



# Democracia y derechos humanos:

El rol de las Naciones Unidas

Editor:  
Massimo Tommasoli

## Documento de políticas

Septiembre de 2013



*Una buena gobernanza democrática debe centrarse inevitablemente en la promoción y la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Sin protección, no puede haber una democracia significativa.*



Copyright © Naciones Unidas, 2013. Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas ni de IDEA Internacional y los miembros de su Junta y Consejo.

Todas las fotografías © IDEA Internacional 2013  
ISBN: 978-91-87729-39-3

## IDEA Internacional. Una reseña

*La democracia sigue siendo una aspiración humana universal y un motor potente de movilización política para lograr cambios, y así lo demuestran los movimientos ciudadanos que reclaman reformas democráticas.*

Estrategia de IDEA Internacional 2012-2017

### ¿Qué es IDEA Internacional?

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que tiene como objetivo apoyar la democracia sostenible en todo el mundo.

Los objetivos del Instituto son brindar apoyo para lograr instituciones y procesos democráticos más sólidos y democracias más sostenibles, efectivas y legítimas.

IDEA Internacional es la única organización intergubernamental cuyo único mandato consiste en apoyar la democracia. La meta de IDEA es convertirse en el principal agente mundial de intercambio de conocimientos comparativos y experiencia en pro de la democracia.

### ¿Qué hace IDEA Internacional?

IDEA Internacional genera conocimientos comparativos en sus principales áreas de competencia: procesos electorales, elaboración de constituciones, participación y representación política, democracia y desarrollo, así como sobre la relación entre la democracia y el género, la diversidad, los conflictos y la seguridad.

IDEA pone sus conocimientos al servicio de los agentes nacionales y locales que trabajan en las reformas democráticas y facilita el diálogo necesario para lograr el cambio democrático.

En sus tareas, IDEA tiene como objetivo:

- Aumentar la capacidad, legitimidad y credibilidad de la democracia.
- Lograr una participación más inclusiva y una representación responsable.
- Establecer una cooperación democrática más efectiva y legítima.

### ¿Cómo funciona IDEA Internacional?

La democracia emana de las sociedades y, por ende, está en constante evolución. No existe un único modelo de democracia que se pueda aplicar en todas partes. Son los propios ciudadanos los que mejor deciden ante cuestiones críticas y los que mejor miden la calidad de la democracia. El trabajo de IDEA refleja este principio y está organizado a nivel mundial, regional y nacional, centrándose siempre en el ciudadano como motor de cambio.

El trabajo de IDEA no es prescriptivo. IDEA adopta un enfoque imparcial de colaboración en la cooperación por la democracia. Hace hincapié en la diversidad dentro de la democracia, la participación política equitativa, la representación de mujeres y hombres en la política y en la toma de decisiones, y ayuda a impulsar la voluntad política necesaria para el cambio.

El Instituto aúna toda una serie de entidades políticas y líderes de opinión. IDEA facilita el intercambio de conocimientos a nivel mundial, regional y nacional mediante seminarios, conferencias y talleres de construcción de capacidades.

### ¿Dónde actúa IDEA Internacional?

IDEA Internacional actúa en todo el mundo. El Instituto tiene su sede en Estocolmo (Suecia) y cuenta con oficinas en las regiones de África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico, Asia Occidental y el norte de África.

IDEA Internacional tiene el estatus de Observador Permanente ante las Naciones Unidas.

### Estados Miembros

Todos los Estados Miembros de IDEA Internacional son democráticos y prestan apoyo de índole tanto política como financiera al trabajo del Instituto.

Entre los Estados Miembros se encuentran Alemania, Australia, Barbados, Bélgica, Botswana, Cabo Verde, Canadá, Costa Rica, Chile, Dinamarca, España, Filipinas, Finlandia, Ghana, India, Indonesia, Mauricio, México, Mongolia, Namibia, Noruega, Países Bajos, Perú, Portugal, República Dominicana, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Uruguay. Japón participa en calidad de observador.

### Dirección

IDEA Internacional está dirigido por un Consejo formado por sus Estados Miembros, que cuenta con la asistencia del Comité de Asesores. El señor Vidar Helgesen, ex viceministro de Asuntos Exteriores de Noruega, es el Secretario General.

# Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Principales recomendaciones</b>  | <b>6</b>  |
| <b>Resumen</b>  | <b>7</b>  |
| Conclusiones  | 7         |
| Recomendaciones   | 10        |
| <b>1. Introducción</b>  | <b>13</b> |
| Antecedentes y objetivos de la mesa redonda   | 13        |
| Estructura de la mesa redonda   | 15        |
| <b>2. Los derechos humanos y la construcción de la democracia: marco constitucional y de gobernanza</b>   | <b>16</b> |
| <b>3. Funciones y repercusión de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales en la promoción de un enfoque de la gobernanza basado en los derechos</b> | <b>20</b> |
| <b>4. Coherencia de las Naciones Unidas en la construcción de una gobernanza democrática y sostenible basada en el Estado de derecho</b>                          | <b>24</b> |
| <b>5. Conclusiones y recomendaciones</b>  | <b>27</b> |
| Conclusiones  | 27        |
| • La relación entre la democracia y los derechos humanos  | 27        |
| • El papel de las Naciones Unidas en la promoción y el apoyo del enfoque de la democracia basado en los derechos  | 28        |
| Recomendaciones   | 29        |
| • Elaboración de un marco inclusivo para la gobernanza democrática basada en los derechos humanos   | 30        |
| • La imagen de las Naciones Unidas y su ventaja comparativa   | 31        |
| • Coherencia de las Naciones Unidas en la construcción de una gobernanza democrática y sostenible basada en los derechos humanos                                  | 32        |
| <b>Anexos</b>   | <b>33</b> |
| Anexo 1: Nota conceptual y orden del día comentado para la mesa redonda sobre democracia y derechos humanos de los días 11 y 12 de julio de 2011                  | 33        |
| Anexo 2: Presentación del señor Ivan Šimonović, Subsecretario General de Derechos Humanos   | 42        |
| Anexo 3: Intervención de la señora Elizabeth Spehar, Directora de la División Europea del Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas                    | 46        |
| Anexo 4: Intervención del doctor Massimo Tommasoli, Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas  | 48        |
| <b>Bibliografía</b>   | <b>53</b> |
| <b>Siglas y acrónimos</b>   | <b>55</b> |

Merecen un agradecimiento especial Stephen Graf y Kieran Lettrich, que con la ayuda prestada han contribuido a hacer realidad esta iniciativa.

# **Democracia y derechos humanos:**

## El rol de las Naciones Unidas

Editor: Massimo Tommasoli

Relatores: Kendra Collins y Zdzisław Kędzia

Informe de la Mesa Redonda Internacional sobre Democracia y Derechos Humanos: el papel de las Naciones Unidas, coorganizada por IDEA Internacional, el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

# Principales recomendaciones

- 1** La relación entre la democracia y los derechos humanos es compleja y simbiótica, se refuerzan mutuamente. Cada vez más, se considera que un enfoque de la democracia basado en los derechos y cimentado en el Estado de derecho es la mejor garantía contra las violaciones de los derechos humanos. Las Naciones Unidas deberían atender a los llamamientos en favor de las reformas democráticas a medida que van surgiendo, al tiempo que participan en procesos de construcción de democracias sostenibles basadas en los derechos humanos.
- 2** El éxito de todo esfuerzo por construir una democracia se verá afectado directamente por la naturaleza inclusiva y consultiva de su proceso constituyente, y las normas de derechos humanos sientan los cimientos, ampliamente detallados, de estos procesos. Las Naciones Unidas no deberían escatimar esfuerzos para garantizar la inclusión y la participación activa en el proceso constituyente y deberían identificar los recursos adecuados y suficientes para apoyar estos procesos a largo plazo.
- 3** Las Naciones Unidas deben identificar y poner en marcha los recursos de su sistema y trabajar de forma unificada para organizar mejor su extraordinaria capacidad para promover los procesos democráticos basados en los derechos, en especial en lo que respecta a los grupos desfavorecidos y menos representados, incluyendo a mujeres y jóvenes.
- 4** Las Naciones Unidas deberían seguir llevando las riendas del debate sobre la universalidad de los derechos humanos y sobre el modo en el que el respeto, la protección, la promoción y el ejercicio de los derechos humanos forman parte del marco esencial de toda verdadera gobernanza democrática. Las Naciones Unidas deberían contemplar la posibilidad de instaurar un proceso de revisión de la democracia por pares, que permita evaluar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Miembros para con sus pueblos en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos que hayan ratificado.

# Resumen

**E**l Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (UN DPA, por sus siglas en inglés), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) organizaron una mesa redonda en Nueva York los días 11 y 12 de julio de 2011 sobre la democracia y los derechos humanos. La Mesa Redonda Internacional sobre Democracia y Derechos Humanos se enmarcó en una serie de actividades con orientación política organizadas por las Naciones Unidas e IDEA Internacional para tratar la relación entre la construcción de la democracia y los pilares de la labor de las Naciones Unidas. Con ocasión de la mesa redonda se reunieron más de cincuenta legisladores, políticos y académicos en la Sede de las Naciones Unidas para analizar los vínculos entre la democracia y los derechos humanos y su pertinencia en las acciones que llevan a cabo las Naciones Unidas en la actualidad.

El DPA, el ACNUDH e IDEA Internacional<sup>1</sup> elaboraron conjuntamente el programa de la mesa redonda, que se estructuró en torno a tres sesiones principales:

1. El papel de los derechos humanos en la construcción de la democracia, haciendo especial hincapié en el apoyo a la elaboración de los textos constitucionales.
2. Un examen de la percepción que tienen los Estados Miembros de las funciones de las Naciones Unidas y de otras organizaciones regionales en cuanto a la promoción de un enfoque de la democracia basado en los derechos.
3. La coherencia de los criterios de las Naciones Unidas en la construcción de una gobernanza democrática y sostenible basada en el Estado de derecho.

En este informe, resultado de los dos días de mesa redonda, se resumen las principales conclusiones y recomendaciones extraídas de las deliberaciones.

## Conclusiones

### La relación entre la democracia y los derechos humanos

*Constatación de un vínculo interdependiente.* Los participantes estuvieron de acuerdo en que la democracia y los derechos humanos son interdependientes, con un vínculo complejo y simbiótico de apoyo recíproco. De hecho, algunos participantes propusieron que el término más adecuado sería «mutuamente constituyentes». La democracia no puede definirse sin derechos humanos. Los derechos humanos solo pueden protegerse debidamente en un Estado democrático. Una democracia operativa que dé cabida a la diversidad, promueva la igualdad y proteja las libertades individuales se está convirtiendo cada vez más en la mejor apuesta contra la oligarquía y contra las violaciones de los derechos humanos en las que esta deriva irremediablemente. Por su parte, la mejor protección de los derechos humanos emana de un marco democrático sostenible cimentado en el Estado de derecho.

*Respuesta a los llamamientos en favor de los derechos y la gobernanza democrática.* El emocionante llamamiento al cambio proveniente de África y Oriente Medio se contempló como un llamamiento en favor de una gobernanza democrática e inclusiva y en favor de los derechos. Las reformas democráticas y la restauración de la protección de los derechos humanos se entienden como elementos de una misma visión de cambio.

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

<sup>1</sup> IDEA Internacional solicitó un documento de antecedentes al Sr. Dżidek Kedzia, profesor de la Universidad de Poznań, titulado «Democracy and Human Rights: challenges and Opportunities for the UN» (Democracia y derechos humanos: desafíos y oportunidades para las Naciones Unidas).

Tanto la democracia como los derechos humanos están cobrando más peso a escala internacional, se están celebrando cada vez más elecciones libres y democráticas por todo el mundo y los derechos humanos se respetan más que nunca. También se ha avanzado en los mecanismos de protección y promoción de los derechos humanos. La Primavera Árabe ha proporcionado un nuevo impulso a la comunidad de apoyo a la democracia, motivando así a la gente a actuar y confirmando ante la comunidad internacional que los esfuerzos por dar prioridad a esta cuestión van bien encaminados.

*Una comprensión más profunda del enfoque de la democracia basado en los derechos humanos.* Los participantes mantuvieron un arduo debate sobre el concepto de un enfoque de la democracia basado en los derechos humanos. Si bien el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos tuvo efectos directos sobre la calidad de la asistencia para el desarrollo, el enfoque basado en los derechos humanos aplicado a la democracia ha resultado ser más dificultoso. La democracia es un sistema complejo y que requiere tiempo. No obstante, cuando se describe como la «menos mala» de las formas de gobierno, es otra manera de decir que es «la mejor, aunque suponga un reto continuo y exigente». Cuando se construye una democracia, es fundamental recordar que la funcionalidad, la eficacia y la eficiencia deben ser sus principales características.

