



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2002/36
10 de junio de 2002

Original: ESPAÑOL

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
54º período de sesiones
Tema 6 del programa provisional

OTRAS CUESTIONES

Documento de trabajo ampliado 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, en su 53º período de sesiones, a través de la decisión 2001/114, titulada "Promoción y consolidación de la democracia", me otorgó el mandato para ampliar el documento de trabajo sobre las medidas previstas para la promoción y consolidación de la democracia en los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos (E/CN.4/Sub.2/2001/32), con el objeto de presentarlo para la consideración del 54º período de sesiones de la Subcomisión.
2. El documento de trabajo fue elaborado en la perspectiva de presentar conceptualmente las interrelaciones entre los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho y, a partir de ello, realizar un análisis de la regulación sobre la democracia y los derechos políticos contenida en los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y de protección y promoción de la democracia como un derecho humano o en el contexto de la realización de los derechos políticos. El documento presentó, asimismo, una síntesis de las diversas disposiciones e instrumentos jurídicos que en el ámbito regional vienen consagrando a la democracia como una

obligación jurídica exigible, pactada libremente por los Estados en uso de su soberanía estatal. Finalmente, el texto, al reconocer que el sistema democrático se encuentra en una fase de difusión crecientemente universal, identificó algunos de los problemas más serios que afectan su eficacia.

3. En torno a este documento de trabajo, la Comisión de Derechos Humanos en su 58° período de sesiones señaló que tomaba nota "con interés del documento de trabajo sobre las medidas encaminadas a la promoción y consolidación de la democracia contenidas en los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, presentado de conformidad con el mandato contenido en la decisión 2000/116 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/2001/32), y pide a la Subcomisión que siga desempeñando ese mandato".

4. El presente documento ampliatorio pone énfasis en los aspectos normativos del emergente régimen internacional sobre los derechos humanos y la democracia, así como en los resultados de las prácticas de las diversas organizaciones internacionales en la aplicación de las normas internacionales de promoción y protección de la democracia.

5. La Comisión en su 56° período de sesiones aprobó la resolución 2000/47 sobre la promoción y consolidación de la democracia. En ella se 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 a través de la buena gestión de los asuntos públicos, el mejoramiento de la transparencia de las instituciones públicas, una mayor eficacia de los procedimientos normativos, el aumento de la responsabilidad de los funcionarios públicos, la promoción del desarrollo sostenible y la promoción de la cohesión y la solidaridad social.

6. La resolución 2000/47 de la Comisión tiene, a su vez, una relación conceptual y normativa con el texto de la resolución 1999/57, de 27 de abril de 1999, titulada "Promoción del derecho a la democracia", que tiene una marcada importancia por constituir el primer texto aprobado en las Naciones Unidas que afirma 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 que es objeto de la protección jurídica internacional y a sus interrelaciones con los derechos humanos, la resolución 1999/57 de la Comisión recuerda que el vasto cuerpo de instrumentos de derecho internacional, incluidas las resoluciones de la propia Comisión y las de la Asamblea General, confirma "el derecho a la plena participación y los otros derechos y libertades democráticos fundamentales que son inherentes a toda sociedad democrática"¹.

¹ Véase E/CN.4/1999/167 y Add.1.

7. 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.

8. 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.

9. Definir la democracia en el ámbito estrictamente académico es una tarea compleja, no sólo porque la evolución del pensamiento y la teoría política muestran una gran pluralidad de criterios y aproximaciones, sino porque el término democracia ha sido utilizado aun para adjetivar regímenes no democráticos. Definir la democracia en el ámbito de los procesos de negociación internacional resulta aun más difícil. Por ello, quizás constituya un recurso de hermenéutica más apropiado el no buscar, desde la perspectiva de la filosofía política, una definición de la democracia, sino más bien aislar y definir los componentes básicos jurídicos e institucionales que la caracterizan, de tal forma que la presencia o no presencia de ellos permita discernir si un régimen político es o no es democrático².

