

RÉGIMEN JURÍDICO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

Elodia Almirón Prujel*

I. Introducción

A partir del colapso del sistema internacional de la guerra fría, entre 1989 y 1990, la sociedad internacional viene atravesando un proceso de cambios, aún no terminado, que está configurando un nuevo sistema internacional de transición. Las características de este nuevo sistema están aún en formación. Aunque algunos de sus rasgos ya son evidentes, tales como un nuevo ritmo en el proceso de internacionalización que ha provocado la globalización de los flujos de comunicación, información y transporte modificando las nociones de tiempo y espacio en las relaciones internacionales, el carácter global que crecientemente asumen las transacciones financieras y los procesos de producción y comercialización de las grandes empresas transnacionales, la regionalización del comercio, el nacimiento de nuevos centros de poder, lo que conlleva a expresar la idea perimida del bipolarismo y de la potencia única como necesidad en el equilibrio del poder mundial, la emergencia de condiciones globales del sistema internacional que crean elementos de homogeneidad sin precedentes en la sociedad internacional, la economía de mercado, con sus diversas opciones desde el neoliberalismo hasta el neo keynesianismo, los derechos humanos como un valor de alcance universal y la democracia como sistema político, la revalorización de la organización internacional y la emergencia y consolidación de múltiples regímenes jurídicos internacionales.

Estos últimos rasgos, la revalorización de la organización internacional y la conformación creciente de regímenes jurídicos internacionales, están liquidando el paradigma histórico del estado de naturaleza

* Profesora de Derecho Internacional Público I, Derecho de la Integración y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Americana. Profesora Adjunta y Profesora Asistente por concurso de méritos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Docente contratada de la Escuela Judicial en la materia Interpretación de la Ley. Correo-e: prujel@hotmail.com

como rasgo esencial de las relaciones internacionales. Estamos ingresando por primera vez en la historia de la humanidad a un sistema internacional post hobesiano. En este mundo donde el estado de anarquía está siendo reemplazado por una organización internacional basada en complejos regímenes jurídicos, con valores, normas, sistemas de solución de controversias y en algunos casos sanciones legítimas, que regulan de manera cada vez más intensa la conducta y las opciones de política de los Estados. No es que las soberanías estén en crisis. Se trata de que los Estados en ejercicio de su soberanía se someten a regímenes jurídicos vinculantes que, en muchas áreas de la gestión pública, los someten a la ley internacional, y asociado a éste último empieza a surgir, también, un nuevo régimen internacional que hace de la democracia una obligación exigible.

II. Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos

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

Desde el punto de vista de la funcionalidad del Estado, la doctrina de los derechos humanos supone no solamente un deber de no hacer, de abstención o de no interferencia, sino también el ejercicio de un deber de garantía.

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.

Si el goce de los derechos humanos depende de la funcionalidad del Estado y del sistema político para reconocerlos y garantizar su ejercicio; y, si el ejercicio de los derechos humanos, individuales y colectivos, exige una estructura del Estado y un sistema político que no interfiera con los derechos de todas las categorías reconocidas por el Estado nacional, la vinculación entre derechos humanos y sistema político de gobierno posee una naturaleza de implicancia mutua. Es en esta perspectiva, de la funcionalidad de la estructura del Estado y del sistema político de gobierno para garantizar el libre ejercicio y el goce de los derechos humanos, en la que se resuelven las interrelaciones entre éstos y la democracia.

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

El Estado de Derecho asume una forma de organización cuya característica básica es la limitación y el control del poder, mediante el derecho, con el objetivo de preservar la libertad.¹ Supone, también, en el plano político, principios básicos dirigidos a asegurar que la soberanía popular no sea avasallada por una extralimitación del ejercicio del poder del Estado.

¹ Manuel Aragón Reyes, "Estado y Democracia", en *El Derecho Público en finales de siglo*, Eduardo García de Enterría y Manuel Clavero Arévalo, Madrid, 1997, p. 43.

El Estado de Derecho supone por lo menos tres limitaciones al poder estatal: una limitación material, relativa al respeto y garantía de las libertades fundamentales y los derechos humanos; una limitación funcional, expresada en la división de poderes; y, una limitación temporal, traducida en la renovación periódica de la voluntad popular a través de elecciones libres y justas. En términos más específicos, el Estado de Derecho supone la vigencia del principio de la legalidad y de las normas constitucionales; la separación de los poderes públicos; el reconocimiento y la garantía de las libertades individuales; los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales; una administración de justicia independiente del poder político; el control del ejercicio del poder público; instituciones que garanticen el ejercicio de las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como las acciones de habeas corpus, amparo y protección de los administrados frente a la administración.