*Apoyo a la construcción de democracias sostenibles basadas en los derechos.* Otro tema debatido fue la cuestión de la sostenibilidad. Los participantes apuntaron que las democracias basadas en los derechos humanos pueden tardar muchos años en construirse. Además este no es un proceso lineal ni acumulativo y puede venirse abajo fácilmente. Una desdemocratización progresiva puede cobrar forma de pequeños ajustes que, sin

embargo, afecten a elementos importantes de las estructuras políticas. Una democracia sostenible basada en los derechos requiere, entre otras cosas, que los ciudadanos sean conscientes de sus derechos, que se fomente la participación pública en la política mediante las elecciones y a través de una colaboración activa en las administraciones locales y que se garantice la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones.

### **El papel de las Naciones Unidas en la promoción y el apoyo del enfoque de la democracia basado en los derechos**

*Función eficaz de promoción.* Los participantes identificaron tensiones en el sistema de las Naciones Unidas. No está claro si la Secretaría está sujeta al consenso de sus Estados Miembros basado en el mínimo común denominador o si, en cambio, puede actuar de forma independiente en cuanto que parte autónoma en la promoción de los derechos humanos y la democracia. A favor de este último argumento tenemos el Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas, que estipula que «El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» (Naciones Unidas, 1945). Esto significa que el Secretario General tiene, efectivamente, una responsabilidad rotunda que determina asimismo la postura del conjunto de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Si las Naciones Unidas toman medidas sobre cualquier cuestión, deben hacerlo armadas de valores y normas universales. Una parte de sus funciones consiste en avanzar en materia normativa y política en el ámbito de la democracia y los derechos humanos. La Nota Orientativa sobre la Democracia constituye un paso decisivo en ese sentido. La elaboró el Secretario General a título

independiente y, como tal, es un documento de gran importancia e influencia. En ella se reconoció que las Naciones Unidas tienen la responsabilidad de dirigir el debate sobre la universalidad de los derechos humanos y la democracia a partir de las experiencias mundiales.

*Identificación del alcance de la función promotora de las Naciones Unidas en todo el mundo.* La cuestión de hasta qué punto deben participar las Naciones Unidas en la promoción de una democracia basada en los derechos humanos se trató en todas las sesiones de la mesa redonda. La posición generalizada se inclinaba a favor de una plena participación, habida cuenta de las circunstancias y, en particular, del requisito de apropiación nacional. Si una comunidad dada es capaz de entablar un diálogo por sí sola, las Naciones Unidas deben centrarse en ejercer de mediador del diálogo y enriquecerlo con la experiencia internacional. Asimismo, también pueden contribuir en gran medida a fortalecer la naturaleza inclusiva del diálogo comunitario mediante la creación de más foros de participación, y llegar así a los miembros más marginados de la comunidad.

*Estudio de la posible relación de las Naciones Unidas con los agentes nacionales, regionales e internacionales.* Se manifestó la preocupación existente sobre la relación, a menudo exclusiva, que tienen las Naciones Unidas con el poder ejecutivo de los países en los que trabaja. Esto no debería aceptarse como norma y las Naciones Unidas deberían intentar entablar un abanico más amplio de relaciones, que abarque a los parlamentos y a la sociedad civil y, en particular, a las mujeres y a otros grupos desfavorecidos. En estas misma línea, el papel de las Naciones Unidas podría reforzarse profundizando en sus relaciones con los agentes regionales e internacionales que ya han elaborado normas regionales y marcos normativos en pro de la democracia.

*Reducir la distancia entre lo que se dice y lo que sea hace.* Es difícil pasar de las declaraciones políticas a la ejecución práctica. Las Naciones Unidas, al igual que otros agentes internacionales y regionales, prefieren centrarse en los hechos en lugar de en los procesos para evitar exceder sus funciones de proveedor de servicios e inmiscuirse en el ámbito de la soberanía. Para los agentes externos es especialmente complicado involucrarse en cuestiones como los sistemas de gobernanza o la elaboración de textos constitucionales, que tienen repercusiones determinantes para el futuro del país. Las acciones internacionales deben basarse en las normas y los valores universales y deben proporcionar conocimientos comparativos sobre los éxitos y fracasos de las distintas opciones en otros lugares. La coherencia estructural de la Organización de las Naciones Unidas no solo es necesaria en el ámbito de los derechos humanos y la democracia, es una cuestión de mayor alcance que se debería abordar de manera continua.

*Acción ante las rupturas del orden democrático constitucional.* En las deliberaciones de la mesa redonda se trató la función de las Naciones Unidas y de otras organizaciones ante una ruptura del orden constitucional o una transferencia inconstitucional del poder ejecutivo tras unas elecciones democráticas. Si bien la mayor parte de las organizaciones regionales han adoptado un enfoque político de tolerancia cero, las Naciones Unidas a menudo son la única organización que se implica y presta ayuda en esos casos, corriendo el riesgo de ser objeto de críticas por interferir en los asuntos internos o por tolerar la conservación inconstitucional del poder político. Esto plantea la duda de si las Naciones Unidas deben seguir insistiendo en perfilar un enfoque coherente y sistemático en todos los casos, basándose en las normas y los principios democráticos, o si deben optar por

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

un enfoque con más matices, dependiendo del caso. Si bien esta última postura parecía contar con un mayor apoyo, se indicó que la falta de coherencia puede dañar la credibilidad de la Organización.

## Recomendaciones

Se sacaron las siguientes recomendaciones de los debates de la mesa redonda:

1. La relación entre la democracia y los derechos humanos es compleja y simbiótica, se refuerzan mutuamente. Cada vez más, se considera que un enfoque de la democracia basado en los derechos y cimentado en el Estado de derecho es la mejor garantía contra las violaciones de los derechos humanos. Las Naciones Unidas deberían atender a los llamamientos en favor de las reformas democráticas a medida que se van planteando, al tiempo que participan en procesos de construcción de democracias sostenibles basadas en los derechos humanos.
2. El éxito de todo esfuerzo por construir una democracia se verá afectado directamente por la naturaleza inclusiva y consultiva de su proceso constituyente, y las normas de los derechos humanos sientan los cimientos, ampliamente detallados, de estos procesos. Las Naciones Unidas no deberían escatimar esfuerzos para garantizar la inclusión y la participación activa en el proceso constituyente y deberían identificar los recursos adecuados y suficientes para apoyarlos a largo plazo.
3. Las Naciones Unidas deben identificar y poner en marcha los recursos de su sistema y trabajar de forma unificada para organizar mejor su extraordinaria capacidad para promover los procesos

democráticos basados en los derechos, en especial en lo que respecta a los grupos desfavorecidos y menos representados, incluyendo a mujeres y jóvenes.

4. La Naciones Unidas deberían seguir llevando las riendas del debate sobre la universalidad de los derechos humanos y sobre las distintas maneras en las que el respeto, la protección, la promoción y el ejercicio de los derechos humanos forman parte del marco esencial de una verdadera gobernanza democrática. Las Naciones Unidas deberían contemplar la posibilidad de instaurar un proceso de revisión de la democracia por pares, que permita evaluar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Miembros para con sus pueblos en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos que hayan ratificado.

A continuación se resumen más detalladamente las conclusiones y recomendaciones. Se organizan en tres grupos:

- Elaboración de un marco inclusivo para la gobernanza democrática basada en los derechos humanos.
- La imagen de las Naciones Unidas y su ventaja comparativa.
- Coherencia de las Naciones Unidas en la construcción de una gobernanza democrática y sostenible basada en los derechos humanos.

### **Elaboración de un marco inclusivo para la gobernanza democrática basada en los derechos humanos**

El éxito de la construcción de la democracia se verá afectado directamente tanto por la naturaleza inclusiva y consultiva del proceso de constitución como por los contenidos finales de los textos constitucionales. Las normas de derechos humanos y la

jurisprudencia ofrecen una amplia base para establecer procesos inclusivos y consultivos, así como para dotar de fondo a los contenidos de toda constitución. En este sentido, las normas sustantivas de protección incluyen tanto la naturaleza de los derechos que se deben respetar, proteger, promover y ejercer, como las instituciones necesarias para garantizar que en la práctica existan vías de recurso ante cualquier violación de los derechos humanos. Los marcos de gobernanza que no se basan en los derechos humanos y las libertades fundamentales están desprovistos de los elementos básicos para una democracia eficaz.

- Por tanto, las Naciones Unidas deben identificar los recursos adecuados y suficientes para apoyar los procesos constituyentes a largo plazo, a fin de que la protección de los derechos humanos esté garantizada y que la diligencia debida –basada en un marco de derechos humanos– establezca procedimientos justos que permitan resolver las reclamaciones y violaciones de la ley, de modo que los conflictos sociales puedan solucionarse por vías pacíficas.
- Asimismo, las Naciones Unidas no deberían escatimar esfuerzos para garantizar la inclusión y la participación activa en el proceso constituyente de una representación de la sociedad lo más amplia posible.
- Todos los participantes en este proceso deben disponer del tiempo suficiente para examinar adecuadamente los factores políticos, económicos y culturales que deben abarcarse en la nueva constitución. La comunidad internacional debería abstenerse de presionar para reducir el tiempo empleado en la elaboración del texto. Esto disminuye la eficacia del proceso y reduce la calidad de las cuestiones de fondo contenidas en el documento final.

- El papel de las Naciones Unidas en los procesos de elaboración de una constitución debe centrarse en fomentar el diálogo y en dar voz a todos los agentes implicados en el proceso político, en particular a los grupos más marginados y desfavorecidos de la sociedad.
- La Organización debería proporcionar conocimientos comparativos y experiencias de procesos de construcción de textos constitucionales inclusivos y participativos, en particular extraídos de los países del Sur.
- Para los diferentes aspectos de la elaboración de una constitución, las Naciones Unidas deben tener en cuenta las experiencias relevantes de dentro de su propio sistema, incluido el ACNUDH, que lidera la causa de los derechos humanos, así como de otras organizaciones intergubernamentales que participan en diálogos políticos inclusivos, organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales del sector.
- Asimismo, las Naciones Unidas deberían centrarse en fomentar los procesos inclusivos y participativos y en proporcionarles apoyo financiero.

### **La imagen de las Naciones Unidas y su ventaja comparativa**

- Las Naciones Unidas deben identificar modos más creativos de ampliar el abanico de grupos con los que interactúan como respuesta ante las inquietudes de un posible sesgo en favor del poder ejecutivo y para garantizar una participación eficaz en los procesos de democratización. En su Nota Orientativa sobre la asistencia en los procesos de redacción de constituciones (Secretario General de las Naciones Unidas, 2009a), el Secretario General establece pautas para identificar los principales grupos que deben consultarse

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

en todo proceso de elaboración de textos constitucionales, e incluye a las mujeres, los jóvenes y las minorías religiosas.

- Las Naciones Unidas deberían hacer un mayor esfuerzo por utilizar su ventaja comparativa y sus activos –incluidos sus poderes de convocatoria, divulgación y protección– con el objetivo de potenciar el papel que desempeñan en la promoción de la democracia basada en los derechos. El establecimiento del Grupo de Coordinación y Apoyo de las Naciones Unidas ya ha supuesto una aportación útil para la coordinación en ese sentido. Además, sería conveniente animar a las distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que colaboren entre sí de forma más activa al servicio de la democracia.

### **Coherencia de las Naciones Unidas en la construcción de una gobernanza democrática y sostenible basada en los derechos humanos**

- Las Naciones Unidas deberían seguir llevando las riendas del debate sobre la universalidad de los derechos humanos y sobre las distintas maneras en que el respeto, la protección, la promoción y el ejercicio de los derechos humanos forman parte del marco esencial para una verdadera gobernanza democrática. Ninguna otra organización dispone de la legitimidad necesaria para asumir esta función. La Secretaría de las Naciones Unidas y el Secretario General pueden desempeñar un papel importante en la profundización de las políticas sin tener que recurrir al enfoque del mínimo común denominador.
- Si bien no existe una fórmula infalible para establecer, poner en marcha y hacer evolucionar la gobernanza democrática, a las Naciones Unidas no les puede temblar

la voz al denunciar tajantemente la erosión de la gobernanza democrática y la violación de los derechos humanos.