10. La Comisión, en su resolución 2002/46, titulada "Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia", ha realizado un avance sin precedentes en el sistema de las Naciones Unidas en la identificación de los componentes o atributos esenciales de la democracia. Sin situarse en la disposición de buscar una definición, la Comisión hace un listado no taxativo de estos elementos o atributos esenciales, sin cuya concurrencia no sería posible calificar a un régimen político como democrático: el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la libertad de asociación, la libertad de expresión y de opinión, el acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas libres e imparciales por sufragio universal y mediante voto secreto como expresión de la voluntad de la población, un sistema pluralista de organizaciones y partidos políticos, la

² Norberto Bobbio apunta en ese sentido que "la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapropuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos", N. Bobbio, El futuro de la democracia, Bogotá, Fondo Futura Económica, 1997, pág. 24

separación de poderes, la independencia del poder judicial, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública y unos medios de comunicación libres, independientes y pluralistas.

11. El listado de elementos esenciales de la democracia que registra la Comisión recoge ciertamente las condiciones básicas para la existencia de un régimen democrático, tanto en lo concerniente a la expresión de la libre voluntad soberana de los pueblos para elegir a sus gobernantes, como respecto del tipo de estructura del Estado que se requiere para que esa expresión de la voluntad popular y los derechos humanos asociados a ella puedan ser garantizados.

12. La voluntad soberana del pueblo para que se traduzca en "la celebración de elecciones periódicas libres e imparciales por sufragio universal mediante voto secreto", requiere que el Estado garantice a los ciudadanos "el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales". Para que los electores puedan expresar sus preferencias entre diversas opciones de gobierno, es necesario como condición sine qua non que, particularmente, el orden constitucional asegure y ofrezca garantías para el ejercicio de "la libertad de asociación, la libertad de expresión y de opinión". Estas libertades fundamentales son, asimismo, el requisito sin el cual no puede existir "un sistema pluralista de organizaciones y partidos políticos", el que de suyo supone la existencia de "medios de comunicación libres, independientes y pluralistas". Siempre glosando los componentes esenciales de la democracia reconocidos en la resolución 2002/46 de la Comisión, el ejercicio del poder en un régimen democrático debe hacerse "de conformidad con el estado de derecho", el que se sustenta en la "separación de poderes" y particularmente en la "independencia del poder judicial". Finalmente, para que la democracia posea el valor agregado de la eficacia en el ejercicio del poder, es indispensable que el buen gobierno se sustente en "la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública".

13. La resolución 2002/46 de la Comisión significa un avance sustantivo en el consenso político y jurídico de la comunidad internacional en torno a los elementos esenciales que deben concurrir para la existencia de un régimen democrático. El hecho de que la resolución haya sido adoptada por una gran mayoría de la Comisión, sin votos en contra, fortalece la legitimidad de este avance normativo y crea las condiciones para que el régimen jurídico internacional sobre la promoción y preservación de la democracia pueda tener en el futuro inmediato ulteriores desarrollos. De esta manera se fortalece la opinio juris en el proceso de legitimación internacional de un derecho a la democracia, pues la resolución 2002/46 forma parte de un proceso más amplio de evolución normativa de la democracia como una obligación exigible entre los Estados, que tiene lugar sustantivamente en el ámbito regional. Así, por ejemplo, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa adoptó en 1990 la Carta de París para una nueva Europa, en la que los países miembros se comprometen a "construir, consolidar y fortalecer la democracia como el único sistema de gobierno de nuestras naciones". Por otro lado, la recientemente aprobada Carta Democrática Interamericana establece que "el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos"³.

³ Organización de los Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, Washington D.C., 2001, art. 2.

14. En este contexto, el objetivo del documento de trabajo que pongo a consideración de la Subcomisión en su 54º período de sesiones es el de presentar, de manera sistemática, el desarrollo normativo 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. Todo ello, dentro del marco conceptual de las interrelaciones existentes entre los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho.

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

15. Los derechos humanos constituyen en el mundo contemporáneo un sistema de valores y un régimen jurídico internacional. La doctrina de los derechos humanos, desde el punto de vista 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 humanos se resuelve en el ámbito de la relación Estado democrático-individuo, bajo el supuesto de que la legitimidad de la acción del Estado democrático, 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, un deber de no hacer, pero, al mismo tiempo, al obligarse el Estado a respetar los derechos humanos de los individuos, asume el deber de garantía, el mismo que se expresa en el ámbito constitucional en los recursos de acción individual o colectiva para que las personas puedan hacer valer sus derechos frente a la indebida injerencia de las diversas instituciones del Estado.

