



# Asamblea General

Distr. general  
17 de diciembre de 2012  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

22º período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del  
Alto Comisionado y del Secretario General**

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

## **Estudio sobre los problemas comunes a que se enfrentan los Estados en sus esfuerzos por garantizar la democracia y el estado de derecho desde una perspectiva de derechos humanos**

### **Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**

#### *Resumen*

El presente estudio se ha elaborado de conformidad con el párrafo 24 de la resolución 19/36 del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Consejo solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que preparara un estudio sobre los problemas comunes a que se enfrentan los Estados en sus esfuerzos por garantizar la democracia y el estado de derecho desde una perspectiva de derechos humanos, así como sobre las mejores prácticas y las experiencias adquiridas en la colaboración de los Estados con la comunidad internacional para apoyar esos procesos. Varios Estados Miembros han proporcionado información, y sus opiniones se reflejan en el estudio.

El estudio concluye que la labor para garantizar la democracia es un ejercicio constante. Los desafíos para la democracia pueden surgir tanto en las democracias asentadas como en los Estados que se encuentran en transición hacia la democracia. Los derechos humanos y el estado de derecho pueden correr peligro en ambos contextos de diferentes maneras. Esos desafíos pueden manifestarse en la ausencia, interrupción o limitación de las reglas y los procesos democráticos. Las injerencias en los derechos humanos, la falta de oportunidades de empoderamiento para todos, las restricciones a la participación y el debate público deficiente o inexistente debilitan la democracia. A un nivel más profundo, las instituciones débiles o disfuncionales, la erosión del estado de

derecho, los malos gobernantes, la violencia, el sectarismo, el radicalismo, el extremismo, el terrorismo, la intolerancia, la corrupción y la impunidad ponen en peligro la democracia desde un punto de vista político, de seguridad y social, tanto a nivel nacional como internacional.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–5	4
II. El concepto de democracia .....	6–16	5
A. Definición .....	6–10	5
B. Universalidad del concepto y diversidad de mecanismos.....	11–16	6
III. Los imperativos del estado de derecho y los derechos humanos .....	17–26	7
A. La interdependencia de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho.....	17–22	7
B. Eficacia del estado de derecho y los derechos humanos como puntos de referencia democráticos .....	23–26	8
IV. Problemas para garantizar la democracia.....	27–41	8
A. Problemas políticos y de seguridad .....	29–34	9
B. Problemas sociales y económicos.....	35–41	10
V. El proceso de transición a la democracia .....	42–52	11
A. De la protesta a la transición.....	43–48	11
B. El papel de los actores estatales y no estatales .....	49–52	12
VI. Experiencias adquiridas y mejores prácticas.....	53–80	13
A. Experiencias nacionales.....	53–69	13
B. Cooperación internacional y regional para la promoción de la democracia y el estado de derecho.....	70–80	16
VII. Conclusiones y recomendaciones .....	81–103	18
A. Conclusiones .....	81–91	18
B. Recomendaciones.....	92–103	19

## I. Introducción

1. El 23 de marzo de 2012, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución 19/36, en la que reconoció que, al promover el contenido normativo y la efectividad de los derechos humanos consagrados en diversos instrumentos internacionales, podía contribuir a difundir y promover el cumplimiento de los principios, las normas y los preceptos que constituyen la base de la democracia y el estado de derecho.

2. El presente estudio se ha elaborado de conformidad con el párrafo 24 de esa resolución, en el que se solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que, en consulta con los Estados, las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil y los órganos intergubernamentales y organizaciones internacionales pertinentes, preparase un estudio sobre los problemas comunes a que se enfrentan los Estados en sus esfuerzos por garantizar la democracia y el estado de derecho desde una perspectiva de derechos humanos, así como sobre las mejores prácticas y las experiencias adquiridas en la colaboración de los Estados con la comunidad internacional para apoyar esos procesos.

3. En una nota verbal de fecha 11 de julio de 2012, el ACNUDH invitó a todos los Estados Miembros, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales (ONG) pertinentes y las instituciones nacionales de derechos humanos a que le proporcionasen información sobre los problemas, las experiencias adquiridas y las mejores prácticas a que se refiere el párrafo 24 de la resolución. Las respuestas recibidas por el ACNUDH<sup>1</sup> se resumen en la sección VI.

4. El telón de fondo del estudio es el marco normativo del derecho internacional. Dicho marco fue explorado en un seminario de expertos sobre la democracia y el estado de derecho organizado por el ACNUDH en 2005. En el seminario se determinó que los principales desafíos para la democracia incluían la profundización de la pobreza, el empeoramiento de la seguridad humana, la vulneración de los derechos, la erosión del estado de derecho, la intensificación de los conflictos armados, las ocupaciones ilegales mediante el uso de la fuerza, el acceso desigual a la justicia de los grupos desfavorecidos y la impunidad<sup>2</sup>.

5. Al tiempo que reitera esas conclusiones, el estudio tiene por objeto contribuir aún más a la promoción y el fortalecimiento de la interdependencia de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho examinando más concretamente la naturaleza de los problemas comunes a que se enfrentan los Estados en sus esfuerzos por garantizar la democracia. El estudio aborda la complejidad del concepto de democracia, expone sus diferentes dimensiones y reafirma su definición desde la perspectiva de los derechos humanos. Sostiene que, más allá de sus importantes especificidades históricas, el concepto de democracia es manifiestamente universal. Tras analizar la importancia del estado de derecho y los derechos humanos para la democracia como sistema de gobierno, y la democratización como proceso, el estudio arroja luz sobre los problemas más comunes para

---

<sup>1</sup> Al 15 de noviembre de 2012 se habían recibido respuestas a la nota verbal de 16 Estados Miembros (Austria, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Eslovenia, España, Federación de Rusia, Grecia, Japón, Jordania, Mauricio, Montenegro, Qatar, República Checa, Rumania y Suiza) y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. A causa de la tardía transmisión de la respuesta recibida de la Federación de Rusia, su traducción no pudo realizarse a tiempo para incluirla en el estudio en el momento de su envío para la publicación.

<sup>2</sup> El objetivo del seminario era promover un enfoque analítico que diera lugar a conclusiones prácticas y orientadas a la acción sobre el tema de la democracia y el estado de derecho. La lista completa de conclusiones y recomendaciones figura en el informe del seminario (E/CN.4/2005/58, párrs. 26 a 85).

garantizar la democracia desde un punto de vista político, de seguridad y social. Destaca los componentes del proceso viable, aunque a menudo frágil, de transición hacia la democracia, y el papel de los actores estatales y no estatales. El estudio concluye con las enseñanzas y las mejores prácticas extraídas de las experiencias nacionales y la cooperación internacional y regional para la promoción de la democracia y el estado de derecho.