- Las Naciones Unidas deben alentar, mediante todos sus mecanismos y procesos pertinentes, a los Estados que todavía no son democráticos (o que lo son sobre el papel pero que en la práctica no protegen los derechos humanos) a realizar reformas democráticas que creen sociedades abiertas y plurales basadas en la libertad de expresión, asociación y asamblea, en una ley electoral democrática y un poder judicial independiente; así como sociedades asentadas sólidamente sobre una gobernanza democrática, tal y como refleja el voto de la gente en elecciones periódicas, abiertas y justas.
- Las Naciones Unidas deberían considerar la posibilidad de someter la democracia a revisiones entre pares, en la misma línea que el mecanismo de examen periódico universal (EPU) establecido en el Consejo de Derechos Humanos. En el marco del EPU, además de presentar informes ante los órganos creados en virtud de los tratados que corresponda, se debería alentar a los Estados a declarar cuáles son las acciones que han llevado a cabo para establecer una gobernanza democrática o para fortalecer sus democracias, además de indicar de qué manera están cumpliendo sus obligaciones para con sus pueblos en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos que han ratificado y de sus constituciones y leyes. ■

# Introducción

El Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas (UN DPA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) organizaron una mesa redonda en Nueva York los días 11 y 12 de julio de 2011 para tratar la democracia y los derechos humanos. El objetivo de dicha mesa redonda consistía en ofrecer una oportunidad para analizar los vínculos entre la democracia y los derechos humanos y su relevancia para las acciones que las Naciones Unidas llevan a cabo en la actualidad. La nota conceptual de la reunión se incluye en el Anexo 1.

Con ocasión de la mesa redonda se reunieron más de cincuenta legisladores, políticos y académicos. Esta fue la última de una serie de cuatro reuniones en las que se examinó la cuestión del apoyo de las Naciones Unidas a la democracia. La primera de ellas, en septiembre de 2008, llevaba por título «La democracia para el desarrollo y el desarrollo para la democracia»<sup>2</sup>. La segunda se celebró en marzo de 2010 bajo el epígrafe «Democracia, paz y seguridad»<sup>3</sup>. Una tercera reunión, sobre «Igualdad de género y democracia», se celebró en mayo de 2011<sup>4</sup>. Estas cuatro reuniones fueron la respuesta colectiva a la solicitud del Secretario General expresada en noviembre de 2007 de que se desarrollara una estrategia general en el seno de la Organización que permitiera definir mejor su enfoque de apoyo a la democracia y se sustentara en los pilares de su trabajo: paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos. Las reuniones también tenían como objetivo revitalizar el modo en que las Naciones Unidas entienden, protegen y promueven los principios y valores democráticos y la forma de coordinar las actividades relacionadas con la democracia y los derechos humanos en todo el sistema, para así garantizar un impacto óptimo.

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

## Antecedentes y objetivos de la mesa redonda

En la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 figuran importantes normas y reglamentos relacionados con la democracia y los derechos humanos. Su artículo 21(3) declara: «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». Ese vínculo se detalla en mayor profundidad en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consagra toda una serie de derechos políticos y libertades civiles clave para cualquier democracia eficaz.

En 1993 se adoptó la Declaración de Viena en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en ella se proclama la interdependencia entre la democracia, el desarrollo económico y los derechos humanos. En la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del año 2000 y en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005, la comunidad internacional reafirmó sus compromisos en el ámbito de los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia como valores y principios universales e indivisibles de la Organización.

<sup>2</sup> Organizada por el DPA, el PNUD e IDEA Internacional.

<sup>3</sup> Organizada por el DPA, el DOMP, el PNUD e IDEA Internacional (véase Tommasoli, 2010).

<sup>4</sup> Organizada por el DPA, ONU Mujeres, el PNUD e IDEA Internacional.

En 2002, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se propuso promover una idea común de democracia y adoptó una resolución histórica que definía los elementos fundamentales de toda democracia, incluido el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; la libertad de asociación; la libertad de expresión y opinión; el acceso al poder y a su ejercicio de conformidad con el Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres y justas por sufragio universal y voto secreto como expresión de la voluntad del pueblo; un sistema de organizaciones y partidos políticos plural; la separación de poderes; la independencia del poder judicial; la transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública; y unos medios de comunicación libres, independientes y plurales. El Consejo de Derechos Humanos reafirmó estos elementos clave de la democracia en su resolución 19/36 de 2012 sobre los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho (Naciones Unidas, 2012). En 2008, el Secretario General trató los criterios de ayuda de las Naciones Unidas en el ámbito del Estado de derecho en una nota orientativa (UN S-G 2008). Más recientemente, en sus notas orientativas sobre la redacción de constituciones (UN S-G 2009a) y sobre democracia (UN S-G 2009a) establece claramente el papel clave de las Naciones Unidas en el apoyo a los procesos de elaboración de textos constitucionales inclusivos y participativos. Al mismo tiempo, indica que no puede haber democracia sin derechos humanos y que los derechos humanos tampoco pueden aplicarse debidamente en un entorno no democrático.

En los últimos veinte años han acaecido tres acontecimientos diferentes que han dado lugar a una nueva manera de entender los complejos vínculos que unen los programas de democracia y de derechos humanos en las Naciones Unidas:

1. La llamada tercera oleada de democratización que dio pie a principios de la década de los noventa del siglo pasado a una mayor participación de las Naciones Unidas en los procesos electorales y en la construcción de la democracia.
2. La participación cada vez mayor de las Naciones Unidas en la recuperación tras los conflictos y en la construcción de la paz, lo que implica lidiar con interacciones complejas entre las realidades económica, social y política de algunos países.
3. La adopción de enfoques de desarrollo basados en los derechos, lo que puso de manifiesto las dimensiones políticas del desarrollo (en relación con problemas de inclusión, legitimidad y rendición de cuentas), en particular desde la perspectiva de la igualdad entre hombres y mujeres.

Los recientes levantamientos en muchos países árabes no solo constituyen un cambio radical en el panorama político de la región y una novedad fundamental en el ámbito de la democratización, sino que también demandan una atenta evaluación del papel de las Naciones Unidas como interfaz fundamental entre la construcción de la democracia y los derechos humanos.

Existe un amplio acuerdo sobre el estrecho vínculo que une la democracia y los derechos humanos, así como sobre su carácter interdependiente y de refuerzo mutuo. A pesar de la gran claridad a nivel normativo y conceptual, la transposición de las declaraciones políticas y debates académicos en acciones ha demostrado ser difícil en la práctica. En la mesa redonda se pidió a los participantes que realizaran un análisis crítico de la relación entre la democracia y los derechos humanos y del papel de

las Naciones Unidas y las organizaciones regionales a la hora de apoyar la democracia y los derechos humanos. Estos temas generales se expresaron en preguntas más específicas, por ejemplo: ¿Cómo hacer frente a los casos en los que los procesos democráticos (ley de la mayoría) entran en conflicto con los derechos humanos? ¿Hasta qué punto se comprende adecuadamente el complejo y desafiante vínculo entre la democracia y los derechos humanos en el seno de cada comunidad de práctica? ¿Y el diálogo entre ellas? ¿Son eficaces las acciones de las Naciones Unidas? ¿Cómo se perciben? ¿De qué manera se puede lograr que las tareas del sistema de las Naciones Unidas sean sostenibles e inclusivas, de modo que estén a la vez al servicio de los derechos humanos y de la democracia? ¿De qué modo se puede mejorar la puesta en práctica de las decisiones políticas?

En la mesa redonda también trataron las acciones de las Naciones Unidas dirigidas a garantizar la coherencia y eficacia en el conjunto del sistema, en particular tras los recientes acontecimientos acaecidos en la región del Oriente Medio y el norte de África. El objetivo era aportar sugerencias a los altos funcionarios sobre cómo mejorar el apoyo de la democracia con el fin de promover los derechos humanos y cómo mejorar el apoyo de los derechos humanos con el fin de promover la democracia.

## Estructura de la mesa redonda

El DPA, el ACNUDH e IDEA Internacional elaboraron conjuntamente el programa de la mesa redonda sobre la democracia y los derechos humanos. Antes de la reunión, IDEA Internacional solicitó un documento de antecedentes al Sr. Dzidek Kedzia, profesor de la Universidad de Poznań, titulado «Democracy and Human Rights: Challenges

and Opportunities for the UN» (Democracia y derechos humanos: desafíos y oportunidades para las Naciones Unidas). El programa se estructuró en torno a tres sesiones principales. La primera de ellas se centró en el papel de los derechos humanos en la construcción de la democracia, haciendo especial hincapié en el apoyo a la elaboración de los textos constitucionales. En la segunda sesión se estudió la percepción que tienen los países asociados de las funciones de las Naciones Unidas y de otras organizaciones regionales en cuanto a la promoción de un enfoque de la democracia basado en los derechos humanos. En la tercera sesión se examinó la coherencia del enfoque general de las Naciones Unidas en cuanto a la construcción de una gobernanza democrática basada en el Estado de derecho.

En este resumen de la Mesa Redonda Internacional sobre Democracia y Derechos Humanos se recogen las principales conclusiones y recomendaciones extraídas de las deliberaciones de los participantes. ■

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

# Los derechos humanos y la construcción de la democracia: marco constitucional y de gobernanza

El primer grupo de expertos analizó cuestiones estratégicas, políticas y operativas e investigaciones relacionadas con el modo en que las Naciones Unidas y otras organizaciones regionales gestionan los cambios inconstitucionales de gobierno, así como el papel de la sociedad civil y de las entidades nacionales, regionales e internacionales en la construcción de marcos inclusivos para una gobernanza democrática tras un cambio de régimen. El debate también abarcó la necesidad y el alcance de las medidas de gobernanza transitoria y cómo reflejar los derechos humanos –incluidos los derechos de las minorías– en los esfuerzos de reformas constitucionales.

Se prestó especial atención a los procesos de elaboración de textos constitucionales. Los participantes estuvieron de acuerdo en que el proceso de desarrollo y redacción de una constitución tiene una influencia clave tanto en el texto en sí como en la vida cotidiana de la sociedad en cuestión. La naturaleza participativa y transparente del proceso de elaboración de la constitución permite garantizar que el texto final refleja los pilares esenciales de la democracia, como la garantía de que la legitimidad del Estado emana y se fundamenta en la voluntad de su pueblo y de que los derechos básicos de las personas y grupos de la sociedad están protegidos. Asegurarse de que un proceso cumple con estas características también contribuye a garantizar que las reclamaciones y los conflictos existentes o potenciales pueden resolverse de forma pacífica en el momento oportuno.

Habida cuenta de lo dicho, los participantes señalaron que el papel del

órgano constituyente debe definirse con gran cautela para evitar que el proceso sea dominado por los partidos o grupos más poderosos y para que el documento final no eluda la consulta necesaria a la opinión pública general. Exigir una mayoría cualificada para aprobar una constitución es una medida importante para evitar que los intereses creados sean los que el proceso. En este sentido, se barajó la idea de incorporar una revisión automática del texto tras un periodo determinado, y se reconoció que merece la pena considerarlo.

La necesidad de contar con una amplia participación en el proceso de elaboración de una constitución es un argumento que contó con un gran apoyo, con referencias al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que sienta las bases legales para considerar la participación en los asuntos públicos como norma de derechos humanos<sup>6</sup>. La participación de la sociedad también arroja una lección práctica y tangible: los procesos democráticos pueden diseñarse para permitir que todos los grupos expresen sus reclamaciones y los conflictos puedan resolverse entre ellos por una vía pacífica. En este sentido, se señaló que la participación activa en el proceso de redacción de la constitución de Sudáfrica<sup>7</sup>, en el que se presentaron más de dos millones de propuestas del público, guardó una estrecha correlación con la legitimidad final del proceso. También se hizo referencia al proceso de elaboración de la constitución de Rwanda<sup>8</sup>, donde una comisión constituyente de doce miembros vivió durante seis meses con el pueblo para escuchar sus inquietudes de primera mano. Los participantes señalaron

6 El Comité de Derechos Humanos emitió una comunicación individual en la que indicaba que el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se aplica a los procesos constituyentes. Véase *Marshall contra Canadá*, Comunicación n.º. 205/1986 (Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1986).

7 La constitución de Sudáfrica fue promulgada por el presidente Nelson Mandela el 10 de diciembre de 1996 y entró en vigor el 4 de febrero de 1997, sustituyendo así a la constitución provisional de 1993.

8 La constitución de Rwanda se adoptó mediante referéndum el 26 de mayo de 2003 y sustituyó a la constitución anterior de 1991.

que una participación popular eficaz requiere a menudo un programa de educación cívica que permita a los ciudadanos entender qué es

una constitución en realidad, en qué consiste su proceso de elaboración y en qué les va a beneficiar.