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

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 del hombre deben ser protegidos por un régimen de derecho, a fin que el hombre no se vea obligado a recurrir al recurso último de la rebelión contra la tiranía y la represión. La expresión régimen de derecho, en el contexto de la Declaración, debe entenderse como la referencia a un Estado constitucional de Derecho, en el que las potestades y límites del poder público, así como los derechos y las libertades de los gobernados sean reconocidos y establecidos en un cuerpo legal con supremacía sobre la ley secundaria, cuya aprobación y modificación sólo pueda ser ejercida por la voluntad soberana del pueblo.

El artículo 29.2 de la Declaración establece que en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática. En esta disposición, además de reconocerse la relación Estado-Individuo como un vínculo fundado en el libre ejercicio de las libertades fundamentales y los derechos humanos, se establece 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.

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 asegurar. El artículo 8, inspirado en la acción de amparo introducido por la Constitución mexicana de 1917, establece con validez universal, el derecho de las personas a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que les otorgue amparo contra cualquier acto del Estado que viole sus derechos y libertades fundamentales.

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.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, profundiza y desarrolla las disposiciones que vinculan los derechos humanos con el Estado de Derecho y la democracia, especialmente en relación a la separación de poderes, la administración de justicia autónoma, las garantías del debido proceso legal y la disposición de recursos judiciales contra todo acto del Estado o agentes del Estado que atenten contra las libertades individuales y los derechos humanos de las personas. Son particularmente importantes, en ese sentido, las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 15. El Pacto también consagra el derecho a la democracia electoral al positivizar la protección de los derechos políticos,

particularmente el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o través de sus representantes libremente elegidos, el derecho a tener acceso en condiciones de igualdad a la administración del Estado y, especialmente, el derecho de todas las personas a sufragar.

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

Esta interrelación o relación de mutua implicación entre los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia, ha sido, a su vez, recogida en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (artículo XXVIII), en la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales aprobada por los Miembros del Consejo de Europa en 1950 (artículo 11) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 29).

En la práctica judicial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha razonado jurídica-mente la interrelación existente entre democracia y derechos humanos a partir de las disposiciones aplicables de estos instrumentos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su opinión consultiva OC-6/86 sobre el alcance de la expresión "leyes", ha señalado que la interpretación de este instrumento convencional debe hacerse necesariamente en el contexto de la estructura funcional del "Estado democrático". Reflexionando sobre el alcance de la expresión "bien común", en tanto fundamento legítimo de restricciones a determinados derechos y libertades fundamentales, la Corte Interamericana ha señalado: "Es posible entender (el bien común) como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor

vigencia de los valores democráticos. En tal sentido puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana”.²

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

En la evolución del Derecho internacional de los derechos humanos sobre bases regionales, especialmente en los sistemas europeos y americano, el desarrollo normativo de las interrelaciones entre la democracia y los derechos humanos ha sido mucho más específico, aún dentro del período de la guerra fría.

La Carta de la Organización de los Estados Americanos, aprobada en 1948, en su artículo 3, inciso b, 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”. De manera complementaria, la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XX, expresa 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”.

De esta manera, en el Sistema Interamericano se asume la democracia como un valor común, como una condición y como un sistema de

² Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A N^o. 6, párrs. 30 y 31.

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.

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

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

La Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, suscrito en Roma en 1950, por los Miembros del Consejo de Europa, fue elaborada, también, bajo el supuesto que la realización de los derechos humanos implica la existencia de un régimen político democrático sustentado en el Estado de Derecho.

III. La progresiva internalización de la promoción, consolidación y preservación de la democracia

Como ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas,

“en el marco original de la Carta, la democracia era un factor fundamental para evitar futuras agresiones y obtener el apoyo del Estado soberano como garante de los derechos humanos, mecanismo básico para resolver problemas nacionales y elemento sustantivo para la paz y la cooperación”. Este supuesto se asumió como marco de referencia mucho más explícito tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos como en la Resolución 1514 que adoptó la Declaración sobre la concesión de la independencia de los países y pueblos coloniales, aprobada por la Asamblea General en 1960.