## II. El concepto de democracia

### A. Definición

6. Aunque todas las civilizaciones tienen diferentes formas de democracia, el concepto es controvertido y existen múltiples perspectivas sobre su contenido. Sin embargo, la falta de unanimidad sobre el concepto de democracia no es inherentemente problemática, ya que sus contornos son definidos. Derivada etimológicamente de la palabra griega *demokratia*, la democracia es, en su sentido básico, un sistema en el que el pueblo (*demos*) ejerce el gobierno (*kratos*). Esa dimensión original refleja la característica fundamental de la democracia, el gobierno de la mayoría —a diferencia de sistemas no democráticos como la autocracia (el gobierno de uno), la oligarquía (el gobierno de unos pocos) y la aristocracia (el gobierno de "los mejores")—, pero no explica plenamente la amplitud del concepto, en particular la mecánica de dicho ejercicio del poder y su articulación social.

7. Además de la oposición a la tiranía, otros tres elementos caracterizan la comprensión y la práctica de la democracia. En primer lugar, la democracia es un dispositivo institucional utilizado para llegar a decisiones políticas en las que los ciudadanos tienen la palabra mediante elecciones. En segundo lugar, la democracia es un sistema de gobierno en el que los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes, piden cuentas a los gobernantes por sus hechos públicos. En tercer lugar, la democracia es una norma política basada en la igualdad y la justicia<sup>3</sup>.

8. Esos elementos fueron reflejados, en general, por la antigua Comisión de Derechos Humanos en una resolución histórica (2002/46), desarrollada posteriormente por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 19/36, en la que el Consejo afirmó que la democracia implica el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otros la libertad de asociación y de reunión pacífica, la libertad de expresión y de opinión, la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias, el derecho en todas partes al reconocimiento de la personalidad jurídica y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, a votar en un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas y a ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, libres y limpias realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, así como el respeto del estado de derecho, la separación de poderes, la independencia del poder judicial, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública y los procesos de adopción de decisiones y la existencia de medios de difusión libres, independientes y pluralistas.

9. Esa definición ilustra el hecho de que la democracia no se limita a la organización de elecciones democráticas, por muy fundamentales que sean para su existencia. Los

<sup>3</sup> Estos tres elementos aparecen de forma muy diversa en la bibliografía sobre la democracia. Véase, en particular, Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (Nueva York, Harper and Brothers, 1942); Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl, "What democracy is ... and is not", *Journal of Democracy*, vol. 2, N° 3 (1991), págs. 75 a 88; y David Held, *Models of Democracy*, 2nd ed. (Stanford, California, Stanford University Press, 1996), pág. 2.

ciudadanos deben controlar el proceso político ininterrumpidamente, no solo en el momento electoral. Además, la democracia no es solo la articulación de la soberanía popular (el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo), sino que también abarca los valores de la responsabilidad y la rendición de cuentas.

10. Por otra parte, la democracia entraña un tipo de comportamiento o desempeño que es necesario para su integración formal, su salvaguardia y su sostenibilidad, y que es esencial para: a) la protección de las instituciones; b) la rendición de cuentas de quienes tienen el poder; y c) el respeto y la protección del estado de derecho y los derechos humanos. Ese desempeño es un factor determinante de la calidad de todo proceso de transición como intento permanente de realización de la democracia.

## **B. Universalidad del concepto y diversidad de mecanismos**

### **1. Universalidad del concepto**

11. No hay ninguna tradición de la democracia predominante que se imponga a las demás. La democracia no está vinculada a un contexto cultural específico. Sin embargo, mientras que los valores de la democracia son similares, su expresión puede ser diferente según el contexto. Las condiciones que prevalecen en un determinado contexto lo califican como más democrático que otro. Por lo tanto, el fortalecimiento de las infraestructuras democráticas locales refuerza el avance de la democracia en todo el mundo. En última instancia, la democracia es más sólida y resistente cuando se basa en mecanismos legítimos, representativos y justos de interacción sociopolítica.

12. Las interpretaciones reduccionistas de la democracia, como las que la limitan a un concepto formal, independientemente de su contexto, no reflejan adecuadamente sus dimensiones intrínsecamente universales. En efecto, si bien la práctica de la democracia puede y, de hecho, debe ser contextualizada, sus valores fundamentales son manifiestamente universales, como demuestra el hecho de que las personas de todo el mundo exigen el respeto de sus derechos, que se consigue mejor en un Estado democrático de derecho.

13. Los participantes en la Tercera Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas, celebrada en Bucarest en 1997, señalaron que había "un reconocimiento casi universal de que el sistema democrático de gobierno es el mejor modelo para garantizar un marco de libertades"<sup>4</sup>. La mayoría de los Estados se han adherido a los instrumentos internacionales que establecen los valores de la democracia, incluidos, en particular, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

### **2. Diversidad de mecanismos**

14. Los mecanismos adoptados para dar un sentido práctico a los principios de la democracia tienen diferentes formas. Como señaló el Secretario General, la democracia no es un modelo que deba copiarse de ciertos Estados, sino una meta que deben alcanzar todos los pueblos y asimilar todas las culturas. Puede revestir muchas formas, de acuerdo con las características y circunstancias de las sociedades (A/50/332, párr. 5).

15. Para dar contenido a la democracia y ejercer un control adecuado, es necesario disponer de mecanismos de frenos y contrapesos. La celebración de elecciones libres y

---

<sup>4</sup> Nota verbal de 10 de septiembre de 1997 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Rumania ante las Naciones Unidas (A/52/334, apéndice, pág. 3).

limpias, la administración de reglas transparentes y normas efectivas, la adopción de dinámicas participativas y la protección y promoción de los derechos y libertades, condiciones todas ellas del estado de derecho, constituyen un complejo conjunto de actividades que requieren el establecimiento y el funcionamiento efectivos de instituciones autosostenidas.

16. Los actores no institucionales también pueden ser importantes para la promoción de la democracia. Por ejemplo, si bien los dirigentes tradicionales no siempre son plenamente representativos, algunos de ellos han proporcionado una base importante para la promoción de la democracia mediante mecanismos basados en el consenso. Cuando existen, la legitimidad de esos dirigentes procede de su armoniosa relación con su comunidad tradicional y su entorno social.

### **III. Los imperativos del estado de derecho y los derechos humanos**

#### **A. La interdependencia de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho**

17. En la Declaración y el Programa de Acción de Viena, aprobados en 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, se afirma que la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente, y que la comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero<sup>5</sup>. Por otra parte, la antigua Comisión de Derechos Humanos aprobó una serie de resoluciones entre 1999 y 2005 en las que hizo hincapié en la interconexión entre la democracia, los derechos humanos, el desarrollo y el estado de derecho.