### Cuadro 1: Hungría. La importancia clave del proceso constituyente

Hungría es un ejemplo de lo que puede suceder si el proceso constituyente carece de un procedimiento y unos plazos adecuados. Cuando en 1989 se revisó la constitución de 1949, se halló que habían carecido del tiempo y del proceso adecuados para consolidar los principios consagrados en la constitución húngara. Si bien el proceso logró una transición pacífica de un Estado comunista unipartidista a un sistema político plural, no se aunaron los esfuerzos debidos para promover la participación popular en el proceso y, por ende, se logró una pobre consolidación de los derechos y valores en él consagrados. En las elecciones de 2011, el partido de centro derecha obtuvo una mayoría cualificada en el Parlamento, lo que les envistió del poder suficiente para cambiar la constitución. Desde entonces, se ha ejercido ampliamente ese poder y la constitución se enmendó en diez ocasiones en el primer año de legislatura, antes de que se promulgara una constitución nueva por completo, que entró en vigor el 1 de enero de 2012. Esto ha llevado a que todo el poder se concentre en las manos del partido que gobierna en la actualidad, una situación que se mantendrá en el futuro.

La lucha contra la exclusión social es un pilar básico en la construcción de una sociedad democrática en la que se respeten plenamente los derechos humanos. En la realidad, eso significa que el proceso constituyente debe garantizar la participación activa de todas las minorías y los grupos hasta entonces excluidos, junto con los representantes de la élite y de las mayorías. El Secretario General, en su nota orientativa sobre la asistencia en los procesos constituyentes, indica que las Naciones Unidas deben fomentar la participación de todos los grupos de la sociedad, incluidos los defensores de los derechos humanos, las asociaciones de juristas, los medios de comunicación y otras organizaciones de la sociedad civil, sin olvidar a los representantes de las mujeres y los niños, las minorías, los pueblos indígenas, los refugiados, los apátridas y desplazados y las organizaciones sindicales y patronales. Si bien quedó constancia de que es necesario que alguien ejerza el liderazgo en los procesos de elaboración de

una constitución, el desafío consiste en evitar que acabe dominado por ese grupo elitista y los demás queden excluidos. Puede que sea necesario establecer medidas que garanticen la inclusión.

Los participantes expresaron su preocupación por la imposición de límites temporales en los procesos constituyentes por parte de los agentes internacionales. Es necesario disponer del tiempo adecuado para examinar los distintos factores políticos, económicos y culturales que deben tratarse, incluidas las inquietudes en materia de derechos humanos y democracia. Por tanto, la comunidad internacional debería abstenerse de presionar para reducir el tiempo de redacción de la constitución a expensas de su calidad en cuanto a fondo y a procedimientos. En Sudáfrica, por ejemplo, se dieron tres años para garantizar un proceso plenamente participativo y los asistentes indicaron que fue necesario valerse de la creatividad para obtener los recursos que les permitieran dedicarle el

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

tiempo necesario para que el proceso diera los frutos que se les requería. En este sentido, se sacó a colación la declaración del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el ritmo de la democratización: «Es inherente a este concepto el hecho de que la democratización no conduce necesariamente de inmediato a una sociedad plenamente democrática. Ese objetivo puede lograrse únicamente por etapas, cuando una sociedad autoritaria gradualmente deja de serlo. El ritmo al que avance la democratización dependerá inevitablemente de una serie de factores políticos, económicos, sociales y culturales, algunos de los cuales, en algunas sociedades, tal vez no se presten a cambios rápidos» (Secretario General de las Naciones Unidas, 1995).

Se planteó el uso de constituciones o actas constitucionales provisionales o transitorias con un contenido mínimo como medio para lograr el tiempo necesario para definir y desarrollar detenidamente una constitución final. Un periodo de tiempo adecuado puede facilitar la incorporación de mecanismos de solución de conflictos en el proceso constituyente, los cuales, en última instancia, pueden proteger el conjunto del proceso si surgieran diferencias o controversias. Quizá también sea necesaria una constitución transitoria para crear un marco jurídico que permita el funcionamiento normal del país si se hubieren venido abajo las instituciones políticas anteriores; o también podría del mismo modo sustituir a una constitución anterior que, por motivos históricos o ideológicos, se considere inaceptable. En caso de diferencias irreconciliables en una sociedad, una constitución temporal que permita dividir el poder de forma transitoria puede constituir una respuesta adecuada a corto plazo. No obstante, los acuerdos de división del poder como solución a largo plazo después de un conflicto sí suscitaron reticencias entre los participantes de la mesa redonda,

que recalcaron la necesidad de que sea el interés público (y no los intereses de grupos particulares) el que dicte el modo de resolver los problemas comunes.

Algunos participantes se preguntaron si no debería existir un enfoque globalizado que incluya los principios y los derechos humanos inherentes a todo proceso de elaboración de textos constitucionales. De ser así, ¿el órgano nacional constituyente debería ser una entidad soberana o debería limitarse su ámbito de acción?, ¿los gobiernos deberían permanecer en el poder si no se basan en esos derechos y principios? Y ¿la comunidad internacional debe garantizar el respeto de estos principios comunes? En general, como respuesta a estas preguntas se apoyó la opinión de que el proceso constituyente debe realizarse de conformidad con las normas universales de los derechos humanos. La necesidad de ratificar estas normas no interfiere en la soberanía, sino que la dota de un significado y contenido contemporáneo. La soberanía no solo trae consigo poder, sino también responsabilidad. Y es que, en última instancia, en virtud de las normas universalmente aceptadas, la responsabilidad principal de la aplicación de los derechos humanos recae sobre los gobiernos.

Los participantes también examinaron el papel de las organizaciones regionales, en particular en momentos de cambio de régimen y de amenazas a la democracia (véase el Cuadro 2)

En este sentido, se plantearon preguntas sobre si las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en algunos casos, podrían ser acusadas de aplicar un doble rasero en relación con las revoluciones populares recientemente acaecidas en la región del Oriente Medio y el norte de África. Algunos preguntaron si las Naciones Unidas habían perpetuado o apoyado situaciones claramente inconstitucionales. La cuestión

## Cuadro 2: Amenazas a la democracia y las organizaciones regionales. Los casos de la Unión Africana (UA) y la Organización de los Estados Americanos (OEA)

Si bien las Naciones Unidas todavía no han adoptado una postura oficial sobre los cambios inconstitucionales de gobierno, tanto la UA como la OEA han desarrollado normas y principios claros al respecto. Todavía no ha entrado en vigor, pero la Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza (2007) incluye disposiciones sobre los cambios inconstitucionales de gobierno, incluidos los golpes de Estado militares contra gobiernos elegidos democráticamente, su sustitución por grupos armados disidentes o movimientos rebeldes y la negativa de los gobiernos en funciones a ceder el poder al partido ganador de unas elecciones libres, justas y periódicas.

La resolución 1080 de la OEA es muy específica en cuanto a la interrupción del orden democrático e incluye pasos concretos para estos casos. La Carta Democrática Interamericana insta, además, a los Estados Miembros de la OEA a actuar colectivamente para luchar contra las amenazas a la democracia como una obligación vinculante y no como un vago deber moral. Se argumentó que no debe subestimarse la importancia de estas normas e instrumentos regionales ni el poder de las sanciones que conllevan, ya que contribuyen a señalar las amenazas a la democracia y a apoyar a la sociedad civil para obligar a los gobiernos a rendir cuentas.

es compleja y hay opiniones distintas para cada situación específica. Se utilizaron como ejemplo los acontecimientos sucedidos en Kirguistán en abril de 2010. Para algunos, se trató de un golpe de Estado oportunista contra un presidente debilitado y un régimen opresivo y corrupto, mientras que otros lo describieron como un levantamiento popular y legítimo que contó con el apoyo de la comunidad internacional. El Comité de Paz y Seguridad de la Unión Africana reaccionó de forma interesante ante los acontecimientos de Egipto, expresó su solidaridad con el pueblo egipcio, cuyas «ansias de democracia están en la línea de los instrumentos correspondientes de la Unión Africana y con el compromiso del continente para con la promoción de la democratización, la buena gobernanza y el respeto de los derechos humanos». Esta reacción de la Unión Africana se basó en la idea de que las revueltas populares son legítimas y no representan un cambio inconstitucional de gobierno. Se planteó la cuestión de dónde debe trazar los límites la comunidad internacional y regional, pero no se dio con una respuesta clara ni sencilla. ■

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

# Funciones y repercusión de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales en la promoción de un enfoque de la gobernanza basado en los derechos

El segundo grupo de expertos se centró en la percepción de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales en su asistencia a la democracia, basada en los principios de los derechos humanos y en la ventaja comparativa de la Organización en este campo frente a otros agentes internacionales y regionales.

Los participantes indicaron que la percepción de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales varía en función de a quién se dirija la pregunta, con opiniones claramente distintas en la sociedad civil, los gobiernos y los particulares. Varios participantes comentaron que da la impresión de que algunos organismos de las Naciones Unidas guardan una relación o afiliación demasiado estrecha con gobiernos o regímenes ilegítimos porque su mandato les exige trabajar con los gobiernos. Este desafío es especialmente apremiante para los Coordinadores Residentes, que se enfrentan al dilema de verse obligados a trabajar con un gobierno problemático al tiempo que deben proteger y promover las normas y los valores internacionales.

En la reunión se debatieron los tres principios fundamentales que deberían aplicar las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en la promoción de un enfoque de la democracia basado en los derechos humanos: la legitimidad, la credibilidad y la rendición de cuentas.

En cuanto a la *legitimidad*, los participantes señalaron que la participación en cualquier país debe cimentarse en el derecho internacional y contar con el apoyo de las decisiones intergubernamentales. Se apuntó que un gran número de normas de los derechos humanos no se pueden derogar, es decir, que los Estados no tienen bases jurídicas para negarse a respetarlos ni siquiera en estado de emergencia. Los participantes también destacaron que toda asistencia externa que se preste debe haber sido solicitada, esto es, no se debe permitir el ingreso en un país de ninguna organización que no haya sido invitada. Por último, por legitimidad también se entiende que la participación debe incluir la promoción incondicional de un enfoque participativo de la sociedad civil. Los participantes argumentaron que las Naciones Unidas deberían prestar mayor atención al trabajo con los parlamentos, al tiempo que advirtieron de los riesgos de que el fracaso de las estructuras políticas (como los parlamentos y los partidos políticos) se contemple como un motivo para dejar de esforzarse por fortalecerlas. También se identificó a los jóvenes como un grupo no tradicional con el que las Naciones Unidas deberían trabajar –conclusión reforzada tras los recientes acontecimientos en la región del Oriente Medio y el norte de África–.

### Cuadro 3: Kenya. Las posibles funciones de la comunidad internacional en el apoyo a la construcción constitucional

Kenya sirvió de ejemplo del papel práctico de asistencia que pueden desempeñar las Naciones Unidas, entre otros, en el proceso de construcción de una democracia. En 2003, la comisión encargada del examen de la constitución de Kenya se embarcó en el análisis de los textos constitucionales. El hecho de que en la elaboración de la constitución participara una gran parte de la población no tenía precedentes, en particular en cuanto a la participación de las mujeres. Resultó evidente que los ciudadanos de a pie estaban preocupados por sus derechos básicos (como alimentar a sus familias), mientras que la clase política se preocupaba más por el poder que ejercía el ejecutivo. Considerando que muchos políticos ni siquiera eran conscientes de en qué consistía la declaración de derechos, las Naciones Unidas desempeñaron un papel fundamental informando a la gente de sus derechos mediante un programa de educación civil. El proceso culminó con una nueva constitución que se debatió en una conferencia nacional. El borrador (llamado el proyecto de Wako) se votó en un referéndum en 2005, pero no satisfizo las expectativas de la mayoría de los ciudadanos y fue rechazado. De nuevo, a través de un programa masivo de educación civil, los kenianos fueron informados de que muchos puntos de ese borrador eran polémicos y se habían deformado con respecto a los borradores iniciales, de modo que no estaba a la altura de sus reivindicaciones. En 2008 se volvieron a poner manos a la obra y finalmente se aprobó una nueva constitución en agosto de 2010.