16. 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 democrático-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 de derecho 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.

17. 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.

18. 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 la realización 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, que garantice su respeto 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. 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, se resuelven las interrelaciones entre la democracia y los derechos humanos.

19. 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. Al ser el pueblo titular del poder constituyente de todo sistema político, éste debe asegurar que la soberanía popular, así concebida, resida siempre en formas democráticas de expresión de su voluntad. Es decir a través de elecciones libres y genuinas, en las que los ciudadanos ejerzan su derecho a elegir y a ser elegidos, con libertad de expresión, libertad de prensa y libertad de asociación.

20. Para que la voluntad popular se exprese libremente, en esas condiciones, se requiere que quienes decidan constituyan la mayoría del conglomerado social. Históricamente esa mayoría se ha ido conformando a través de la democratización del derecho al voto. Pero no basta con que la mayoría exprese su voluntad, la democracia supone la libre elección de preferencias y, por ende, la pluralidad de partidos o fuerzas políticas.

21. La articulación de la voluntad soberana del pueblo a través de elecciones libres y genuinas, con el goce de los derechos humanos, incluidos los derechos políticos y las libertades de expresión y asociación, constituye la instancia principal en la que se establece la relación de mutua implicación entre los derechos humanos y la democracia. El estado de derecho, como expresión de la democracia, es indispensable para garantizar la existencia y el respeto a las libertades fundamentales y los derechos humanos, sin cuya garantía la voluntad popular no podría expresarse a través de elecciones libres. Las elecciones libres y genuinas son, a su vez, la única vía para establecer un poder democrático constituido (sistema de gobierno o sistema político). Al mismo tiempo, la democracia supone que el poder democráticamente constituido se ejerza en el ámbito de un Estado sustentado en la división de poderes, como una garantía básica para que los individuos ejerzan sus derechos y, en caso de violaciones a estos derechos por parte del Estado o sus representantes, puedan usar las garantías constitucionales y legales para exigir el respeto de los mismos a través de la justicia constitucional o la justicia ordinaria.

22. 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 para preservar la libertad. Supone, también, en el plano político, principios básicos dirigidos a asegurar que la soberanía popular no sea avasallada por una extralimitación en el ejercicio del poder del Estado. El estado de derecho establece por lo menos tres limitaciones al ámbito de ejercicio del 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.

23. 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

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

24. 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 opresión⁴. 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, son reconocidos y establecidos en un cuerpo legal con supremacía sobre la ley secundaria, cuya aprobación y modificación sólo puedan ser ejercidas por la voluntad soberana del pueblo.

25. 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, así como de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática"⁵. 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.

26. 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 asegurar⁶. Por otro lado, el artículo 8 de la Declaración, inspirado en el recurso de amparo introducido por la Constitución mexicana, aprobada el 5 de febrero de 1917⁷, estableció con validez universal el derecho de las personas a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que les otorga la legitimidad de actuar en la justicia constitucional contra todos los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

27. 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

⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, resolución 217 A (III) de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1948.

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*, arts. 7 a 11.

⁷ Constitución Política Mexicana, México D.F., Andrade S.A., 1964, arts. 103 y 107.

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"⁸.

28. 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 relativas las garantías judiciales y el debido proceso.

29. El Pacto consagra también el derecho a la democracia electoral al disponer la protección de los derechos políticos, particularmente el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o través de 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"⁹.

30. 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 es el caso del límite que ambos instrumentos internacionales imponen 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. Ambos instrumentos 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.

31. La 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 la Carta Democrática Interamericana de 2001 (art. 7), 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).

32. 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. Diversos fallos jurisdiccionales han establecido jurisprudencia respecto de la mutua implicación entre derechos humanos y democracia.

⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos (véase nota 4 *supra*), art. 21, párr. 3.

⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966, art. 25.

33. La Corte Interamericana, en los casos Velásquez Rodríguez/1968 y Godínez Cruz/1989, 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 Americana sobre Derechos Humanos 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.