Estos instrumentos básicos de las Naciones Unidas fueron los referentes iniciales en los que se podía fundar una acción de la Organización a 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 humanos, especialmente luego de la suscripción de los pactos y el desarrollo de los mecanismos de protección de la Organización basados en la Carta o en normas convencionales.

Con el fin de la guerra fría, los pueblos encontraron un medio nacional e internacional más propicio para realizar sus aspiraciones democráticas. Desde fines de la década de los 80, y especialmente a partir de la década de los 90, la democracia como sistema de gobierno, como proceso social y político y como valor vinculado a los derechos humanos ha tenido una dinámica que tiende crecientemente a su universalización.

La Carta de las Naciones Unidas no contiene ninguna referencia directa a la democracia. Sin embargo, sus disposiciones sobre el régimen de tutela internacional (Capítulo XXII), especialmente el artículo 76, inciso b, se orientaron, desde un principio, a la realización de objetivos democráticos en la perspectiva de concebir el régimen de tutela dentro de la finalidad general de aplicación del principio de la libre determinación de los pueblos. La interpretación que hizo 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 al régimen de tutela.³ En esta práctica se desarrollaron procesos democráticos, con énfasis en la afirmación de las libertades fundamentales, los derechos políticos (derecho a la ciudadanía, derecho al voto), la libertad de expresión, de prensa y de reunión, la lucha contra la discriminación fundada sobre la raza, el sexo y la religión y el reconocimiento y promoción de los derechos de la mujer.

A partir de estas experiencias limitadas y como expresión de los avances del proceso de democratización que tienen lugar a partir de fines de la década de los 80, las Naciones Unidas, desde 1988, vienen aprobando resoluciones vinculadas a la democracia y a la promoción del principio de la celebración de elecciones libres, periódicas y auténticas.

La experiencia de las Naciones Unidas en la verificación y observación electoral se inició con sus actividades en los territorios en fideicomiso y no autónomos, especialmente en Namibia que constituyó una experiencia compleja y de gran envergadura que culminó con la realización de elecciones libres y justas, allanando el camino para su independencia.

La verificación y observación en los Estados miembros tiene su antecedente más lejano en la misión que envió la Organización para observar el plebiscito sobre los tratados del Canal de Panamá en octubre de 1997; pero el inicio de la observación y verificación electoral, en el contexto de procesos democráticos, se originó en la decisión adoptada por el Secretario General, en conformidad con la resolución 43/24, a través de la cual concertó con el gobierno de Nicaragua el envío de una misión de observadores electorales a dicho país. La ONUVEN incluyó los siguientes mandatos: la verificación que los partidos políticos tenían una representación equitativa en el Consejo Supremo Electoral y sus órganos subsidiarios; la verificación que los partidos políticos gozaban de plena libertad en su organización y movilización, sin obstáculos o inclinación por parte alguna; la verificación que todos los partidos políticos tenían acceso equitativo a la televisión y radios estatales; la verificación que los

³ Los once territorios que fueron sometidos al régimen internacional de tutela, han accedido a la independencia o autonomía por vías democráticas, tales como Togo, Tangañica, Camerún, Ruanda-Burundi, Samoa Occidental, Nauru y Papua Nueva Guinea.

registros electorales estaban debidamente constituidos; así como la facultad de informar al Consejo Supremo Electoral de las quejas recibidas y las irregularidades o interferencias detectadas en el proceso electoral.

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 la ONU 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.

En ese contexto, desde 1989, las Naciones Unidas han recibido más de 140 solicitudes de asistencia electoral. En 1999, en aplicación de la Resolución N° 46/137 de la Asamblea General, focalizó las acciones en materia de asistencia electoral en la unidad de asistencia electoral, la misma que fue fortalecida en 1994 y pasó a constituirse en la División de Asistencia Electoral dentro del Departamento de Asuntos Políticos.

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

No sólo es la Secretaría General la que está comprometida con las acciones de asistencia electoral, ya que progresivamente participan en ellas prácticamente la totalidad de los órganos del sistema. Particularmente, la División de Asistencia Electoral coordina su trabajo con el PNUD, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. 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 Europea, 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.