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

Por *credibilidad* se entiende que las Naciones Unidas deben apoyarse firmemente en valores globales y en el derecho internacional. Dicho esto, también deben tener en cuenta la realidad sobre el terreno, incluidos los procesos locales, que son distintos en cada país. La credibilidad también emana de una participación a largo plazo y, en particular, del compromiso de las organizaciones internacionales de intercambiar lo aprendido sobre lo que ha funcionado y lo que no ha funcionado en otros lugares para evitar los errores del pasado. En este sentido, se instó a las Naciones Unidas a evitar acciones que pudieran ganarles acusaciones de aplicar un doble rasero.

Un participante mencionó la dificultad de una participación sostenible a largo plazo y señaló que, a menudo, la comunidad internacional solo reacciona en caso de emergencias humanitarias o de seguridad. Una vez superada la emergencia, es difícil justificar su permanencia en el terreno y

seguir apoyando al país en cuestión. Esta misma dificultad resulta patente cuando se examinan los procesos democráticos, dado el largo periodo de tiempo necesario para que las democracias se establezcan realmente, lo que apunta a la necesidad de entender el apoyo a la democracia como un proceso constante, y no como si estuviera motivado por acontecimientos puntuales. Los participantes debatieron sobre las tensiones que surgen tras un conflicto entre los derechos humanos y las decisiones adoptadas democráticamente que pueden limitar el alcance de los derechos protegidos para garantizar la seguridad. De conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y con múltiples constituciones nacionales, las amenazas a la seguridad pueden justificar la imposición de algunas limitaciones de los derechos y las libertades individuales. No obstante, los participantes subrayaron que la comunidad internacional tiene la responsabilidad de defender que las decisiones adoptadas por

los órganos establecidos democráticamente siempre deben cumplir con los principios de los derechos humanos.

Por último, en cuanto a la *rendición de cuentas*, se planteó la necesidad de establecer un sistema de evaluación de los resultados de la asistencia prestada. Esto implica que las autoridades y las sociedades tienen derecho a expresar su opinión y las organizaciones internacionales deben estar dispuestas a escuchar atentamente los comentarios sobre la repercusión de la asistencia que han prestado. La rendición de cuentas exige que las organizaciones internacionales y regionales puedan negarse a una petición de un país concreto. No obstante, esto es complicado, ya que no existen referencias ni pautas sistemáticas en este sentido.

La situación actual en la región del Oriente Medio y el norte de África se consideró un gran desafío para el sistema de las Naciones Unidas. Un participante señaló que la falta de capacidad de las Naciones Unidas para demostrar su utilidad conducirá a los países a buscar ayuda en otros lugares. En cambio, si las Naciones Unidas consiguen entender y reaccionar ante los acontecimientos de la Primavera Árabe, les abrirán las puertas de par en par, no solo en cuanto a su imagen en esta zona, sino también en cuanto a los avances que se pueden lograr en materia de democracia y derechos humanos dentro y fuera de esta zona. Que lo logren o no, no obstante, dependerá de que sean capaces de identificar las características particulares de la situación (véase el Cuadro 4)

#### Cuadro 4: La Primavera Árabe. Los principales factores en juego en las transiciones políticas

- La democracia en sí se entiende cada vez más como un derecho humano y se exige como tal.
- La sociedad civil ha demostrado ser el motor de un proceso en el que los jóvenes han resultado ser especialmente influyentes.
- Las mujeres han desempeñado un papel clave y algunos piensan que la comunidad internacional ha hecho oídos sordos en gran medida a la grandeza y diversidad de las mujeres que han participado en las revoluciones.
- El papel de la religión ha sido importante, probablemente por suponer un dilema para la comunidad internacional, que tiende a darle prioridad a una interpretación legal y secular del concepto de derechos humanos. Se apuntó que tanto la elaboración de una constitución como la aplicación de un marco democrático requieren un proceso que refleje realmente las voces que constituyen la democracia.
- Las instituciones tradicionales, como los partidos políticos y los parlamentos, se están poniendo en tela de juicio, no tanto por sus vínculos con los antiguos gobiernos como por su falta de eficacia. No obstante, los participantes también hicieron un llamamiento a la cautela, para que el derrumbe de las estructuras políticas no se utilice como excusa para dejar de trabajar con ellas en lugar de fortalecerlas a largo plazo.

Si las Naciones Unidas desean aprovechar su ventaja comparativa para apoyar los procesos democráticos, deben mejorar el uso que hacen de los recursos a su disposición. Entre ellos se incluyen los siguientes:

- **Capacidad normativa:** las Naciones Unidas son la principal institución a nivel global en el establecimiento de normas de derecho internacional. Esto tiene sus ventajas a la hora establecer límites al argumento del relativismo cultural en el ámbito de los derechos humanos y, sin duda alguna, tendrá un valor similar en el ámbito de la democracia. Si bien la necesidad de alcanzar un consenso entre los Estados Miembros tiende a reducir las normas y soluciones al mínimo común denominador, el Secretario General ha conseguido utilizar sus notas orientativas (como la Nota Orientativa sobre la Democracia) para avanzar en materia de democracia en el seno de las Naciones Unidas.
- **Capacidad de convocatoria,** a nivel global, regional, nacional y local: las Naciones Unidas tienen un enorme poder de convocatoria cuando y donde sea que lo ejerzan. Se sugirió que no intentaran utilizar esta capacidad para controlar los procesos, sino más bien para permitir que avancen con su propio impulso. El objetivo de las Naciones Unidas y de los demás debe consistir en mantener abierto el debate sobre la democracia y los derechos, en lugar de pretender hablar o representar a las comunidades. Un participante defendió como ejemplo la experiencia Sur-Sur y la inclusión de más países receptores en los debates.
- **El poder de la legitimidad:** la legitimidad de las Naciones Unidas constituye una gran parte de su fuerza. La confianza de las personas en la legitimidad de una organización es una fuente de poder; esto es

especialmente cierto para una organización como las Naciones Unidas, que debe valerse de la persuasión en lugar de de otros incentivos (financieros o militares) para ejercer su influencia.

- **Capacidad de protección:** si bien es difícil de ejecutar y no se utiliza lo suficiente, es un activo importante y poderoso de las Naciones Unidas.
- **Capacidad de divulgación:** las Naciones Unidas tienen una tremenda capacidad para difundir mensajes por todo el mundo gracias a su amplio alcance global. Además, esta capacidad podría ampliarse todavía más si se le sacara el máximo rendimiento a las nuevas tecnologías de la comunicación.
- **Capacidad de inspirar:** las Naciones Unidas pueden dotar de inspiración y poder a los dirigentes, lo cual ha sido plasmado especialmente en las cuestiones relacionadas con la protección ambiental. Los derechos humanos y la democracia pueden beneficiarse de esta experiencia.
- **El poder del conocimiento:** las Naciones Unidas poseen una enorme base de datos de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas que debería aprovecharse y difundirse activamente. ■

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

# Coherencia de las Naciones Unidas en la construcción de una gobernanza democrática y sostenible basada en el Estado de derecho

El tercer grupo de expertos abordó la coherencia de las Naciones Unidas desde distintas perspectivas: la coherencia conceptual de un enfoque de la democracia basado en los derechos humanos, la coherencia en la ejecución y la coherencia en los criterios para la participación civil en la democratización.

## Cuadro 5: Fortalecimiento de los vínculos entre la democracia y los derechos humanos en las Naciones Unidas

Se propuso un abanico de posibilidades para acercar a las instituciones y los departamentos del sistema de las Naciones Unidas a fin de fortalecer el vínculo entre la democracia y los derechos humanos:

- Reforzar el concepto del vínculo inseparable entre la democracia y los derechos humanos desde las más altas esferas de la Organización.
- Realizar mayores esfuerzos por difundir los enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos y la construcción de la democracia.
- Integrar los criterios de los derechos humanos y la construcción de la democracia en los programas y proyectos pertinentes a nivel internacional, regional y nacional.
- Garantizar una mayor competencia profesional, y en particular disponer de personal bien informado y capacitado sobre el terreno.
- Dedicar más fondos específicamente a la gobernanza democrática basada en los derechos humanos para lograr desplazar el centro de interés.

En cuanto a la coherencia conceptual, se argumentó que la relación entre los derechos humanos y la democracia se había establecido claramente tanto en textos académicos como en marcos normativos. El andamiaje que apuntala el frágil edificio que es la democracia se compone de un marco de derechos humanos que abarca todas sus categorías: civil, cultural, económica, política y social. En términos operativos se compone de lo siguiente: voto y posibilidad de ser elegidos en cuanto que derechos humanos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; priorización de la libertad de asociación y asamblea y de la libertad de expresión y opinión, incluidos los medios de comunicación independientes; institución de un sistema plural en el que los partidos de la oposición no son vistos como enemigos, sino como un reto constante para que el partido que gobierna lo haga mejor o para que ceda el poder cuando el electorado así lo decida; un sistema

constitucional que defienda los derechos humanos, los principios democráticos, el Estado de derecho y la protección de las

minorías y que proteja los derechos humanos en su constitución frente a posibles excesos temporales de la mayoría.

#### **Cuadro 6: Nepal. La importancia del diálogo en la construcción de la democracia**

Nepal es un ejemplo de la importancia del diálogo en la construcción de un marco democrático en un país, así como del papel de las normas internacionales. Tras la firma del tratado de paz en 2008, se encomendó a la recién elegida Asamblea Constituyente de Nepal la redacción de una nueva constitución. Habida cuenta del contexto multicultural posterior al conflicto en el que funcionaba la Asamblea, fue necesario adoptar decisiones por consenso en cuanto a la constitución provisional. Este concepto de conjunto fue más allá de las definiciones operativas y sustantivas de democracia. Se amplió para abarcar la democracia consensual y deliberativa como vía para la toma de decisiones, pero también como resultado.

Dada la fracturación de la comunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente convinieron que, puesto que Nepal había ratificado una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos, el preámbulo de la Constitución debería recoger los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Así, se estableció un marco basado en los derechos con los que todo el mundo estaba de acuerdo y, a continuación, se debatió cómo adaptarlo al contexto nepalés. Se dio como ejemplo la cuestión de la nacionalidad, que está plasmada en el derecho internacional. En Nepal, el texto sobre los derechos en materia de nacionalidad es integral y dinámico, garantiza los derechos de todos los grupos reconocidos en el territorio y tipifica como delito el trato de intocable a cualquier persona en el contexto que sea. La magnitud de esos derechos se considera un extraordinario vehículo de la transformación social de Nepal.

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

Todos estos conceptos están recogidos en documentos políticos de las Naciones Unidas, incluido el Programa para la Democratización (Boutros-Ghali, 1996) y la más reciente Nota Orientativa sobre la Democracia del Secretario General (Secretario General de las Naciones Unidas, 2009b). No obstante, los participantes se preguntaron qué significaba esto en términos prácticos para la Organización y, en particular, si encontrarían los recursos para que la democracia ostente el nivel de prioridad necesario dentro del sistema de las Naciones Unidas y se puede garantizar el compromiso continuado que se necesita.

Una inquietud relacionada con este tema es que las distintas oficinas de las Naciones Unidas ocupan puntos diferentes en el continuo entre democracia y derechos

humanos. El concepto de «Unidos en la acción» sigue siendo más una idea que una realidad y eso afecta a la capacidad de las Naciones Unidas para proporcionar asistencia a largo plazo, ya que las transiciones democráticas quedan incompletas y no son sostenibles si no consiguen incluir las reformas institucionales necesarias.

Los participantes hicieron referencia a la argumentación y a la falta de claridad sobre la importancia que se debe conceder a los derechos universales frente a los derechos excepcionales y apuntaron la necesidad de que la comunidad internacional sea coherente en cuanto a los derechos humanos a los que concede prioridad. Muchos defendieron que una democracia real debe implicar un proceso de consulta y que puede causarse mucho

daño cuando la comunidad internacional habla de derechos en nombre de quienes pueden expresarse por sí mismos, pero cuyas opiniones puede que no le resulten agradables. Un participante preguntó cuál sería la respuesta de las Naciones Unidas si mediante un proceso plenamente democrático se aprobara una ley a favor de la mutilación genital que contara con el apoyo de la mayor parte de la población.

Se dijo que el papel de la comunidad internacional no puede consistir en promover un modelo específico de democracia, sino que debe ayudar a los pueblos a entablar procesos de diálogo inclusivos y participativos mediante los buenos ejemplos recabados. Otros plantearon que el papel adecuado de las Naciones Unidas es promover el diálogo en torno a los derechos humanos y asegurarse de que se facilitan los recursos necesarios para ello.