34. La Declaración Universal de Derechos Humanos y, con posterioridad, los pactos de derechos humanos, 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 y al acceso de los ciudadanos a la participación en la administración y conducción del Estado sobre bases no discriminatorias.

35. 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.

36. La Carta de la Organización de los Estados Americanos, aprobada en 1948, en el apartado d) de su artículo 3 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"¹⁰. De manera complementaria, la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre 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"¹¹.

37. De esta forma, en la propia formación del sistema interamericano se asumió 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.

38. 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 podrían parecer contradictorios con la obligación de que los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) se organicen políticamente con base a la democracia representativa. No es así, en primer lugar, porque la norma que establece la condición del sistema político democrático y representativo constituye una obligación

¹⁰ Carta de la Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., OEA, 1998.

¹¹ Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, 1948, art. XX.

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.

39. De esta manera, en la Carta de la OEA aparece la idea de que la democracia en el sistema interamericano constituye una obligación internacional exigible. Con la progresiva evolución de las normas e instituciones del sistema interamericano, especialmente a partir de la posguerra 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.

40. 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 basado en el estado de derecho.

III. LA PROGRESIVA INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN RÉGIMEN INTERNACIONAL DE PROMOCIÓN Y PRESERVACIÓN DE LA DEMOCRACIA

41. Como ha señalado el Secretario General, "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"¹². 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.

42. 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 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 políticos, 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.

43. Con el fin de la guerra fría, numerosos 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

¹² A/51/761, párr. 27.

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

44. 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 apartado b) del Artículo 76, 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.

45. 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 Unidas¹³. En esta práctica se impulsaron algunos 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 mujer¹⁴.

46. 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 y realizando programas y acciones de promoción de la democracia y de celebración de elecciones libres, periódicas y auténticas.

47. La experiencia de las Naciones Unidas en la verificación y observación electoral se inició con las 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 su independencia.

48. La verificación y observación electoral en los Estados Miembros tienen su primer antecedente en la misión que envió la Organización para observar el plebiscito sobre los tratados del Canal de Panamá en octubre de 1997, pero el inicio de la observación y verificación electoral en el contexto de procesos democráticos tuvo lugar recién con 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.

¹³ 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, el Camerún, Rwanda, Burundi, Samoa, Nauru y Papua Nueva Guinea.

¹⁴ J. P. Cot y A. Pellet, La Charte des Nations Unies, París, Economica-Bruylant, 1985, pág. 1114.

49. La Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el proceso electoral en Nicaragua (ONUVEN) incluyó los siguientes mandatos: la verificación que los partidos políticos tuviesen una representación equitativa en el Consejo Supremo Electoral y sus órganos subsidiarios; la verificación que los partidos políticos gozasen de plena libertad en su organización y movilización, sin obstáculos o inclinación por parte alguna; la verificación que todos los partidos políticos tuviesen acceso equitativo a la televisión y las radios estatales; la verificación que los registros electorales estuviesen 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 electoral¹⁵.

50. 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"¹⁶.

51. 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 endógenas para que los países concernidos organicen elecciones democráticas, genuinas y periódicas, con la confianza y la aceptación de los partidos políticos y del electorado. La evolución y la demanda creciente para la asistencia electoral de la organización permite 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.

52. Entre el 1º de octubre de 1999 y el 31 de julio de 2001 las Naciones Unidas prestaron asistencia electoral, bajo diversas modalidades, a los gobiernos de Albania, Angola, Antillas Neerlandesas, Armenia, Azerbaiyán, Bangladesh, Belarús, Benin, Burundi, Camboya, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Fiji, Gambia, Ghana, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Honduras, Kosovo, Lesotho, Mauritania, México, Mozambique, Namibia, Nicaragua, Níger, Nigeria, Pakistán, Perú, República Unida de Tanzania, Rumania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Suriname, Tayikistán, Timor Oriental, Togo, Uganda, Venezuela, Yemen, Zambia y Zimbabwe¹⁷.

53. 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

¹⁵ Informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas (A/46/609), párr. 32.

¹⁶ *Ibíd.* (A/52/474), párr. 3.

¹⁷ *Ibíd.* (A/56/344).

el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (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 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.

54. 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, Liberia, Mozambique, Nicaragua y Sudáfrica.

55. 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. 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.