18. Casi 20 años después de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos afirmó, en la resolución 19/36, que la democracia es esencial para la promoción y protección de todos los derechos humanos (párr. 4), y destacó que los Estados son los garantes de la democracia, los derechos humanos, la buena gobernanza y el estado de derecho y tienen la responsabilidad de que se respeten plenamente (párr. 12).

19. Como se demostró en el seminario de expertos de 2005 antes mencionado<sup>6</sup>, la indivisibilidad de los derechos humanos y la interdependencia de los derechos humanos y el estado de derecho son componentes esenciales de la democracia como concepto y como práctica.

20. La primacía del derecho garantiza la legitimidad de quienes se desempeñan en el poder y la de un sistema de gobierno respetado por todos. La interrelación entre los derechos humanos y el estado de derecho amplía el respeto de los valores democráticos. En las democracias asentadas, la autoridad legal para gobernar y ejercer el poder está sujeta al cumplimiento de los principios fundamentales del estado de derecho, así como al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

21. La interdependencia entre la democracia y los derechos humanos se ha establecido en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dispone que: a) toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su

---

<sup>5</sup> Párrafo 8.

<sup>6</sup> Véase el párrafo 4.

país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; b) toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; c) 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 (art. 21).

22. El Comité de Derechos Humanos, en su Observación general N° 25 (1996), subraya aún más esa interdependencia demostrando que el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública, está intrínsecamente ligado a otros derechos fundamentales y principios democráticos, como el derecho a la libertad de expresión (párr. 12), a la no discriminación (párr. 3) y a la rendición de cuentas (párr. 9).

## **B. Eficacia del estado de derecho y los derechos humanos como puntos de referencia democráticos**

23. El estado de derecho se basa en un sistema de gobierno cuyo objetivo es establecer la igualdad, limitar el control y asegurar la libertad. Dicho gobierno representativo se concibe como el que produce un modelo social justo con libertades positivas, de manera que el principio de legalidad es en sí mismo un elemento de la democracia<sup>7</sup>.

24. Así, los principios del estado de derecho, como la supremacía de la ley, la independencia e imparcialidad del poder judicial, la seguridad jurídica, la igualdad, la no discriminación, la separación de poderes, la transparencia y la rendición de cuentas, son inseparables de los de un orden democrático asentado.

25. La democracia constituye un medio natural para la protección, la promoción y la realización efectiva de los derechos humanos y para el logro de la justicia. Una evaluación objetiva del grado de respeto de los derechos humanos y el estado de derecho permite analizar adecuadamente la situación de la democracia en un país determinado. En particular, el acceso y la participación en los asuntos públicos y la expresión de la elección soberana del pueblo proporcionan indicios tangibles del respeto de los valores democráticos y la eficacia de las instituciones de gobierno en un orden democrático.

26. El respeto del estado de derecho y los derechos humanos refleja también el respeto de la expresión de la voluntad del pueblo como única fuente legítima de autoridad. En ese contexto, debe concederse el mismo grado de importancia y protección jurídica a todos los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, políticos o económicos, sociales y culturales. Paralelamente, el cumplimiento del estado de derecho ofrece las garantías más eficaces contra el sesgo, la selectividad, la arbitrariedad y el abuso de poder.

## **IV. Problemas para garantizar la democracia**

27. En los últimos decenios, el mundo ha sido testigo de un impulso democrático constante y creciente. El número de democracias o países en transición hacia la democracia ha aumentado en Europa Suroccidental, América Latina y Central, Asia y el Pacífico, Europa Oriental y Central, África Subsahariana, el Oriente Medio y el Norte de África. En los períodos posteriores a la Guerra Fría, el 11 de septiembre y la Primavera Árabe, los

<sup>7</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado de derecho y democracia*, Segunda edición (México, D. F., Instituto Federal Electoral, 2001), pág. 10.

procesos de transición se han caracterizado por un esfuerzo constante de garantizar la democracia o la democratización. Sin embargo, la expansión cuantitativa de la democracia y su posición central en la política mundial contemporánea no han puesto fin a las amenazas que pueden poner en peligro las democracias incipientes y asentadas.

28. Los elementos esenciales de la democracia que se han señalado anteriormente pueden verse amenazados en ambos contextos. Las características más sobresalientes de los déficits democráticos son las causados por los impedimentos institucionales a la práctica democrática, las vulneraciones deliberadas de las libertades, los límites a la participación ciudadana, el debate público deficiente o inexistente, la falta de políticas efectivas de empoderamiento y acceso a la justicia, y la usurpación del poder o el cambio de gobierno inconstitucional.

## A. Problemas políticos y de seguridad

29. Las instituciones débiles o disfuncionales constituyen uno de los problemas más graves para la democracia. Como se ha destacado anteriormente, la democracia no tiene por qué seguir un patrón uniforme, pero sí requiere un compromiso político basado en el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los principios del estado de derecho por las instituciones. Esa interacción y esa cooperación pueden verse perturbadas si todas las fuerzas contendientes no están de acuerdo en trabajar juntas.

30. Unas instituciones constantemente debilitadas pueden derrumbarse, lo que lleva a la ruptura del orden del Estado. Entre los principales generadores de perturbaciones figuran: un gobierno autocrático, un parlamento ineficiente o no sujeto a control, los intentos de manipular el orden constitucional y el resultado de las elecciones, unas fuerzas armadas subordinadas al interés político, en lugar de a la seguridad nacional, y los corrosivos efectos de la corrupción. El vacío de autoridad es otro grave desafío para la democracia y la democratización.

31. La participación incesante de la sociedad es indispensable para evitar las perturbaciones y las amenazas contra la democracia. También permite a la comunidad mantener alejadas la "nostalgia de la dictadura" y las tentaciones de ir más allá del estado de derecho (linchamientos, grupos parapoliciales). En definitiva, existe una "vinculación permanente entre seguridad de las personas y convivencia democrática"<sup>8</sup>.

32. La globalización también puede constituir una amenaza para la democracia si la capacidad de los Estados para controlar la gestión de sus recursos, su medio ambiente y su economía se ve amenazada constantemente. Del mismo modo, el carácter transnacional de algunos problemas de seguridad existentes, como los grupos armados que operan en varios países, agrava la amenaza a la estabilidad política de los Estados. En los últimos años, este elemento ha adquirido una nueva dimensión en relación con el aumento del terrorismo transnacional: los grupos armados que se desplazan a través de las fronteras representan una grave amenaza para la seguridad nacional, regional y mundial. Las respuestas de los Estados a esas amenazas deben ser calibradas para evitar un mayor debilitamiento de la democracia. En los años posteriores al 11 de septiembre se dieron varios ejemplos de violaciones de los derechos humanos y erosiones del estado de derecho en el contexto de la lucha contra el terrorismo. En ese sentido, es particularmente importante subrayar que los derechos humanos solo pueden restringirse por ley y en la medida en que sea necesario para

<sup>8</sup> Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos", documento OEA/Ser.L/V/II. (Doc. 57), párr. 20. Puede consultarse en: [www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf](http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf).

cumplir el propósito para el cual se permite dicha restricción en una sociedad abierta y democrática.