También se arguyó que la función de la comunidad internacional consiste en proporcionar contribuciones sustantivas a partir de los principios y leyes internacionales. Y que deben existir mecanismos internos en el seno de las Naciones Unidas que les permitan aprender de su trabajo y sirvan de guía hacia la consecución de objetivos en sintonía con sus principales principios y objetivos, en lugar de dejarse llevar por los acontecimientos. De modo que, la comunidad internacional no debe limitarse a promover el diálogo y a facilitar los recursos necesarios, sino que también debe desempeñar una función constructiva mediante la participación en consultas y el intercambio de experiencias internacionales, al tiempo que hace hincapié en las normas y los reglamentos internacionalmente aceptados.

Los participantes hablaron de la coherencia entre organizaciones internacionales y regionales en su compromiso cívico con los países que están atravesando transiciones

democráticas. Uno de sus desafíos es la necesidad de garantizar una presencia continua en el país para mantener una relación viva con la sociedad civil. Esto no está al alcance de todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas. No obstante, la presencia en el país también supone un desafío para la propia Organización, ya que algunas instituciones tienen que trabajar estrechamente con el gobierno porque su situación podría precarizarse enormemente si diese la sensación de que guardan un vínculo directo o indirecto con la oposición. Se recomendó realizar esfuerzos de amplio alcance dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que luchan verdaderamente por la democracia y los derechos humanos, incluyendo las organizaciones que sufren grandes presiones del gobierno. Un participante mencionó que las misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz suponen una gran oportunidad para mejorar el papel y la visibilidad de las organizaciones de la sociedad civil.

El debate se centró en el problema de que las organizaciones internacionales no tienen los conocimientos suficientes para tratar con los parlamentos y es por eso que a menudo prefieren tratar con la sociedad civil. Sin embargo, los parlamentos son especialmente importantes para construir una democracia sostenible basada en el Estado de derecho y en los principios de los derechos humanos. Además de sus funciones legislativas, los parlamentos intervienen en la educación cívica, al asegurarse de que todo el mundo sabe lo que se debe hacer y gestionar las expectativas sobre qué es posible conseguir. Por este motivo, los participantes sugirieron que las organizaciones internacionales se centraran en fortalecer los parlamentos para que estos formen parte de la solución, mediante el apoyo de acciones que aumenten

la representación y el papel de las mujeres parlamentarias, garantizando que hay margen suficiente para la oposición en los procedimientos parlamentarios, mediante el desarrollo y la aplicación de códigos parlamentarios de conducta y deontológicos que hagan llegar los valores al electorado, defendiendo el respeto de la libertad de expresión y trabajando por la transparencia y la accesibilidad del parlamento al público. ■

# Conclusiones y recomendaciones

## Conclusiones

### ***La relación entre la democracia y los derechos humanos***

#### *Constatación de un vínculo interdependiente.*

Los participantes estuvieron de acuerdo en que la democracia y los derechos humanos son interdependientes, tienen un vínculo complejo y simbiótico de apoyo recíproco. De hecho, algunos participantes propusieron que el término más adecuado sería «mutuamente constituyentes». La democracia no puede definirse sin los derechos humanos. Los derechos humanos solo pueden protegerse debidamente en un Estado democrático. Una democracia operativa que dé cabida a la diversidad, promueva la igualdad y proteja las libertades individuales se está convirtiendo cada vez más en la mejor apuesta contra la oligarquía y contra las violaciones de los derechos humanos en las que esta deriva irremediablemente. Por su parte, la mejor protección de los derechos humanos emana de un marco democrático sostenible cimentado en el Estado de derecho.

#### *Respuesta a los llamamientos en favor de los derechos y la gobernanza democrática.*

El emocionante llamamiento al cambio proveniente de África y Oriente Medio se contempló como un llamamiento tanto en favor de una gobernanza democrática e inclusiva como en favor de los derechos. Las reformas democráticas y la restauración de la protección de los derechos humanos se entienden como diferentes elementos de una misma visión de cambio. Tanto la democracia como los derechos humanos están cobrando más peso a escala internacional, se están celebrando cada vez más elecciones libres y democráticas por todo el mundo y los derechos humanos se respetan más que nunca. También se han logrado avances en cuanto a los mecanismos de protección

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

y promoción de los derechos humanos. La Primavera Árabe ha proporcionado un nuevo impulso a la comunidad de apoyo a la democracia, motivando así a la gente a actuar y confirmando ante la comunidad internacional que los esfuerzos por dar prioridad a esta cuestión van bien encaminados.

*Una comprensión más profunda del enfoque de la democracia basado en los derechos humanos.* Los participantes mantuvieron un arduo debate sobre el concepto de un enfoque de la democracia basado en los derechos humanos. Si bien el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos tuvo efectos directos sobre la calidad de la asistencia para el desarrollo, el enfoque basado en los derechos humanos aplicado a la democracia ha resultado ser más dificultoso. La democracia es un sistema complejo y que requiere tiempo. No obstante, cuando se describe como la «menos mala» de las formas de gobierno, es otra manera de decir que es «la mejor, aunque suponga un reto continuo y exigente». Cuando se construye una democracia, es fundamental recordar que la funcionalidad, la eficacia y la eficiencia deben ser sus principales características.

*Apoyo a la construcción de democracias sostenibles basadas en los derechos.* Otro tema debatido fue la cuestión de la sostenibilidad. Los participantes apuntaron que las democracias basadas en los derechos humanos pueden tardar muchos años en construirse. Además este no es proceso lineal ni acumulativo y puede venirse abajo fácilmente. Una desdemocratización progresiva puede cobrar forma de pequeños ajustes que, sin embargo, afecten a elementos importantes de las estructuras políticas. Una democracia sostenible basada en los derechos requiere, entre otras cosas, que los ciudadanos sean conscientes de sus derechos, se fomente la participación pública en la política mediante las elecciones y a través de una colaboración

activa en las administraciones locales y que se garantice la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones.

### **El papel de las Naciones Unidas en la promoción y el apoyo del enfoque de la democracia**

*Función eficaz de promoción.* Los participantes identificaron tensiones en el sistema de las Naciones Unidas. No está claro si la Secretaría está sujeta al consenso de sus Estados Miembros basado en el mínimo común denominador o si, en cambio, puede actuar de forma independiente en cuanto que parte autónoma en la promoción de los derechos humanos y la democracia. A favor de este último argumento tenemos el Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas, que estipula que «El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» (Naciones Unidas, 1945). Esto significa que el Secretario General tiene, efectivamente, una responsabilidad rotunda que determina asimismo la postura del conjunto de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Si las Naciones Unidas toman medidas sobre cualquier cuestión, deben hacerlo armadas de valores y normas universales. Una parte de sus funciones consiste en avanzar en materia normativa y política en el ámbito de la democracia y los derechos humanos. La Nota Orientativa sobre la Democracia constituye un paso decisivo en ese sentido. La elaboró el Secretario General a título independiente y, como tal, es un documento de gran importancia e influencia. En ella se reconoció que las Naciones Unidas tienen la responsabilidad de dirigir el debate sobre la universalidad de los derechos humanos y la democracia a partir de las experiencias mundiales.

*Identificación del alcance de la función promotora de las Naciones Unidas en todo el mundo.* La cuestión de hasta qué punto deben participar las Naciones Unidas en la promoción de una democracia basada en los derechos humanos se trató en todas las sesiones de la mesa redonda. La posición generalizada se inclinaba a favor de una plena participación, habida cuenta de las circunstancias y, en particular, del requisito de apropiación nacional. Si una comunidad dada es capaz de entablar un diálogo por sí sola, las Naciones Unidas deben centrarse en ejercer de mediador del diálogo y enriquecerlo con la experiencia internacional. Asimismo, también pueden contribuir en gran medida a fortalecer la naturaleza inclusiva del diálogo comunitario mediante la creación de más foros de participación, y llegar así a los miembros más marginados de la comunidad.

*Estudio de la posible relación de las Naciones Unidas con los agentes nacionales, regionales e internacionales.* Se manifestó la preocupación existente sobre la relación, a menudo exclusiva, que tienen las Naciones Unidas con el poder ejecutivo de los países en los que trabajan. Esto no debería aceptarse como norma y las Naciones Unidas deberían intentar entablar un abanico más amplio de relaciones, que abarque a los parlamentos y a la sociedad civil y, en particular, a las mujeres y a otros grupos desfavorecidos. En esta misma línea, el papel de las Naciones Unidas podría reforzarse profundizando en sus relaciones con los agentes regionales e internacionales que ya han elaborado normas regionales y marcos normativos en pro de la democracia.

*Reducir la distancia entre lo que se dice y lo que se hace.* Es difícil pasar de las declaraciones políticas a la ejecución práctica. Las Naciones Unidas, al igual que otros agentes internacionales y regionales, prefieren centrarse en los hechos en lugar de en los procesos para evitar exceder sus funciones

de proveedor de servicios e inmiscuirse en el ámbito de la soberanía. Para los agentes externos es especialmente complicado involucrarse en cuestiones como los sistemas de gobernanza o la elaboración de textos constitucionales, que tienen repercusiones determinantes para el futuro del país. Las acciones internacionales deben en las normas y los valores universales y deben proporcionar conocimientos comparativos sobre los éxitos y fracasos de las distintas opciones en otros lugares. La coherencia estructural de la Organización de las Naciones Unidas no solo es necesaria en el ámbito de los derechos humanos y la democracia, es una cuestión de mayor alcance que se debería abordar de manera continua.

*Acción ante las rupturas del orden democrático constitucional.* En las deliberaciones de la mesa redonda se trató la función de las Naciones Unidas y de otras organizaciones ante una ruptura del orden constitucional o una transferencia inconstitucional del poder ejecutivo tras unas elecciones democráticas. Si bien la mayor parte de las organizaciones regionales han adoptado un enfoque político de tolerancia cero, las Naciones Unidas a menudo son la única organización que se implica y presta ayuda en esos casos, corriendo el riesgo de ser objeto de críticas por interferir en los asuntos internos o por tolerar la conservación inconstitucional del poder político. Esto plantea la duda de si las Naciones Unidas deben seguir insistiendo en perfilar un enfoque coherente y sistemático en todos los casos, basándose en las normas y los principios democráticos, o si deben optar por un enfoque con más matices, dependiendo del caso. Si bien esta última postura parecía contar con un mayor apoyo, se indicó que la falta de coherencia puede dañar la credibilidad de la Organización.

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

## Recomendaciones

Se extrajeron las siguientes recomendaciones de los debates de la mesa redonda:

1. La relación entre la democracia y los derechos humanos es compleja y simbiótica, se refuerzan mutuamente. Cada vez más, se considera que un enfoque de la democracia basado en los derechos y cimentado en el Estado de derecho es la mejor garantía contra las violaciones de los derechos humanos. Las Naciones Unidas deberían atender a los llamamientos en favor de las reformas democráticas a medida que se van planteando, al tiempo que participan en procesos de construcción de democracias sostenibles basadas en los derechos humanos.
2. El éxito de todo esfuerzo por construir una democracia se verá afectado directamente por la naturaleza inclusiva y consultiva de su proceso constituyente, y las normas de derechos humanos sientan los cimientos, ampliamente detallados, de estos procesos. Las Naciones Unidas no deberían escatimar esfuerzos para garantizar la inclusión y la participación activa en el proceso constituyente y deberían identificar los recursos adecuados y suficientes para apoyarlos a largo plazo.
3. Las Naciones Unidas deben identificar y poner en marcha los recursos de su sistema y trabajar de forma unificada para organizar mejor su extraordinaria capacidad para promover los procesos democráticos basados en los derechos, en especial en lo que respecta a con los grupos desfavorecidos y menos representados, incluyendo a mujeres y jóvenes.
4. La Naciones Unidas deberían seguir llevando las riendas del debate sobre la universalidad de los derechos humanos y sobre las distintas maneras en las que el respeto, la protección, la promoción y el ejercicio de los derechos humanos forman parte del marco esencial de una verdadera gobernanza democrática. Las Naciones Unidas deberían contemplar la posibilidad de instaurar un proceso de revisión de la democracia por pares, que permita evaluar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Miembros para con sus pueblos en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos que hayan ratificado.

A continuación se resumen más detalladamente las conclusiones y recomendaciones. Se organizan en tres grupos:

- Elaboración de un marco inclusivo para la gobernanza democrática basada en los derechos humanos;
- La imagen de las Naciones Unidas y su ventaja comparativa y
- Coherencia de las Naciones Unidas en la construcción de una gobernanza democrática y sostenible basada en los derechos humanos.