56. 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 PNUD¹⁸.

57. El PNUD ha incorporado crecientemente en sus programas el objetivo de promover la democracia y el estado de derecho. Esto entonces se refleja en los montos destinados a expandir programas y proyectos sobre la promoción de la democracia. En el período de 1992 a 2000, el porcentaje del presupuesto del PNUD destinado a la gobernabilidad democrática se incrementó del 15% a más del 50%. De esta manera, el monto dedicado a programas para el reforzamiento de instituciones democráticas creció 10 veces; en el caso de programas para promover la descentralización y gobiernos locales, su presupuesto aumentó 5 veces; y 4 veces en los proyectos para el desarrollo de la sociedad civil como medio para fortalecer la vida democrática.

¹⁸ Véanse A/52/18, de 2 de marzo de 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.

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

58. 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 propio texto y "las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados"¹⁹. La naturaleza de este régimen político fue definida por la Carta de la OEA que asumió como una de sus finalidades la promoción y la consolidación de la democracia representativa, dentro del respeto al principio de no intervención.

59. 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 cautelar 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 humanos²⁰.

60. A partir de fines de la década de los ochenta los gobiernos constitucionales se fueron afirmando en la región y, progresivamente, los regímenes militares desaparecieron. 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 condiciones para retomar los impulsos normativos sobre la democracia que se interrumpieron en el decenio de 1940.

61. En 1985, con la aprobación del Protocolo de Cartagena de Indias, se otorga a la democracia representativa el carácter de "condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región". En 1990 se creó en la OEA la Unidad para la Promoción de la Democracia, encargada de aplicar programas e iniciativas para impulsar el estado de derecho y elecciones libres y justas. En 1991, se aprueba el Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano. A través de este instrumento los ministros de relaciones exteriores de las Américas expresaron su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la eficacia de la democracia representativa, dentro del respeto del principio de no intervención.

62. En aplicación de este mandato, la Asamblea General de la OEA, ese mismo año, aprobó la resolución 1080, que estableció un mecanismo de acción colectiva para restituir el orden

¹⁹ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948.

²⁰ M. Rodríguez Cuadros, "La evolución de las relaciones interamericanas", Política Internacional, Lima, CEPEI, 1998.

democrático en los casos en los que se produjera una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo. La resolución 1080 ha sido aplicada en los casos de Haití (1991), del Perú (1992), de Guatemala (1993) y del 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 de poderes, a través de la convalidación internacional de la creación de un nuevo parlamento a la medida de un gobierno no democrático²¹.

63. Con posterioridad a la resolución 1080, entró en vigor el Protocolo de Washington, instrumento de naturaleza vinculante, que ha introducido sustantivas modificaciones en la Carta de la OEA al otorgar a sus órganos de decisión la capacidad de suspender en sus derechos de membresía al Estado en el que se produzca el ilegítimo acceso al poder de un gobierno de facto que derroque a otro democráticamente constituido.

64. A partir de la experiencia peruana, que mostró las falencias y las limitaciones del sistema en su aplicación práctica, los Jefes de Estado de las Américas, en su reunión cumbre realizada en Québec los días 21 y 22 de marzo de 2001, adoptaron 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. Esta cláusula supera al Protocolo de Washington ya que no se refiere solamente al caso de la ruptura del orden democrático, sino a su alteración por autogolpes de estado, disoluciones inconstitucionales del Congreso u otros actos que afecten las instituciones básicas del estado de derecho.

65. De manera complementaria a la cláusula democrática adoptada en el marco de las Cumbres de las Américas, la Asamblea General de la OEA, en su XXXI período de sesiones, aprobó una resolución que habilita al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a suspender los desembolsos o los créditos a los gobiernos que hayan alterado el orden democrático o derrocado a un gobierno legítimamente constituido. Se entiende que el BID para aplicar esta facultad deberá contar con una indicación de los órganos de gobierno de la OEA.