33. La violencia es una de las principales amenazas para la democracia. La responsabilidad de los Estados de prevenir o contener la violencia es fundamental antes, durante y después de una transición política. Al hacer frente a la violencia, deben abordar sus causas inmediatas y profundas, así como sus dimensiones locales, nacionales e internacionales. La institucionalización de procesos de paz estratégicos en las sociedades que sufren un conflicto o salen de él tiene un efecto significativo en la prevención y el control de la violencia con el fin de proteger los derechos humanos en el marco del estado de derecho.

34. La violencia también puede surgir cuando la introducción de la democracia cuestiona las bases de un orden político antidemocrático preexistente. Las transiciones a la democracia son intrínsecamente inestables y multifacéticas. En concreto, existe la posibilidad de que los miembros del anterior aparato del Estado intenten recuperar el poder. En ese contexto, la resolución pacífica de los conflictos puede ser particularmente difícil para las instituciones del Estado recién creadas.

## **B. Problemas sociales y económicos**

35. Las desigualdades crecientes representan un problema particularmente grave para la democracia, ya que la democracia formal carece de importancia para los ciudadanos indigentes. La persistencia de la pobreza y la privación son una amenaza constante para la democracia<sup>9</sup>, pues despoja a las personas de su derecho a determinar su futuro; puede dar lugar a un debilitamiento del tejido social<sup>10</sup>.

36. La corrupción, en todas sus formas, constituye también un grave impedimento para el avance democrático. Puede dañar los valores democráticos, erosionar el tejido social, burlar el estado de derecho y dar lugar a violaciones de los derechos humanos. Al reforzar la rendición de cuentas, las funciones de prevención y protección de las leyes e instituciones democráticas fortalecen la lucha contra la corrupción y la impunidad, y consolidan la promoción del estado de derecho.

37. Otro desafío social para la democracia es el desencanto, que puede ocurrir tanto en las democracias jóvenes como en las más antiguas. En las jóvenes, suele producirse como consecuencia del deterioro de las condiciones económicas y de seguridad durante las transiciones. Los ciudadanos, además de comprobar que sus expectativas irrealistas de progreso inmediato no se cumplen, pueden desilusionarse también por la llegada abrupta de nuevas voces, puntos de vista, agentes e ideas. Ese fenómeno perturbador acumulativo puede dar lugar a actitudes y políticas excluyentes.

38. En las democracias asentadas, los desafíos pueden adoptar diferentes formas. Los ciudadanos privados de su libertad de expresión y del derecho a expresar su oposición a las decisiones políticas se ven, de hecho, privados del ejercicio de su derecho a la deliberación y la toma de decisiones soberanas. En esas condiciones, la democracia corre peligro.

39. En su discurso en el Foro de la Democracia de Bali, celebrado en noviembre de 2012, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos subrayó que "la gobernanza democrática mundial también puede ser socavada a nivel nacional, con las medidas que restringen e incluso castigan la libertad de expresión, el derecho a recibir y difundir

<sup>9</sup> Achille Mbembe, "Democracy and the ethics of mutuality: notes from the South African experiment", seminario presentado en la Universidad de Stellenbosch, 14 de abril de 2011.

<sup>10</sup> Véase Tzvetan Todorov, *Les Ennemis Intimes de la Démocratie* (París, Robert Laffont, 2012).

información, el derecho de reunión pacífica y el derecho a la libertad de asociación", y que "cuando hablamos de participación, algunos grupos de la sociedad merecen una atención e inclusión específicas. En este sentido, el empoderamiento de los grupos que han sido excluidos o marginados... y su plena participación en los procesos de toma de decisiones son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz".

40. La democracia no es una panacea y la democratización no es una respuesta milagrosa a todas las expectativas de prosperidad de las sociedades. El aumento del desencanto puede convertirse en el catalizador del surgimiento de fenómenos sociales negativos, como la radicalización, la exclusión, el racismo, la discriminación, la xenofobia y la estigmatización de los no ciudadanos.

41. En ese contexto, la educación sobre los derechos humanos, unos medios de difusión independientes y plurales, y unas instituciones nacionales de derechos humanos eficientes son fundamentales para garantizar la democracia. Las garantías relativas a la libertad de expresión y de opinión son importantes, pero las amenazas para los periodistas y otros profesionales de los medios de difusión son múltiples. Incluyen, en particular, la censura y la concentración de la propiedad de los medios<sup>11</sup>.

## V. El proceso de transición a la democracia

42. Así como el concepto de democracia abarca una diversidad de tradiciones, los caminos hacia la democracia son abigarrados. Los términos "transición a la democracia", "liberalización política" y "democratización" se utilizan indistintamente para referirse a un proceso político. El paso de un Estado represivo a uno democrático y la mejora de los sistemas democráticos existentes se enfrentan invariablemente a obstáculos. Al mismo tiempo, las transiciones son un recorrido deliberado de transformación social secuencial, lo cual permite la integración y el cumplimiento adecuados de los valores normativos de los derechos humanos y el estado de derecho.

### A. De la protesta a la transición

43. La congruencia entre la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho se manifiesta principalmente cuando una sociedad expresa su sentido compartido de nación en el contexto de un levantamiento destinado a alcanzar la democracia. Ese importante paso para abandonar un sistema de poder monopolizado gira en torno a la adopción de instituciones adecuadas para el avance democrático.

44. La volatilidad y el malestar sociales son obstáculos importantes para la consecución de la democracia. Existe una correlación importante entre la unidad nacional y la viabilidad de la transición. De los muchos requisitos de la democracia, este parece primordial<sup>12</sup>.

45. La expansión de la competencia política y electoral para facilitar la participación es, en ese sentido, un reto formativo. Fue lo que ocurrió, por ejemplo, durante la transición española de la década de 1970<sup>13</sup>. La democracia es un proceso integrador, y la apertura de

<sup>11</sup> Véase Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, *Journalism, Media and the Challenge of Human Rights Reporting* (Ginebra, 2002).

<sup>12</sup> Véase, en particular, el texto fundacional de la transitología de Dankwart Rustow, "Transitions to democracy: toward a dynamic model", *Comparative Politics*, vol. 2, N° 3 (abril de 1970), págs. 337 a 363.