### **Elaboración de un marco inclusivo para la gobernanza democrática basada en los derechos humanos**

El éxito de la construcción de la democracia se verá afectado directamente tanto por la naturaleza inclusiva y consultiva del proceso de constitución como por los contenidos finales de los textos constitucionales. Las normas de derechos humanos y la jurisprudencia brindan una base detallada para establecer procesos inclusivos y consultivos, así como para dotar de fondo a los contenidos de toda constitución. En este sentido, las normas sustantivas de protección

incluyen tanto la naturaleza de los derechos que se deben respetar, proteger, promover y ejercer como las instituciones necesarias para garantizar que en la práctica existan vías de recurso ante cualquier violación de los derechos humanos. Los marcos de gobernanza que no se basan en los derechos humanos y las libertades fundamentales están desprovistos de los elementos básicos para una democracia eficaz.

- Por tanto, las Naciones Unidas deben identificar los recursos adecuados y suficientes para apoyar los procesos constituyentes a largo plazo, a fin de que la protección de los derechos humanos esté garantizada y que la diligencia debida –basada en un marco de derechos humanos– establezca procedimientos justos que permitan resolver las reclamaciones y violaciones de la ley, de modo que los conflictos sociales puedan solucionarse por vías pacíficas.
- Asimismo, las Naciones Unidas no deberían escatimar esfuerzos para garantizar la inclusión y la participación activa en el proceso constituyente de una representación de la sociedad lo más amplia posible.
- Todos los participantes en este proceso deben disponer del tiempo suficiente para examinar adecuadamente los factores políticos, económicos y culturales que deben abarcarse en la nueva constitución. La comunidad internacional debería abstenerse de presionar para reducir el tiempo empleado en la elaboración del texto. Esto disminuye la eficacia del proceso y reduce la calidad de las cuestiones de fondo contenidas en el documento final.
- El papel de las Naciones Unidas en los procesos de elaboración de una constitución debe centrarse en fomentar el diálogo y en dar voz a todos los agentes

implicados en el proceso político, en particular a los grupos más marginados y desfavorecidos de la sociedad.

- La Organización debería proporcionar conocimientos comparativos y experiencias de procesos de construcción de textos constitucionales inclusivos y participativos, en particular extraídos de los países del Sur.
- Para los diferentes aspectos de la elaboración de una constitución, las Naciones Unidas deben tener en cuenta las experiencias relevantes de dentro de su propio sistema, incluido el ACNUDH, que lidera la causa de los derechos humanos, así como de otras organizaciones intergubernamentales que participan en diálogos políticos inclusivos, organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales del sector.
- Asimismo, las Naciones Unidas deberían centrarse en fomentar los procesos inclusivos y participativos y en proporcionarles apoyo financiero.

### **La imagen de las Naciones Unidas y su ventaja comparativa**

- Las Naciones Unidas deben identificar modos más creativos de ampliar el abanico de grupos con los que interactúan como respuesta ante las inquietudes de un posible sesgo en favor del poder ejecutivo y para garantizar una participación eficaz en los procesos de democratización. En su Nota Orientativa sobre la asistencia en los procesos de redacción de constituciones (Secretario General de las Naciones Unidas, 2009a), el Secretario General establece pautas para identificar los principales grupos que deben consultarse en todo proceso de elaboración de textos constitucionales, e incluye a las mujeres, los jóvenes y las minorías religiosas.

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

- Las Naciones Unidas deberían hacer un mayor esfuerzo por utilizar su ventaja comparativa y activos –incluidos sus poderes de convocatoria, divulgación y protección– con el objetivo de potenciar el papel que desempeñan en la promoción de la democracia basada en derechos. El establecimiento del Grupo de Coordinación y Apoyo de las Naciones Unidas ya ha supuesto una aportación útil para la coordinación en ese sentido. Además, sería conveniente animar a las distintas organizaciones del sistema de Naciones Unidas a que colaboren entre sí de forma más activa al servicio de la democracia.
- Las Naciones Unidas deben alentar, mediante todos sus mecanismos y procesos pertinentes, a los Estados que todavía no son democráticos (o que lo son sobre el papel pero que en la práctica no protegen los derechos humanos) a realizar reformas democráticas que creen sociedades abiertas y plurales basadas en la libertad de expresión, asociación y asamblea, en una ley electoral democrática y un poder judicial independiente; así como sociedades asentadas sólidamente sobre una gobernanza democrática, tal y como refleja el voto de la gente en elecciones periódicas, abiertas y justas.

**Coherencia de las Naciones Unidas en la construcción de una gobernanza democrática y sostenible basada en los derechos humanos**

- Las Naciones Unidas deberían seguir llevando las riendas del debate sobre la universalidad de los derechos humanos y sobre las distintas maneras en que el respeto, la protección, la promoción y el ejercicio de los derechos humanos forman parte del marco esencial para una verdadera gobernanza democrática. Ninguna otra organización dispone de la legitimidad necesaria para asumir esta función. La Secretaría de las Naciones Unidas y el Secretario General pueden desempeñar un papel importante en la profundización de las políticas sin tener que recurrir al enfoque del mínimo común denominador.
- Si bien no existe una fórmula infalible para establecer, poner en marcha y hacer evolucionar la gobernanza democrática, a las Naciones Unidas no les puede temblar la voz al denunciar tajantemente la erosión de la gobernanza democrática y la violación de los derechos humanos.
- Las Naciones Unidas deberían considerar la posibilidad de someter la democracia a revisiones entre pares, en la misma línea que el mecanismo de examen periódico universal (EPU) establecido en el Consejo de Derechos Humanos. En el marco del EPU, además de presentar informes ante los órganos creados en virtud de los tratados que corresponda, se debería alentar a los Estados a declarar cuáles son acciones que han llevado a cabo para establecer una gobernanza democrática o para fortalecer sus democracias, además de indicar de qué manera están cumpliendo sus obligaciones para con sus pueblos en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos que han ratificado y de sus constituciones y leyes. ■

# Anexos

## ANEXO 1 Nota conceptual y orden del día comentado para la Mesa Redonda Internacional sobre Democracia y Derechos Humanos

Nueva York, 11 y 12 de julio de 2011

### Nota conceptual

#### I. Introducción

1. En noviembre de 2007, el Secretario General solicitó que se desarrollara una estrategia para el conjunto de la Organización que permitiera definir mejor el enfoque de las Naciones Unidas en su apoyo de la democracia, una estrategia anclada en los tres pilares de su trabajo: la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos.
2. En respuesta a este llamamiento del Secretario General, se organizaron dos mesas redondas en Nueva York en 2008 y en 2010 respectivamente. La primera de ellas se celebró el 12 de septiembre de 2008 y llevaba por título «La democracia para el desarrollo y el desarrollo para la democracia». La organizaron el Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas (DPA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). En ella se pretendía identificar áreas políticas de acción multilateral en un contexto global y actual, especialmente con la implicación de las Naciones Unidas, en el ámbito de la promoción y el apoyo a la democracia y con el objetivo de mejorar los procesos

de desarrollo sostenible. La segunda, «Democracia, paz y seguridad», se celebró bajo los auspicios del DPA, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), el PNUD e IDEA Internacional los días 1 y 2 de marzo de 2010. En esa mesa redonda se evaluó el trabajo de las Naciones Unidas en las áreas comunes al apoyo a la democracia, al establecimiento de la paz, al mantenimiento de la paz y a la construcción de la paz. A partir de los estudios de los casos de Afganistán, Nepal, Timor-Leste, Haití y África Occidental, se trataron las conclusiones extraídas y se identificaron los puntos que merecen un seguimiento y un examen más detallados.

3. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas (DPA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) han previsto celebrar una tercera mesa redonda sobre la democracia y los derechos humanos. Se espera que tenga lugar en Nueva York durante un día y medio, los días 11 y 12 de julio de 2011.

#### II. Antecedentes: la promoción de una interpretación común de los principios, las normas y los valores de la democracia

4. La percepción e interpretación del concepto de democracia con todas sus dimensiones, procesos y consecuencias ha evolucionado considerablemente con el tiempo. Desde principios de la década de los noventa, la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos (la Comisión) han adoptado un sinnúmero de resoluciones sobre los distintos aspectos de la democracia, haciendo hincapié en los principios subyacentes relacionados con los valores universales consagrados en la Declaración

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

Universal de los Derechos Humanos y en varios instrumentos internacionales sobre esta materia. En la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del año 2000 y en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005, la comunidad internacional reafirmó sus compromisos en el ámbito de los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia como valores y principios universales e indivisibles de la Organización.

5. A partir del marco normativo internacional en materia de derechos humanos, la Asamblea General y la Comisión trataron de promover una interpretación conjunta de la democracia. En 2002, la Comisión adoptó una resolución histórica en la que definía sus elementos fundamentales, entre los que se incluyen los siguientes:

- el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales;
- la libertad de asociación;
- la libertad de expresión y opinión;
- el acceso al poder y a su ejercicio de conformidad con el Estado de derecho;
- la celebración de elecciones periódicas, libres y justas por sufragio universal y por voto secreto como expresión de la voluntad del pueblo;
- un sistema plural de organizaciones y partidos políticos;
- la separación de poderes;
- la independencia del poder judicial;
- la transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública;
- unos medios de comunicación libres, independientes y plurales.

6. Habida cuenta de la importancia y complejidad del concepto de democracia, la Comisión solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que organizara dos seminarios de expertos en 2002 y en 2005 sobre los vínculos y la interdependencia entre la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho. Estas deliberaciones contribuyeron a entender mejor los aspectos conceptuales y prácticos de la democracia como marco general del orden social que abarca las dimensiones humana, institucional y procedimental. Se recalcó que el constitucionalismo contemporáneo, arraigado en los ordenamientos jurídicos naciones de todo el mundo, reconoce que la democracia se basa normativa y éticamente en las normas universales de derechos humanos. En las conclusiones de los seminarios, que después se incorporaron a las resoluciones de los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas y se desarrollaron en otros documentos oficiales, se reiteró el vínculo fundamental existente entre la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. También se puso de manifiesto que estos se enfrentan a algunos desafíos comunes, entre otros:

- el acceso al poder y su ejercicio por vías antidemocráticas;
- la pobreza y la exclusión social;
- el no cumplimiento de los derechos humanos;
- la discriminación y las prácticas discriminatorias, la imposibilidad de los grupos desfavorecidos de acceder a la justicia;
- las amenazas a la seguridad humana y la erosión del Estado de derecho, entre otros, en el contexto de la lucha contra el terrorismo;

- los conflictos armados y la violencia;
  - la falta de capacidad manifestada, entre otros, por instituciones de gobierno débiles y disfuncionales;
  - la ausencia de una rendición de cuentas democrática.
7. Mientras las Naciones Unidas luchan por proporcionar la asistencia necesaria a los países que hacen frente a graves amenazas graves a su estabilidad política, social y económica y al bienestar de sus poblaciones, se hace necesario necesario elaborar estrategias eficaces, sensibles y coherentes que apuntalen los procesos de democratización y contrarresten los desafíos de la democracia. Estas estrategias deberían basarse en el pleno reconocimiento de la interacción entre la democracia y los derechos humanos. Tal y como señala el Secretario General en su Nota Orientativa sobre la Democracia, «seguimos enfrentándonos al triple reto de consolidar o restaurar regímenes democráticos, mantener las democracias establecidas y mejorar la calidad de los sistemas democráticos» (Secretario General de las Naciones Unidas, 2009b).

### III. Objetivos y ámbitos de interés

8. Esta mesa redonda ofrecerá la oportunidad de analizar los aspectos contemporáneos de los vínculos entre la democracia y los derechos humanos y su pertinencia para las acciones de las Naciones Unidas en el marco actual. La mesa contribuirá al desarrollo de estrategias y políticas en la Organización en aras de consolidar la democracia basada en los derechos humanos. Asimismo, se tratarán los desafíos para la democracia relacionados con las carencias en materia de derechos humanos mediante el examen de acontecimientos recientes de todo el mundo y a partir de las lecciones aprendidas de las experiencias nacionales.
9. La búsqueda de respuestas prácticas orientadas a políticas encuadrará y guiará las deliberaciones, de modo que la mesa redonda contribuya a la elaboración de un marco universal eficaz y aceptable para la asistencia a la democracia bajo una política coherente de participación de las Naciones Unidas.
- Áreas de interés
10. La resolución 2000/47 de la Comisión de Derechos Humanos sobre la promoción y consolidación de la democracia pide «al Secretario General y a la Alta Comisionada que señalen la presente resolución a la atención de los Estados Miembros, de los órganos de las Naciones Unidas y de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales competentes, y que la difundan en la forma más amplia posible» (Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2000).
11. La resolución 2002/46 sobre nuevas medidas para promover y consolidar la democracia invita «a que se preste particular atención a las recomendaciones del Secretario General de que las Naciones Unidas se esfuercen por concebir programas integrados de asistencia a la democracia y estrategias nacionales comunes que los países consideren propios y en los que participe una amplia gama de agentes locales». Y a que «se comparta la información y se mejore la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas para facilitar el intercambio de las experiencias adquiridas y de las mejores prácticas en la promoción y consolidación de la democracia». Además, «alienta a que se cree un amplio acervo de conocimientos especializados sobre la democracia

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

con aportaciones de todas las regiones del mundo» (Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2002).