66. Sin embargo, siempre en el plano normativo, el avance más importante que se ha dado en el sistema interamericano ha sido la reciente aprobación de la Carta Democrática Interamericana²². La Carta constituye un instrumento internacional que sistematiza las disposiciones de la OEA en materia de preservación y defensa de la democracia, superando las limitaciones e incoherencias de los textos preexistentes; y, lo que es más importante, reconoce la democracia como un derecho, como una obligación exigible a los estados miembros. La Carta otorga a la obligación que tienen los Estados americanos de constituirse en regímenes democráticos tres características: en primer lugar, la de constituir una condición para formar parte del sistema interamericano; en segundo lugar, asume la democracia como un propósito o fin que los Estados miembros, individual y colectivamente, se comprometen a promover y desarrollar; en tercer lugar, una obligación de hacer que los compromete a una acción colectiva

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

²² Aprobada el 11 de septiembre de 2001.

para propiciar el restablecimiento del orden democrático, allí donde haya sido alterado u objeto de una ruptura.

67. La Carta establece, en ese sentido, una suerte de sistema de seguridad colectiva para la preservación de la democracia, que va desde la recurrencia voluntaria de un gobierno que demanda la acción colectiva para superar problemas que afecten su institucionalidad democrática hasta, en los casos de la ruptura o grave alteración del orden democrático, la suspensión de la membresía del gobierno ilegítimo.

68. De manera complementaria, la Carta posee disposiciones sobre la democracia y los derechos humanos, la democracia, el desarrollo y el combate a la pobreza, la organización de misiones de observación electoral y la formación de una cultura democrática.

69. El reconocimiento de la democracia como un valor vinculado al goce de los derechos humanos en las Américas no se restringe al ámbito interamericano. Los diversos acuerdos de integración o mecanismos de concertación y coordinación política subregionales han adoptado a través de resoluciones o de instrumentos convencionales cláusulas democráticas, las mismas que con diversos matices disponen la suspensión de la membresía del gobierno del Estado miembro que altere o rompa la institucionalidad democrática. Cláusulas democráticas de esta naturaleza forman parte de la normatividad de la Comunidad Andina, el MERCOSUR, el Grupo de Río y el Sistema de Integración Centroamericana²³.

70. Estos desarrollos, 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

71. 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 democráticas han realizado avances y esfuerzos muy importantes a favor de la democratización. En ningún período de la historia africana contemporánea se ha generalizado tanto la democracia electoral como en la actualidad. Esto ha permitido evoluciones recientes, de evidente importancia, a favor de la democratización y del estado de derecho.

72. La Unión Africana ha reconocido la institucionalidad democrática como un valor común y como un factor de identidad política. El acta de constitución de esta nueva organización

²³ La cláusula democrática fue 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.

regional, heredera de la Organización de la Unidad Africana, se suscribió en Lomé el 1º de julio de 2000. En el acta constitutiva se enumera, como uno de sus objetivos, el promover y proteger los derechos del hombre y de los pueblos, consolidar las instituciones y culturas democráticas y propiciar el buen gobierno y el estado de derecho.

73. El artículo 3 del acta constitutiva de la Unión Africana establece sus objetivos, incluyendo los de promover la participación popular y el buen gobierno, propiciar y proteger el respeto a los derechos del hombre y de los pueblos, conforme a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y los demás instrumentos pertinentes relativos a los derechos humanos. 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 humanos, el estado de derecho y el buen gobierno.

74. El artículo 17 del acta 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 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

75. 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.

76. 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.

77. 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, al imperio de la ley, a la independencia del poder judicial y a un gobierno justo y honrado.

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.

78. La Declaración reafirma también el compromiso de los países miembros con los principios de la libertad del individuo, 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 en las decisiones de gobierno a través de medios políticos, democráticos y libres.

79. 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.

80. La organización dispone 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 de misiones de observación electoral, así como para el fortalecimiento de la cultura democrática y las prácticas parlamentarias.

81. En el caso 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

82. El tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) establece, en su artículo 6, que la Unión se basa en los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de derecho, principios que son comunes a los Estados miembros. Esta disposición otorga a la democracia la calidad de condición para poder integrar la Unión Europea. De manera complementaria, el párrafo 1 del artículo 11 define como uno de los objetivos de la política exterior y de seguridad común "el desarrollo y la consolidación de la democracia y del estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales". De manera coherente, el Consejo Europeo de Copenhague, celebrado en junio de 1993, dispuso que los países que soliciten adherirse a la Unión Europea debían cumplir el requisito de haber logrado la estabilidad de las instituciones democráticas, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías²⁵.