<sup>13</sup> Véase José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas, eds., *La Transición Democrática Española* (Madrid, Sistema, 1989).

la competencia electoral durante las primeras fases de una transición es una condición *sine qua non* de un proyecto adecuado de democratización.

46. Un segundo desafío incipiente es el desmantelamiento de las estructuras de un régimen autoritario anterior. Esto es particularmente delicado en relación con el papel de las fuerzas armadas. En la medida en que el Estado debe conservar el legítimo ejercicio y control de sus fuerzas nacionales, el desmantelamiento del anterior orden (por ejemplo, la disolución de las milicias del partido) es una tarea ardua cuyas consecuencias pueden ser perjudiciales si no se planifica adecuadamente.

47. Un tercer desafío está vinculado con la necesidad de realizar una redistribución del poder político con el fin de lograr un gobierno eficaz que se adhiera al estado de derecho y los derechos humanos. Esto se logra mediante una reforma constitucional. La introducción de leyes que legalicen la asociación política y el reconocimiento del pluralismo político son fundamentales para ese ejercicio. El principio de separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial debe ser codificado en la Constitución y aplicado efectivamente.

48. La calidad de un proceso de transición es otro reto en esta fase. Las transiciones de régimen son diversas y no siempre conducen a la democracia. Si bien la democracia depende del respeto de los derechos y libertades, la promulgación de la responsabilidad cívica, la tolerancia de la diferencia y la distribución de la carga común, la democratización requiere un firme compromiso político para lograr sus objetivos.

## B. El papel de los actores estatales y no estatales

49. Tanto los actores estatales como los no estatales deben contribuir a la promoción o ralentización de las transiciones a la democracia. Para que un proceso de transición sea exitoso o viable, debe anclarse en reformas a nivel nacional para asegurar el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. En la segunda Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas, celebrada en Managua en 1994, se señaló la vulnerabilidad estructural de las nuevas democracias. La obstaculización del proceso por la falta de una oposición creíble, una sociedad civil débil, una economía débil, el monopolio político del partido gobernante, la posible intervención militar, la débil cultura política democrática y la continuidad de los cargos que impide el cambio de régimen, es desconcertante<sup>14</sup>.

50. Las autoridades recién elegidas deben abordar la cuestión de la impunidad y asegurar la rendición de cuentas por las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario de los actores estatales y no estatales mediante estrategias eficaces de reparación y recurso. Para ello se debe, entre otras cosas, enjuiciar a los autores de esas violaciones y crear comisiones nacionales de investigación.

51. La justicia de transición, concepción de la justicia relacionada con los períodos de cambio político y caracterizada por las respuestas jurídicas a los hechos ilícitos de los regímenes represivos predecesores<sup>15</sup>, surge como un imperativo para conseguir una transición exitosa a la democracia. La noción de justicia de transición "abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella), así como abarcar el enjuiciamiento de

<sup>14</sup> Usman A. Tar, "The challenges of democracy and democratisation in Africa and the Middle East", *Information, Society and Justice*, vol. 3, N° 2 (julio de 2010), pág. 88.

<sup>15</sup> Ruti Teitel, "Transitional justice genealogy", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16 (2003), pág. 69.

personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos"<sup>16</sup>. Las personas ilícitamente privadas de libertad o condenadas sin las debidas garantías procesales deben ser indemnizadas y rehabilitadas. El papel de un poder judicial independiente y eficiente es crucial en ese contexto.

52. El empoderamiento y la participación de la sociedad civil en el ejercicio de la democracia es esencial para su buen funcionamiento. Con el objetivo de facilitar una transición democrática, las organizaciones de la sociedad civil deben defender activamente la tolerancia, la confianza y el respeto mutuo. En última instancia, la sociedad civil puede contribuir a la democracia definiendo las prioridades, educando a la opinión pública, actuando como contraparte del gobierno y proponiendo nuevas alternativas políticas<sup>17</sup>.

## VI. Experiencias adquiridas y mejores prácticas

### A. Experiencias nacionales

53. En respuesta a la nota verbal del ACNUDH de 11 de julio de 2012, los Estados Miembros destacaron lo siguiente.

54. Austria señaló la corrupción como el principal obstáculo para la consecución del estado de derecho. Sus actividades crecientes de lucha contra la corrupción incluían la creación de la Oficina Central para el Enjuiciamiento de los Delitos Económicos y la Corrupción, que tenía jurisdicción en todo el país, y de la Academia Internacional contra la Corrupción. La Cooperación Austríaca para el Desarrollo daba prioridad a la lucha contra la corrupción, que afectaba a la gestión de los asuntos públicos y las políticas de desarrollo. La formación en derechos humanos, democracia y estado de derecho era ahora obligatoria para los jueces y fiscales.

55. Azerbaiyán informó sobre sus iniciativas para construir un Estado democrático de derecho, laico y respetuoso de los derechos humanos. Esas iniciativas incluían la creación del Instituto de Derechos Humanos, que investigaba la violación de las libertades fundamentales en los procesos democráticos, la adopción del Plan de Acción Nacional para la Protección de los Derechos Humanos y el establecimiento de la oficina del Defensor del Pueblo para garantizar la protección de las minorías nacionales, la libertad de expresión y la tolerancia religiosa. Entre los desafíos duraderos, Azerbaiyán señaló la protección de los derechos de los refugiados y los desplazados internos, la armonización de la legislación nacional con el derecho internacional de los derechos humanos y los efectos dañinos de la corrupción.

56. Bosnia y Herzegovina informó sobre las medidas adoptadas a nivel legislativo, judicial y administrativo para suprimir las incoherencias entre su ordenamiento jurídico y los principios del derecho internacional, en concreto con respecto a la igualdad ante la ley, la protección jurídica de sus 17 minorías nacionales y la eliminación de la discriminación racial, mediante la aprobación de una ley contra la discriminación. Señaló la importancia de los principios de previsibilidad y accesibilidad confirmados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

<sup>16</sup> Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616), párr. 8.

<sup>17</sup> Mehran Kamrava y Frank O. Mora, "Civil society and democratization in comparative perspective: Latin America and the Middle East", *Third World Quarterly*, vol. 19, N° 5 (diciembre de 1998), pág. 897; Caroline Boussard, *Crafting Democracy: Civil Society in Post-Transition Honduras* (Lund (Suecia), Bloms Tryckeri, 2003), pág. 19.

