemente de la ambivalencia de sus efectos en la vida económica y social de los pueblos, impulsa también valores como la democracia y los derechos humanos, cuya protección se internacionaliza crecientemente.
3. Los efectos de este proceso, en el ámbito de los valores y la política, son crecientes. La excepción o especificidad cultural o social no se reconoce como un límite a la protección de los derechos humanos ni a la democracia. Al mismo tiempo, la creciente universalidad de la democracia no colisiona con los particularismos nacionales ni con la diversidad cultural, por el contrario los presupone y debe fomentarlos.
4. Desde fines de los años ochenta, la dinámica democratizadora ha adquirido un impulso sin precedentes y constituye un proceso básicamente interno que se corresponde con las aspiraciones y luchas democráticas de los pueblos.
5. En el plano internacional este proceso se expresa en la adopción de normas y estructuras institucionales que consagran una relación de implicación mutua entre la democracia y la protección de los derechos humanos, las mismas que incluyen la protección jurídica y política de la democracia como un valor crecientemente universal, así como la adopción de mecanismos dirigidos a promoverla, prevenir situaciones que afecten o amenacen la institucionalidad democrática o la aplicación de diversos tipos de sanciones en los casos en que se produzca una grave alteración o una ruptura del orden democrático.
6. Este proceso está produciendo la emergencia de un régimen internacional sobre la democracia y los derechos humanos, sustentado en valores comunes, normas reguladoras, instituciones dirigidas a su promoción y preservación, incluyendo mecanismos de acción colectiva, concertados en el libre ejercicio de la soberanía nacional de los Estados.
7. La protección internacional de la democracia y su creciente regulación como una obligación internacional, en diversos espacios regionales y subregionales, de cooperación entre los Estados, así como el otorgamiento de facultades subjetivas a los individuos y los pueblos para exigir una institucionalidad democrática de gobierno o hacer exigibles sus derechos políticos están estimulando en la doctrina la afirmación de un emergente derecho a la democracia.

8. Independientemente de la legitimidad de la democracia y el estado de derecho, como estructuras del Estado funcionales a la realización de los derechos humanos, así como de su progresiva difusión universal, los sistemas de gobierno democráticos enfrentan en muchos países problemas de funcionalidad, representatividad y legitimidad.
9. Estos problemas tienen que ver con la ausencia o debilidad de mecanismos de diálogo y participación que permitan a la sociedad civil y a la población, especialmente la más pobre y marginada socialmente, involucrarse más en los procesos de decisión política y en acciones o procesos de control del poder público.
10. La permanencia de la pobreza y de la pobreza crítica, la existencia de situaciones de exclusión o marginalidad de sectores importantes de la población o la carencia de posibilidades de desarrollo constituyen también situaciones graves y potencialmente conflictivas que atentan contra el buen gobierno y la estabilidad democrática.
11. La corrupción, especialmente cuando adquiere características sistemáticas que comprometen institucionalmente a la administración de gobierno, constituye una grave amenaza no sólo a la democracia sino al propio estado de derecho, por sus implicancias en el fenómeno de la impunidad y puede conducir a la pérdida de legitimidad del sistema.
12. Más allá de las normas y mecanismos institucionales adoptados en el ámbito internacional para promover, consolidar o preservar la institucionalidad democrática, es imprescindible que la acción internacional actúe con un enfoque holístico, que reconozca la interrelación existente entre la democracia, los derechos humanos, el estado de derecho, el buen gobierno y la probidad en la gestión pública, con los soportes estructurales a la democracia, como son la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema, el desarrollo, la cohesión social, políticas sociales inclusivas y la integración de la mujer en los procesos políticos y las actividades productivas.