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

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

En este contexto, las Naciones Unidas han definido una serie de programas destinados a promover la democracia y la democratización. Estos se orientan, en lo esencial, en tres líneas de acción: a) la cooperación destinada a crear una mentalidad democrática, dirigida a todos los miembros de la sociedad, sean funcionarios de gobierno, dirigentes políticos, parlamentarios, funcionarios judiciales, agentes policiales, miembros del ejército y las poblaciones en su conjunto; b) la asistencia electoral, dirigida a coadyuvar a los esfuerzos nacionales para realizar elecciones libres y asegurar que de ellas surjan gobiernos legítimos; c) el

apoyo institucional para la creación o consolidación del estado de derecho, que conlleva acciones muy diversas dirigidas a la reforma y fortalecimiento de los sistemas jurídicos y judiciales; la institucionalización de instancias constitucionales de defensa de los derechos humanos; la creación de fuerzas de policía y militares que respeten los derechos humanos y el estado de derecho; y, finalmente, d) el apoyo a la creación o consolidación de instituciones o procesos sociales que forman parte de la vida democrática, tales como la promoción de sindicatos independientes o la participación de la mujer en la vida política y social.

Estos programas que desarrolla la Secretaría General, se complementan con los componentes de democracia que posee las misiones de mantenimiento de la paz autorizadas por el Consejo de Seguridad, los programas de promoción de la democracia y el fortalecimiento del estado de derecho que llevan adelante la Oficina del Alto Comisionado 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. La Resolución 51/31 de la Asamblea General respaldó las iniciativas del Secretario General en esta dirección y le encomendó presentar informes que incluyan los “medios y arbitrios innovadores, así como otras ideas que permitan a la Organización responder en forma eficaz e integrada a las peticiones de asistencia de los Estados miembros en la esfera de la democratización”.

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

La interrelación normativa entre la democracia y los derechos humanos ha sido temprana en el continente americano. La Declaración americana de deberes y derechos del hombre, aprobada en 1948, meses antes que la Declaración Universal, 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.

La naturaleza de este régimen político fue definida por la Carta de la Organización de los Estados Americanos que asumió como una de sus finalidades la promoción y la consolidación de la democracia representativa, dentro del respeto al principio de no intervención.

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, proteger los derechos humanos y respetar el principio de no intervención. Durante gran parte del tiempo que duró la guerra fría y la división del mundo en bloques ideológicos, las normas relativas a la promoción de democracia y al 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 Humanos.⁴

A partir de fines de la década de los 80 los gobiernos constitucionales se van afirmando en la región y, progresivamente, los regímenes militares desaparecen. A inicios de los años 90, coincidiendo con el fin de la tensión bipolar y el surgimiento de un nuevo sistema internacional de transición, los regímenes democráticos se generalizan en América Latina y el Caribe. Se crean las condiciones para retomar los impulsos normativos sobre la democracia que se interrumpieron en la década del 40. Actualmente la OEA cuenta con un sistema relativamente perfeccionado para la promoción y preservación de la democracia.

La democracia ha pasado a ser, de esta manera, en el sistema interamericano, una condición para la membresía en la OEA. Algunos autores le otorgan la naturaleza jurídica de constituir una obligación internacional exigible.⁵ Los mecanismos de promoción y preservación de

⁴ Manuel Rodríguez Cuadros, "La evolución de las relaciones interamericanas", en *Revista Política Internacional*, Lima, CEPEI, 1998.

⁵ Eduardo Vio Grossi, "La democracia representativa: obligación jurídica interamericana", en

la democracia se encuentran en plena evolución normativa a partir de una práctica que no ha dejado de ser ambivalente. Son de diversa naturaleza, alcance y eficacia.

La acción declarativa constituye, normalmente, un medio de influencia y presión diplomática. Se ejerce a partir de pronunciamientos formales de los órganos de la OEA sobre la situación de la democracia en el país concernido; en circunstancias en las que las amenazas a la democracia o el deterioro de la institucionalidad democrática lo amerita, el Secretario General de la Organización está facultado para realizar misiones de información y evaluación.

En los casos en que se pueda producir hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros, el Secretario General de la Organización puede iniciar un procedimiento que culmina con una reunión *ad hoc* de los ministros de relaciones exteriores y la adopción de medidas dirigidas al restablecimiento de la institucionalidad democrática. Todo ello dentro de un plazo de diez días al tratarse de un mecanismo de acción urgente.

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

En la práctica, todavía no se han aplicado sanciones hasta el momento, mientras que la Resolución 1080 sí ha sido aplicada en los casos de Haití (1991), del Perú (1992), de Guatemala (1993) y de Paraguay (1996). Los resultados han sido ambiguos, ya que mientras en los casos de

La democracia en el sistema interamericano, OEA, Washington, 1998.