57. Bulgaria informó sobre las medidas nacionales adoptadas para garantizar el cumplimiento de las debidas garantías procesales en cuanto a la prolongada duración de los procesos judiciales, la falta de recursos internos eficaces para las víctimas de delitos y el uso excesivo de la fuerza por la policía. Esas medidas incluían la modificación de la Ley del sistema judicial para introducir mecanismos eficaces de indemnización. Se preveía que las autoridades búlgaras establecieran esos mecanismos en un período razonable de tiempo.

58. La República Checa se refirió a su propia experiencia de transición y señaló que el apoyo efectivo de la democracia era un objetivo estratégico a largo plazo basado en la colaboración con la sociedad civil y promovido como compromiso político común en el marco de la diplomacia bilateral y multilateral. El Programa de Promoción de la Transición creado en 2005 consideraba que el vínculo existente entre la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos era el instrumento más eficaz para controlar, prevenir y corregir las violaciones de los derechos humanos. En la política de transición se daba prioridad a los principios de la gobernanza democrática, que incluían la libertad de prensa, el acceso a la información y el empoderamiento de la sociedad civil.

59. Grecia informó de las garantías previstas en el Código de la Función Pública para que los funcionarios criticaran la labor de sus superiores. La formación permanente de los funcionarios públicos, en cumplimiento de su derecho a la educación permanente, era un factor importante para su desarrollo profesional. Contribuía a mejorar la calidad y el funcionamiento efectivo de la administración pública y aumentaba su capacidad de lucha contra la corrupción.

60. El Japón informó sobre su apoyo internacional a la democratización, especialmente mediante la Asociación para el Desarrollo Democrático. Ese apoyo incluía la elaboración de sistemas jurídicos, judiciales y electorales; programas de capacitación para el poder judicial, las administraciones públicas y los agentes de policía; el empoderamiento de la mujer; y el fortalecimiento de la sociedad civil. Los principios rectores del apoyo eran la asociación con los países en desarrollo sobre la base de consultas y acuerdos, así como de iniciativas de autoayuda por parte del país asociado.

61. Jordania informó sobre las medidas legislativas y prácticas adoptadas de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos para asegurar la independencia del poder judicial y de los tribunales militares, el acceso a la justicia para todos, incluidas las minorías, la igualdad ante la ley, las debidas garantías judiciales y procesales, la igualdad de acceso de las personas con discapacidad a los asuntos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas y privadas, y la rendición de cuentas por las violaciones graves de los derechos humanos, como la tortura y los crímenes de honor. Otras medidas incluían la capacitación de los profesionales del derecho y la elaboración de una guía profesional para ayudar a los fiscales a investigar los delitos de tortura y proteger los derechos de las víctimas de la tortura y de las personas privadas de su libertad.

62. Mauricio se refirió a los principios del constitucionalismo y el estado de derecho, que constituían la base democrática de su sociedad. Esos principios se veían reforzados por el papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Ley del mecanismo nacional de prevención y el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos. El acceso a la justicia y la administración de esta habían mejorado con la capacitación de los profesionales del derecho y los policías.

63. Montenegro informó sobre las disposiciones constitucionales que garantizaban la protección de los derechos y libertades individuales, la separación de poderes y la protección de los grupos minoritarios mediante la prohibición de su asimilación forzada. Un organismo independiente, el Protector de los Derechos Humanos y de las Libertades, garantizaba la protección de los valores de una sociedad democrática, en cooperación con la

sociedad civil. Se había elaborado un código ético para fortalecer la independencia y eficacia del poder judicial.

64. Qatar informó sobre las medidas adoptadas para promover la democracia y el estado de derecho, que incluían la elaboración de la nueva Constitución y la Visión Nacional Qatar 2030. La Constitución y las leyes promulgadas desde 1994 garantizaban la protección de los derechos humanos y los principios democráticos básicos (es decir, la igualdad ante la ley, el derecho a un juicio imparcial, la independencia del poder judicial y la separación de poderes). Se habían creado varias instituciones con el mismo propósito, como el Comité Nacional de Derechos Humanos, el Centro Internacional de Doha para el Diálogo Interreligioso, el Centro de Doha para la Libertad de los Medios de Difusión y la Autoridad de Control Administrativo y Transparencia.

65. Rumania informó sobre la importancia de la representación de las minorías en el Parlamento. Se había creado el Consejo de las Minorías Nacionales, órgano consultivo que aseguraba la participación de las minorías nacionales en la vida política mediante mecanismos institucionales y de toma de decisiones. El uso de las lenguas minoritarias en la administración pública local y ante los tribunales garantizaba el disfrute de los derechos humanos y la administración imparcial de justicia. También se habían creado el Consejo Nacional de Lucha contra la Discriminación y la Autoridad Electoral Permanente para garantizar y supervisar la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación entre los ciudadanos y el buen funcionamiento de las consultas electorales.

66. Eslovenia subrayó que, cuando se producían cambios significativos en una democracia constitucional, no debía haber ninguna violación de los derechos humanos y las libertades. Las instituciones de derechos humanos, el poder judicial y el Tribunal Constitucional debían cumplir sus respectivas misiones como instituciones garantes de la legalidad. En el marco del sistema "Ombudsman Plus", los representantes de distintas ONG habían participado en el seguimiento del trato de las personas privadas de su libertad. Además de la aprobación de legislación conforme con los derechos humanos, se había establecido un departamento especializado en la Fiscalía del Estado para perseguir los delitos cometidos por agentes de policía en el ejercicio de sus funciones.

67. España informó sobre las iniciativas adoptadas por varios ministerios para promover una política de seguridad nacional propicia para el disfrute de los derechos humanos. Los miembros de las fuerzas de policía y la Secretaría de Estado de Seguridad recibían capacitación en materia de derechos humanos y gestión de crisis, en cooperación con países de América Latina, África y el Oriente Medio. Se prestaba especial atención a la protección de las víctimas de la violencia doméstica, la igualdad y la no discriminación, los derechos de los detenidos, los niños y los ancianos, la erradicación de las prácticas basadas en perfiles establecidos en función de la raza y la etnia, la representación jurídica independiente para los menores extranjeros no acompañados que debían ser repatriados, el estudio del derecho internacional humanitario, el diálogo bilateral sobre derechos humanos y la participación de la sociedad civil.

68. Suiza se refirió a dos cuestiones debatidas en los planos nacional e internacional, a saber, el control preventivo de conformidad con la ley en general y el proceso de las iniciativas encaminadas a modificar la Constitución. Señaló que la democracia, el estado de derecho y el federalismo eran algunos de los rasgos definitorios de la estructura constitucional suiza. Esos principios tenían el mismo valor y se condicionaban y reforzaban mutuamente. El Estado debía determinar qué órganos supervisarían la conformidad de la Constitución y de las leyes nacionales con el derecho internacional. Del mismo modo, las iniciativas cantonales encaminadas a modificar la Constitución debían ser compatibles con la legislación federal suiza o con el derecho internacional.

69. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México informó sobre la introducción —después de la realización de amplias consultas nacionales— de una reforma constitucional en materia de derechos humanos destinada a armonizar la legislación nacional con el derecho internacional de los derechos humanos, fortalecer el estado de derecho y garantizar una mayor eficiencia del sistema de protección de los derechos humanos.

## **B. Cooperación internacional y regional para la promoción de la democracia y el estado de derecho**

70. Con el paso de los años, el apoyo sostenido para dar legitimidad y competencia a la consecución de la democracia ha generado algunas buenas prácticas. Los procesos democráticos de propiedad nacional e impulsados desde la propia nación cuentan con el apoyo de la comunidad internacional, que se esfuerza por proporcionar asistencia tangible al inicio de la transición a la democracia y por promover cambios democráticos.

71. En 1996, el Secretario General publicó *Un programa para la democratización*, en el que señaló que "la democratización es un proceso que conduce a una sociedad más abierta y participativa y menos autoritaria"<sup>18</sup>. Posteriormente, en 2007, la Asamblea General decidió observar el Día Internacional de la Democracia el 15 de septiembre de cada año<sup>19</sup> con el fin de crear conciencia sobre la cuestión. Las actividades de la Comunidad de Democracias y cada Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas celebrada entre 1994 y 2006 ilustran, entre otros procesos, un creciente interés internacional por la promoción de la democracia.

72. El Departamento de Asuntos Políticos ha ejercido las funciones de secretaría de la Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas. Por otra parte, en 1991, la Asamblea General aprobó la resolución 46/137, mediante la cual estableció una dependencia de asistencia electoral, que más tarde se convirtió en la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos, para proporcionar asistencia electoral a un gran número de Estados Miembros interesados.

73. El ACNUDH y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tratan de enfrentar las situaciones de déficit democrático mediante sus respectivos servicios de asesoramiento y programas de cooperación técnica. Habida cuenta del alcance de su capacidad operacional, el PNUD es el principal proveedor de asistencia internacional para la promoción del buen gobierno y la democracia en todo el mundo, en particular en relación con las elecciones, la eficacia y la rendición de cuentas parlamentarias, la participación de la sociedad civil y la capacitación de los gobernantes. En respuesta a la Primavera Árabe de 2011, el PNUD ha elaborado una guía para los procesos de cambio pacíficos que considera a la juventud una fuerza positiva<sup>20</sup>.

74. La promoción de la democracia y el estado de derecho es también un objetivo programático del ACNUDH, intrínsecamente vinculado a su misión de garantizar el respeto y la protección de todos los derechos humanos. El Programa de Cooperación Técnica del ACNUDH se centra en las actividades de capacitación para fortalecer el marco jurídico y judicial de la protección de los derechos humanos, la prestación de servicios de asesoramiento jurídico para las reformas constitucionales y legislativas, la capacitación de los parlamentarios, el empoderamiento de los grupos vulnerables y desfavorecidos de la

<sup>18</sup> Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.97.1.3, pág. 1.

<sup>19</sup> Resolución 62/7 de la Asamblea General.

<sup>20</sup> Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Strategy of response to transformative change championed by youth in the Arab region" (2012).

sociedad, la divulgación, la sensibilización y la educación en derechos humanos. El ACNUDH también ha participado activamente en el apoyo a la democratización y los procesos de justicia de transición, entre otras cosas colaborando en el diseño y la realización de consultas nacionales; apoyando la creación de procesos de búsqueda de la verdad, mecanismos judiciales de rendición de cuentas y programas de reparación; y mejorando las reformas institucionales.

75. El examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos es un mecanismo singular que permite examinar la situación de los derechos humanos en todos los Estados Miembros y ofrece, mediante su análisis periódico, posibles incentivos para el cambio y las reformas con el fin de fortalecer la democracia.

76. El Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia fue establecido en 2005 para apoyar los proyectos destinados a crear y fortalecer las instituciones democráticas y garantizar la participación de todos los grupos en los procesos democráticos. El Fondo se centra en varios temas, como el fortalecimiento del diálogo democrático, la promoción de los derechos humanos, el empoderamiento de la sociedad civil, la educación cívica, la rendición de cuentas y la transparencia.

77. Varias organizaciones intergubernamentales regionales han integrado la promoción de la democracia en su programa de trabajo o en sus estatutos. Entre ellas figuran la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Organización de los Estados Americanos, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, la Comisión Europea y la Unión Africana. La integración de cláusulas sobre los derechos humanos y la democracia en los acuerdos de ayuda y comercio internacionales, como el Acuerdo de Cotonú entre la Unión Europea y los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, ha constituido una importante codificación de los vínculos existentes entre los derechos humanos, la democracia y el desarrollo económico.

78. Algunas de esas organizaciones, como la Unión Africana, la Organización de los Estados Americanos, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y la Organización Internacional de la Francofonía, han suspendido sistemáticamente la calidad de miembros de los países que han optado por cambios inconstitucionales de gobierno. La Unión Africana ha adoptado medidas concretas contra el derrocamiento inconstitucional de gobiernos elegidos democráticamente. La Declaración de Biketawa del Foro de las Islas del Pacífico y la Declaración de Varsovia, ambas adoptadas en 2000, reflejan compromisos similares con respecto a los cambios inconstitucionales de poder y a los intentos de modificar las Constituciones nacionales para prorrogar los mandatos presidenciales.

79. La Unión Interparlamentaria colabora en el establecimiento de sistemas parlamentarios en todo el mundo. Ha elaborado directrices para la buena práctica parlamentaria y métodos de evaluación del desempeño parlamentario.

80. La promoción y el fomento de la democracia también han sido una prioridad de un gran número de organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo. Entre ellas figuran el International Institute for Democracy and Electoral Assistance, el Centro Internacional para la Justicia Transicional, el Centre for Constitutional Transitions de la Universidad de Nueva York, el Geneva Centre for Security Policy, el Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces y el European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation.

## VII. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

81. Garantizar la democracia debe ser una preocupación primordial y permanente para los Estados Miembros. Las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y el estado de derecho conducen inevitablemente a un retroceso de la democracia.

82. La expansión mundial contemporánea de la democracia es un movimiento dinámico que responde al impulso y las aspiraciones populares de adhesión a los principios de los derechos humanos y el estado de derecho, en aras de una mayor justicia y libertad.

83. No existe un modelo único de democracia. La democracia no pertenece a ningún país o región particular. Las reglas constitutivas, las normas y los valores de la democracia son universales. Se basan en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los principales instrumentos internacionales de derechos humanos.