83. En el marco de las responsabilidades del Consejo de Europa, los derechos y las libertades democráticas 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

²⁵ Véase Diario Oficial de las Comunidades Europeas, N° C 230, de 26 de agosto de 1993.

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 a la Unión 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.

84. El Consejo de Europa 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 de sus miembros a la adhesión de los valores democráticos, la vigencia del estado de derecho y el ejercicio del deber de garantía para asegurar el goce de los derechos humanos.

85. En caso de persistentes violaciones de 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 suspensión del Estado concernido. Sin embargo, el propósito de los mecanismos de monitoreo no es, ab initio, imponer sanciones, sino identificar problemas con el fin de ayudar a superarlos. De esta manera, la función del Comité de Ministros se concentra en considerar de una manera constructiva los asuntos que son traídos a su consideración, con la finalidad de adoptar las medidas adecuadas para preservar los estándares democráticos y de 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

86. 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, este proceso constituye una tendencia que compromete a todos los Estados europeos. En ese contexto, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) 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.

87. El alcance de la Declaración de Copenhague abarca tanto la consideración de que los gobiernos libremente electos son esenciales para la protección de los derechos humanos, como el

compromiso común de sus miembros para proteger a los gobiernos democráticamente electos en caso de amenazas de actos de violencia o terrorismo²⁶.

88. 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

89. 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 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.

90. La Declaración de Bamako contiene, asimismo, un conjunto de procedimientos para el seguimiento y la aplicación 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

91. 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

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

establecimiento de las llamadas cláusulas democráticas, están configurando progresivamente un régimen internacional sobre la institucionalidad democrática, su promoción y preservación. Los regímenes internacionales pueden definirse como un conjunto de principios, normas, reglas, procedimientos, mecanismos de solución de controversias y en algunos casos instancias coercitivas, que regulan las relaciones de los Estados en determinadas áreas temáticas o geográficas²⁷.

92. En 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 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.

93. En ese sentido, Antonio Cancado Trindade, 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.

94. El emergente régimen internacional de la protección de la democracia en relación directa a los derechos humanos empieza a ser 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

95. 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 con 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

²⁷ Véase S. D. Krasner, *International regimes*, Cornell University Press, 1993.

²⁸ A. Cancado Trindade, *op. cit.*

y toda forma de xenofobia, respetando la diversidad cultural y étnica, así como los particularismos regionales y nacionales. Pero, esencialmente, la eficacia 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.

96. 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 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.

97. 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

98. 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, en muchos países, especialmente en las áreas en desarrollo, su eficacia y su funcionalidad enfrentan diversas situaciones de crisis. Esto se debe, esencialmente, a que el desarrollo limitado e insuficiente de la sociedad civil, de los partidos políticos 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, el estado de derecho y la funcionalidad del sistema político democrático.

99. Existen, adicionalmente, otras amenazas nuevas contra la democracia, como el mal gobierno y la corrupción. 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.

100. 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.

101. 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 a la sociedad civil.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

102. La desaparición del sistema de bloques, heredado de la guerra fría, aceleró, en las últimas dos décadas, las condiciones internas y externas para una mayor difusión de los valores inherentes a la democracia y el estado de derecho, como parte del creciente proceso de universalización de los derechos humanos.

103. La mundialización, 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.

104. Los efectos de este proceso en el ámbito de los valores y la política son crecientes. La excepción o especificidad cultural o social no constituye un límite para la protección de los derechos humanos ni al acceso a regímenes democráticos. 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.

105. 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.

106. 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, en algunas regiones, la existencia de mecanismos jurídicos y políticos de promoción y protección de la democracia.

107. Este proceso está produciendo un emergente 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 para proteger la institucionalidad democrática.

108. La promoción y protección internacional de la democracia y su creciente regulación como una obligación internacional, en diversos espacios regionales y subregionales, 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.

109. Sin embargo, e independientemente de su legitimidad, los sistemas de gobierno democráticos enfrentan en numerosos países problemas de funcionalidad, representatividad y eficacia.

110. 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.

111. 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.

112. 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.

113. 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 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.