Haití y Guatemala la acción colectiva se orientó efectivamente a la reinstitucionalización del orden democrático vulnerado, en el caso del Perú, por el contrario, 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 democrático.⁶

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

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

Esta cláusula democrática ya ha sido adoptada en el ámbito de lo que se denomina el proceso de las Cumbres de las Américas, que se refiere a las reuniones periódicas de los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, así como al conjunto de programas e iniciativas que en ese contexto se vienen impulsando, incluyendo la creación de una zona de

⁶ Arlene B. Ticker, compiladora, *Sistema interamericano y democracia*, Washington, 2000.

libre comercio para las Américas en el año 2005. En la última reunión de los Jefes de Estado de las Américas, realizada en Quebec entre el 21 y 22 de marzo de 2001, se adoptó una Declaración 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.

Una primera consecuencia de este acuerdo ha sido la adopción, en el XXXV Período de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, de una resolución que habilita al Banco Interamericano de Desarrollo a aplicar la cláusula democrática adoptada en el proceso de las Cumbres. De aplicar el BID la cláusula democrática, se habrá establecido un procedimiento de sanción económica cuya aplicación siempre dependerá de una decisión política adoptada en el marco de la OEA.

El reconocimiento de la democracia como un valor vinculado al goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales que debe ser objeto de la responsabilidad internacional, en las Américas no se restringe al ámbito interamericano. De manera simultánea, los diversos acuerdos de integración o mecanismos de concertación y coordinación política han adoptado, a través de resoluciones o de instrumentos convencionales, cláusulas democráticas que, con diversos matices, instituyen la sanción de suspensión en sus derechos de participación a los gobiernos que atenten contra la institucionalidad democrática. Cláusulas democráticas de esta naturaleza tienen la Comunidad Andina, el Mercosur, el Grupo de Río y el Sistema de Integración Centroamericana.⁷

Estos desarrollos normativos que establecen respuestas colectivas a la hipótesis de la ruptura o alteración del orden democrático tienen una connotación política, en unos casos, y en otros una naturaleza jurídica. Se está desarrollando, de esta manera, en las Américas un proceso normativo que se orienta al reconocimiento de la democracia como una obliga-

⁷ La cláusula democrática ha sido establecida en la Comunidad Andina por el compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia, Lima 10 de junio de 2000; en el Mercosur por el Protocolo de Ushuaia sobre el compromiso democrático, y en el Grupo de Río por medio de la Declaración sobre defensa de la democracia aprobada en Asunción, el 4 de agosto de 1997.

ción y un deber, y a la alteración de la institucionalidad democrática como un acto que puede conllevar responsabilidad internacional.

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

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

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

El artículo 17 crea el Parlamento Africano. El artículo 18 instituye una Corte de Justicia regional y el artículo 23 impone sanciones a todo

Estado miembro que no actúe conforme a las decisiones y política de la Unión. Las sanciones se prevén especialmente en el ámbito de la suspensión de los transportes y las comunicaciones y de toda otra medida en los ámbitos políticos y económicos, 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.

Los 54 estados miembros de la "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.

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

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

En 1995, los gobiernos de la 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.

Dispone, asimismo, de medios y arbitrios para ejecutar distintas modalidades de cooperación y asistencia técnica en materia electoral, constitucional, cooperación para el fortalecimiento del estado de derecho y del poder judicial, mejorar la gobernabilidad y el envío de misiones de observación electoral, así como el fortalecimiento de la cultura democrática y las prácticas parlamentarias.

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 Secretariado General. Si en un tiempo prudencial no se restablece la institucionalidad democrática ni se convoca a 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.

En el marco de las responsabilidades del Consejo de Europa, los derechos y libertades democráticas fueron consagrados en la Convención Europea sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 1950, y sus sucesivos protocolos modificatorios, así como en una serie de instrumentos complementarios como la Carta Social Europea de 1961, revisada en 1996, la Convención Europea para la prevención de la tortura de 1987 y la Convención marco para la protección de las minorías nacionales de 1995. La democracia es un factor de identidad y pertenencia al Consejo y es concebida como el contexto social, institucional y político en el que se procura el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El Consejo ha establecido un sistema colectivo obligatorio para el respeto de los principios de la democracia y los derechos humanos, basado en la cooperación mutua y el control ejercido a través de un conjunto de procedimientos de monitoreo político y jurídico. El respeto a los valores inherentes a la democracia no son considerados como asuntos 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 membresía de los Estados que lo integran. La vigencia del Estado de Derecho, la existencia de una democracia pluralista y el ejercicio del deber de garantía para asegurar el goce de los derechos humanos.