84. La democracia, los derechos humanos y el estado de derecho son interdependientes y se refuerzan mutuamente. Disfrutan de una relación simbiótica dentro de un sistema de gobierno. El debilitamiento de uno de ellos pone en peligro el disfrute o incluso la existencia de los otros.

85. La democracia es una plataforma para la participación inclusiva, el empoderamiento y la rendición de cuentas. Puede reforzarse mediante instituciones sólidas dirigidas por funcionarios constitucionalmente investidos y responsables de sus actos, así como por leyes, políticas y prácticas conformes con los derechos humanos.

86. Los desafíos para la democracia surgen tanto en las democracias asentadas como en aquellas que están en transición. Las principales amenazas para la democracia son la violencia, el sectarismo, el extremismo y la intolerancia. Otros desafíos, como la pobreza, el abuso de poder, la corrupción endémica, tanto económica como política, la impunidad y la restricción de las libertades fundamentales, dan lugar a graves retrocesos.

87. Puesto que la democratización es, inevitablemente, un proceso de ensayo y error, constituye un camino complejo e impredecible, plagado de desafíos. La calidad de la transición, la naturaleza del compromiso de los gobernantes y la construcción de los requisitos para la transición determinan sus logros.

88. La democracia se arraiga con el tiempo. Su preservación es un ejercicio prolongado y continuo que requiere una inversión constante y una acción sagaz. Las transiciones contemporáneas son sumamente complejas y en ellas participa un número cada vez mayor de actores estatales y no estatales.

89. La democratización consiste en la cristalización de un nuevo sistema. Las transformaciones posteriores pueden augurar disturbios y dar lugar a conflictos y violencia. Los dirigentes deben comprender estos fenómenos complejos y adoptar enfoques flexibles y competentes.

90. La comunidad internacional ha tenido más éxito en la prestación de apoyo durante las primeras etapas de una transición, en particular mediante la asistencia electoral, que durante las fases posteriores de consolidación de la democracia. Las Naciones Unidas deben seguir respondiendo a las preocupaciones permanentes de los Estados Miembros.

91. Es necesario crear un marco estratégico internacionalmente concertado y aprobado de acompañamiento de las democracias incipientes. Dicho marco destacaría las ventajas comparativas y las complementariedades, y reforzaría la coherencia y la cooperación en todo el sistema de las Naciones Unidas.

## B. Recomendaciones

### Iniciativas nacionales para promover la democracia y el estado de derecho

92. Los Estados deben hacer todo lo posible por respetar los principios del estado de derecho, en particular la separación de poderes, la independencia del poder judicial, la independencia y la rendición de cuentas del parlamento, y los sistemas de frenos y contrapesos institucionales, como garantes de la protección contra la impunidad, la corrupción y el abuso de poder.

93. La democracia, el desarrollo y los derechos humanos tienen importantes afinidades conceptuales y prácticas<sup>21</sup>. La supresión de los obstáculos a la participación en la vida pública y la toma de decisiones, la reducción de las disparidades de ingresos, un mejor acceso a las oportunidades económicas y las redes de seguridad social son indicadores de una democracia sana. La construcción del Estado no debe ser un ejercicio meramente tecnocrático. La construcción o reconstrucción de Estados inclusivos, resistentes y receptivos requiere un gobierno inclusivo y participativo, la rendición de cuentas y unas relaciones Estado-sociedad constructivas<sup>22</sup>.

94. Existe un impulso para adoptar un enfoque interactivo con sinergias y coordinación entre los actores nacionales, incluidos los parlamentos y las instituciones nacionales de derechos humanos, el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, con respecto a la elaboración de directrices y códigos de conducta y al intercambio de experiencias y enseñanzas extraídas. Los indicadores de derechos humanos<sup>23</sup> deben seguir desarrollándose para incluir la traducción de los principios democráticos en puntos de referencia operacionales.

95. Todos los componentes de la sociedad civil deben ser capaces de ejercer su derecho a participar en las estructuras y mecanismos de toma de decisiones, y a participar activamente en los procesos de democratización.

96. La incitación al odio, la discriminación o la intolerancia por cualquier motivo constituye una amenaza para la democracia y debe ser combatida adecuadamente.

97. La seguridad nacional y las estrategias de lucha contra el terrorismo no deben servir de pretexto para socavar la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho.

98. La educación en derechos humanos y la educación cívica fomentan la cultura y las prácticas democráticas, y promueven una cultura de paz. Deben incorporarse sistemáticamente en los programas escolares y universitarios.

<sup>21</sup> Véase Jack Donnelly, "Human rights, democracy, and development", *Human Rights Quarterly*, vol. 21 (1999), págs. 608 a 632.

<sup>22</sup> Véase Anna K. Jarsad y Timothy D. Sisk, eds., *From War to Democracy: Dilemmas of State-Building* (Cambridge, Cambridge University Press, 2008).

<sup>23</sup> Véase ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación* (HR/PUB/12/5).

**Iniciativas internacionales para promover la democracia y el estado de derecho**

99. La asistencia a la democracia debe girar en torno a la construcción de la capacidad de los Estados para llevar a cabo reformas integrales. La promoción constructiva de los ideales democráticos, anclados en el respeto de los derechos humanos, incluido el derecho de libre determinación, sirve para fomentar la paz y la seguridad mundiales.

100. La comunidad internacional debe seguir apoyando los procesos de transición. El diálogo constructivo entre los Estados Miembros enriquecería su comprensión de los desafíos específicos de cada proceso. Las enseñanzas extraídas de las experiencias recientes en el Oriente Medio y el Norte de África podrían ser de especial interés en este sentido.

101. Las estrategias de cooperación internacional para la promoción de una democracia "holística" deben centrarse en la promoción de todos los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como el derecho al desarrollo. Se debe prestar especial atención a promover la igualdad y combatir la discriminación, y a proteger los derechos de las mujeres y los grupos desfavorecidos y vulnerables, como los pobres, los pueblos indígenas, las minorías y las personas con discapacidad.

102. Al debilitar el tejido social de las sociedades, la crisis económica mundial representa una amenaza para la democracia. Se deben realizar esfuerzos para aliviar la carga de la deuda de los países que enfrentan drásticas medidas de austeridad. La protección de los derechos humanos debe tenerse en cuenta al concebirse los rescates financieros y los paquetes de ayuda.

103. Deben promoverse los intercambios internacionales, como el Foro Mundial para la Democracia, celebrado en Estrasburgo en octubre de 2012, y el quinto Foro de la Democracia de Bali, celebrado en noviembre de 2012, a fin de fomentar los vínculos y brindar nuevas oportunidades de intercambio de experiencias y aprendizaje comparativo sobre la democracia y la promoción de los derechos humanos.

---