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

La Unión Europea sustenta, también, su identidad en los valores de la democracia y de los derechos humanos. Para proteger los derechos políticos de los individuos que residen en la Unión Europea se ha establecido la institución del Ombudsman de Europa, con facultades para otorgar una protección cuasi jurisdiccional a quienes consideren que sus derechos políticos, basados en los principios de la democracia y el estado de derecho, hayan sido afectados por un acto administrativo de alguna de las instituciones comunitarias.

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, constituye una tendencia que compromete a todos los estados europeos. En ese contexto, la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea 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 las prácticas internacionales.

La OSCE cuenta con una Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, la misma 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.

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.

La Declaración de Bamako contiene, asimismo, un conjunto de procedimientos para el seguimiento e implementación de prácticas que favorezcan la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Estos mecanismos comprenden el seguimiento y la acción preventiva y la adopción de acciones específicas en casos de graves alteraciones del sistema democrático. En estas crisis se prevé el envío de un mediador o facilitador, previa aceptación del Estado concernido, para buscar soluciones de mutuo acuerdo. En la hipótesis de una quiebra o ruptura de la institucionalidad democrática, el tema puede ser tratado con carácter de urgencia en el Consejo Permanente, el mismo 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

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

Un régimen internacional puede definirse como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos, incluyendo medios de solución de controversias de diversa naturaleza que orientan las relaciones de los Estados y que determinan qué conductas son legitimadas y cuáles otras se consideran disfuncionales.⁸ Por las interrelaciones existentes entre los derechos humanos y la democracia, por la vinculación normativa, conceptual e instrumental que presentan los diversos instrumentos internacionales que los regulan y porque derechos humanos y democracia constituyen realidades difíciles de separar tanto material como conceptualmente, el emergente régimen internacional de la democracia, antes que afirmarse con una autonomía propia, se orienta como un componente del régimen internacional de los derechos humanos.

En ese sentido, a nivel de la doctrina del Derecho internacional de los derechos humanos, son numerosas las opiniones que empiezan a

⁸ Stephen D. Krasner, *International regimens*, Cornell, Cornell University Press, 1993.

considerar a 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.

Este proceso de internacionalización de la protección de la democracia en relación directa a los derechos humanos es ya una realidad, si se tiene en cuenta las estructuras normativas de protección ya existentes en Europa, las Américas y el 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 económicos sociales y culturales

La vinculación entre la democracia y los derechos humanos no se limita a los derechos civiles y políticos, sino que abarca, necesariamente, a los derechos económicos, sociales y culturales y a los derechos de tercera generación.

La democracia no se agota en la estructura formal del estado de derecho ni en la indispensable renovación periódica de los gobernantes en base a elecciones libres y justas. Requiere establecer una legitimidad entre gobernantes y gobernados y recrear de manera permanente esta legitimidad. Ello implica capacidades para establecer una relación de inclusión con todos los sectores de la sociedad, eliminando el racismo y toda forma de xenofobia, respetando la diversidad cultural y étnica, así como los particularismos regionales y nacionales. La legitimidad de la democracia como sistema de gobierno no reside sólo en las normas jurídicas del Estado, sino en una relación entre gobernantes y goberna-

dos, 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.

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, 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.

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 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

No obstante que en las últimas décadas la democracia ha recibido un impulso sin precedentes que la convierte crecientemente en un valor universal vinculado al ejercicio y al goce de los derechos humanos, al mismo tiempo en muchos países, especialmente, en las áreas en desarrollo, su legitimidad y su funcionalidad enfrentan diversas situaciones de crisis de legitimidad.

Esto se debe, esencialmente, a que el desarrollo limitado e insuficiente de la sociedad política y del estado de derecho, ha llevado en no pocos casos a que la democracia representativa, en la práctica, funcione

como una suerte de democracia delegativa, en la que los gobiernos que son elegidos democráticamente, ya en el poder, pierden legitimidad, se desvinculan de los electores, concentran indebidamente el poder político y gobiernan privilegiando la voluntad del gobernante sobre la constitución y las leyes, afectando la división de poderes y la funcionalidad del sistema político democrático.

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

Un estado generalizado de corrupción, al diluir las bases del Estado de Derecho, tiende a afectar, también, 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.

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 al control de la probidad gubernamental a los medios de comunicación y la sociedad civil.

VII. Conclusiones

1. La desaparición del sistema de bloques, heredado de la guerra fría, creó las condiciones para la progresiva tendencia a la universalización de los valores inherentes a la democracia y el estado de Derecho, vinculados a la legitimidad del sistema universal de protección de los derechos humanos.

2. La globalización, independientemente de la ambivalencia de sus efectos en la vida económica y social de los pueblos, impulsa también valores como la democracia y los derechos humanos, cuya protección se internacionaliza crecientemente.

3. Los efectos de este proceso, en el ámbito de los valores y la política, son cada vez más crecientes. La excepción o especificidad cultural o social no se reconoce como un límite a la protección de los derechos humanos ni a la democracia. Al mismo tiempo, la creciente universalidad de la democracia no colisiona con los particularismos nacionales o regionales ni con la diversidad cultural, por el contrario los presupone y debe fomentarlos.

4. Desde fines de los años 80, la dinámica democratizadora ha adquirido un impulso sin precedentes y constituye un proceso básicamente interno que se corresponde con las aspiraciones y luchas democráticas de los pueblos.

5. En el plano internacional este proceso se expresa en la adopción de normas y estructuras institucionales que consagran una relación de implicación mutua entre la democracia y la protección de los derechos humanos, las mismas que incluyen la protección jurídica y política de la democracia como un valor crecientemente universal; así como la adopción de mecanismos dirigidos a promoverla, prevenir situaciones que afecten o amenacen la institucionalidad democrática o la aplicación de diversos tipos de acción colectiva en los casos que se produzcan una grave alteración o una ruptura del orden democrático.

6. Este proceso está produciendo la emergencia de un régimen internacional sobre la democracia y los derechos humanos, sustentado en valores comunes, normas reguladoras, instituciones dirigidas a su promoción y preservación, incluyendo mecanismos de acción colectiva, concertados en el libre ejercicio de la soberanía nacional de los Estados.

7. La protección internacional de la democracia y su creciente regulación como una obligación internacional, en diversos espacios regionales y subregionales de cooperación entre los estados, así como el otorgamiento de facultades subjetivas a los individuos y los pueblos para exigir una institucionalidad democrática de gobierno o hacer exigibles sus derechos políticos, está estimulando en la doctrina la afirmación de un emergente derecho a la democracia.

8. Independientemente de la legitimidad de la democracia y el Estado de Derecho, como estructuras del Estado funcionales a la realización de los derechos humanos, así como de su progresiva difusión universal, los sistemas de gobierno democráticos enfrentan en muchos países problemas de funcionalidad, representatividad y legitimidad.

9. Estos problemas tienen que ver con la ausencia o debilidad de mecanismos de diálogo y participación que permitan a la sociedad civil y a la población, especialmente la más pobre y marginada socialmente, involucrarse más en los procesos de decisión política y en acciones o procesos de control del poder público.

10. La permanencia de la pobreza y de la pobreza crítica, la existencia de situaciones de exclusión o marginalidad de sectores importantes de la población, o la carencia de posibilidades de desarrollo, constituyen también situaciones graves y potencialmente conflictivas que atentan contra el buen gobierno y la estabilidad democrática.

11. La corrupción, especialmente cuando adquiere características sistemáticas que compromete 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, o puede conducir a la pérdida de legitimidad del sistema.

12. Más allá de las normas y mecanismos institucionales adoptados en el ámbito internacional para promover, consolidar o preservar la institucionalidad democrática, es imprescindible que la acción internacional actúe con un enfoque holístico, que reconozca la interrelación existente entre la democracia, los derechos humanos, el Estado de Derecho, el buen gobierno y la probidad en la gestión pública, con los soportes estructurales a la democracia, como son la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema, el desarrollo, la cohesión social, políticas sociales inclusivas y la integración de la mujer en los procesos políticos y las actividades productivas.

BIBLIOGRAFÍA

Aragón Reyes, Manuel, "Estado y Democracia", en *El Derecho Público en finales de siglo*, Eduardo García de Enterría y Manuel Clavero Arévalo, Madrid, 1997.

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

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

Ticker, Arlene B. (comp.), *Sistema interamericano y democracia*, Washington, 2000.

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