12. A la luz de los recientes acontecimientos acaecidos en el norte de África y Oriente Medio, la mesa redonda tiene como objetivo examinar y revalidar las acciones de todo el sistema de las Naciones Unidas para garantizar su coherencia y eficacia, además de para ayudar a los Estados Miembros a aplicar las disposiciones de la resolución.

13. Para ello, las sesiones de trabajo se centrarán en los temas siguientes:

**a. El papel de los derechos humanos en la construcción de la democracia en situaciones de cambios de régimen y de amenaza a la democracia**

Bajo este tema se debatirán, entre otros asuntos, los siguientes:

- La concentración de poder en el ejecutivo (reaparición de la creencia de que un poder autoritario es más eficaz que la democracia).
- Las violaciones o negaciones de los derechos humanos bajo gobiernos autoritarios o populistas.
- La construcción de un marco de gobernanza democrática –la reconciliación de la ley de la mayoría con los derechos de las minorías–, el reparto del poder y los desafíos de los derechos humanos.
- Las medidas de transición hacia un marco institucional democrático.
- Las garantías del Estado de derecho: la rendición de cuentas, el derecho a la verdad y la reconciliación.
- La participación de la sociedad civil en los procesos de transición.

- La reacción ante cambios inconstitucionales de gobierno (golpes de Estado militares contra un gobierno elegido democráticamente, el derrocamiento de un gobierno elegido democráticamente por grupos armados disidentes, movimientos rebeldes o mercenarios; la negativa a ceder el poder al partido ganador de unas elecciones libres, justas y periódicas).

- La Declaración de 2000 sobre el marco para una respuesta de la OUA ante cambios inconstitucionales de gobierno.

**b. La percepción que tienen los países beneficiarios del papel y de la repercusión de las Naciones Unidas en la promoción de un enfoque de la gobernanza basado en los derechos humanos**

- La imagen de las Naciones Unidas y su enfoque de la asistencia a la democracia.
- La ventaja comparativa de las Naciones Unidas frente a otros agentes internacionales y regionales.
- Las formas de adaptar los enfoques de las Naciones Unidas de una gobernanza basada en los derechos a los requisitos de cada país o entidad.

**c. La coherencia de las Naciones Unidas en la construcción de una gobernanza democrática y sostenible basada en el Estado de derecho**

- El concepto holístico de democracia: oportunidades y desafíos comunes a la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos.
- La democracia, el constitucionalismo, la buena gobernanza y la participación de las Naciones Unidas en los procesos de elaboración y reforma de constituciones.

- La democracia y la soberanía: la soberanía como responsabilidad.
- La lucha contra la exclusión social: la participación de los grupos desfavorecidos en la gobernanza (los más pobres, la dimensión de género, las minorías).
- El derecho a participar en los asuntos de la vida pública, el derecho a voto y el derecho a acceder a los servicios públicos en pie de igualdad.
- La transparencia y la rendición de cuentas derivadas de e inherentes a los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho.
- La sociedad civil como vehículo de la democracia y los derechos humanos.

### Participantes y expertos

14. En la mesa redonda se reunirán expertos

y profesionales en materia de derechos humanos, derecho internacional y relaciones internacionales de renombre internacional de distintas regiones geográficas, así como representantes de los programas y organismos de las Naciones Unidas, incluido el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia. La ACNUDH, en consulta con el DPA e IDEA Internacional, será quien elija a los expertos.

### Organización de las tareas

15. Los expertos que intervendrán en las sesiones deberán presentar breves documentos de trabajo con los antecedentes del tema que se les asigne y formular recomendaciones políticas y prácticas para el futuro. Tras una breve presentación de esos documentos, los participantes entablarán un debate en sesión plenaria. ■

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

## Orden del día

### Mesa redonda sobre democracia y derechos humanos 11 y 12 de julio de 2010, Nueva York

Sede de las Naciones Unidas

*Organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas e IDEA Internacional*

*con la ayuda de la Misión Permanente de Italia ante las Naciones Unidas*

**LUNES, 11 DE JULIO DE 2011**

**08:30 INSCRIPCIONES**

**09:15 APERTURA DE LA MESA REDONDA**

Señor Ivan Šimonović, Subsecretario General de Derechos Humanos

Señora Elizabeth Spehar, Directora de la División de Europa del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas

Doctor Massimo Tommasoli, Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas

**09:45 ANTECEDENTES**

Sr. Dzidek Kedzia, profesor de la Universidad de Poznań «Democracy and Human Rights: Challenges and Opportunities for the UN» (Democracia y derechos humanos: desafíos y oportunidades para las Naciones Unidas)

**10:05 DEBATE**

**10:45 PAUSA**

**11:00 GRUPO DE EXPERTOS 1: EL PAPEL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN SITUACIONES DE CAMBIOS DE RÉGIMEN Y AMENAZAS A LA DEMOCRACIA: MARCO CONSTITUCIONAL Y DE GOBERNANZA**

Moderador: Su excelencia el embajador Christian Strohal, Representante Permanente de Austria ante las Naciones Unidas en Ginebra

Ponentes: Sr. Louis Aucoin, Profesor de la Universidad de Tufts  
Gabor Halmai, Profesor de la Universidad de Budapest  
Tijanjana Maluwa, Profesor de la Universidad Estatal de Pensilvania

A partir de las experiencias de Timor-Leste, Hungría y la Unión Africana, los expertos tratarán cuestiones de estrategia, política, funcionamiento e investigación en relación con:

- La gestión por parte de las Naciones Unidas y otras organizaciones regionales de los cambios inconstitucionales de gobierno y las controversias electorales.
- El papel de la sociedad civil y de los agentes nacionales, regionales e internacionales en la construcción de marcos inclusivos para una gobernanza democrática tras un cambio de régimen.
- La necesidad y el alcance de los acuerdos de gobernanza de transición.
- Las maneras de ayudar a identificar y diseñar el sistema de gobernanza más adecuado, incluidos los acuerdos de reparto del poder.
- Los modos de reflejar los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías, en los esfuerzos de reformas constitucionales.
- La justicia de transición: la rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos: llevar a los culpables ante los tribunales, el derecho a la verdad y a la reconciliación, compensaciones para las víctimas de las violaciones de los derechos humanos; la necesidad de disponer de mecanismos de justicia que traten específicamente las violaciones de los derechos humanos de las mujeres en el marco de un conflicto.

**13:00 ALMUERZO**

**14:30 GRUPO DE EXPERTOS 2: LA PERCEPCIÓN DE LOS PAÍSES ASOCIADOS SOBRE LAS FUNCIONES Y LA REPERCUSIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES EN LA PROMOCIÓN DE UN ENFOQUE DE LA GOBERNANZA BASADO EN LOS DERECHOS**

Moderadora: Señora Elizabeth Spehar, Directora de la División de Europa del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas

Ponentes: Su excelencia el embajador Christian Strohal, Representante Permanente de Austria ante las Naciones Unidas en Ginebra  
Dra. Azza Karam, Asesora Superior de Cultura del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Sr. Ibrahim Lethome Asmani, Colegio de Abogados de Kenya

A partir de la experiencia del mundo árabe, Kenya y la región de la OSCE, los expertos tratarán las siguientes cuestiones:

- La imagen de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales y sus enfoques a la asistencia para la democracia basados en los principios de los derechos humanos.
- La ventaja comparativa de las Naciones Unidas frente a otros agentes internacionales y regionales.
- Las formas de adaptar los enfoques de las Naciones Unidas de una gobernanza basada en los derechos a los requisitos de cada país o entidad.

**15:30 PAUSA**

**15:45 DEBATE (CONTINUACIÓN)**

**16:45 RESUMEN Y CONCLUSIONES DEL PRIMER DÍA**

**17:00 CIERRE**

**MARTES, 12 DE JULIO DE 2011**

**09:15 GRUPO DE EXPERTOS 3: LA COHERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y SOSTENIBLE BASADA EN EL ESTADO DE DERECHO**

Moderadora: Sra. Geraldine Fraser-Moleketi, Directora de Actividades del Grupo de Gobernanza Democrática de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD

Ponentes: Sr. Stephen Marks, Profesor de la Universidad de Harvard  
Sr. Winluck Wahiu, IDEA Internacional  
Sra. Christie Warren, Profesora de la Universidad William and Mary  
Sr. Rogier Huizenga, Unión Interparlamentaria (UIP)

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

A partir del análisis de casos como los de Kirguistán, Darfur o Nepal, los expertos tratarán los siguientes temas:

- Un concepto holístico e inclusivo de democracia: oportunidades y desafíos comunes a la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos.
- La transparencia y la rendición de cuentas derivados de e inherentes a los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho.
- La sociedad civil como vehículo para promover y conservar la democracia y los derechos humanos.

**11:30 PAUSA**

**11:45 RESUMEN Y CONCLUSIONES**

Moderador: Sr. Roland Rich, Jefe Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia

**13:00 RECEPCIÓN OFRECIDA POR LA MISIÓN PERMANENTE DE ITALIA ANTE LAS NACIONES UNIDAS**

**15:00 CIERRE ■**



Apertura (de izquierda a derecha): Dr. Massimo Tommasoli, Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas, Señor Ivan Šimonović, Subsecretario General de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Sra. Elizabeth Spehar, Directora de la División Europea del Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas



Señor Ivan Šimonović, Subsecretario General de Derechos Humanos, Naciones Unidas



Sra. Elizabeth Spehar, Directora de la División Europea del Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas



Dr. Massimo Tommasoli, Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas



Antecedentes: Sr. Dzidek Kedzia, Profesor de la Universidad de Poznań



Grupo de expertos 1 (de izquierda a derecha): Sr. Gabor Halmi, Profesor de la Universidad de Budapest, Sr. Louis Aucoin, Profesor de la Universidad de Tufts, su excelencia el Embajador Christian Strohal, Representante Permanente de Austria ante las Naciones Unidas en Ginebra, Sr. Tiyanjana Maluwa, Profesor de la Universidad Estatal de Pensilvania



Sr. Gabor Halmi, Profesor de la Universidad de Budapest



Sr. Louis Aucoin, Profesor de la Universidad de Tufts



Su excelencia el Embajador Christian Strohal, Representante Permanente de Austria ante las Naciones Unidas en Ginebra



Sr. Tiyanjana Maluwa, Profesor de la Universidad Estatal de Pensilvania



Grupo de expertos 2 (de izquierda a derecha): Sr. Ibrahim Lethome Asmani, Colegio de Abogados de Kenya, Dra. Azza Karam, Asesora Superior de Cultura del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Sra. Elisabeth Spehar, Directora de la División Europea del Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas su excelencia el Embajador Christian Strohal, Representante Permanente de Austria ante las Naciones Unidas en Ginebra



Dra. Azza Karam, asesora superior de cultura del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)



Sr. Ibrahim Lethome Asmani, Colegio de Abogados de Kenya



Grupo de expertos 3 (de izquierda a derecha): Sra. Christie Warren, Profesora de la Universidad William and Mary, Sr. Winluck Wahiu, IDEA Internacional, Sr. Rogier Huizenga, UIP, Sr. Stephen Marks, Profesor de la Universidad de Harvard, Sra. Geraldine Fraser-Moleketi, Directora de Actividades del Grupo de Gobernanza Democrática de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD (no aparece en la fotografía)



Sr. Stephen Marks, Profesor de la Universidad de Harvard



Sra. Geraldine Fraser-Moleketi, Directora de Actividades del Grupo de Gobernanza Democrática de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD



Sra. Christie Warren, Profesora de la Universidad William and Mary



Sr. Winluck Wahiu, IDEA Internacional



Sr. Rogier Huizenga, UIP



Resumen y conclusiones: Sr. Roland Rich, Jefe Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia



Participante: Sr. Andrew Bradley, Director de la Oficina de IDEA Internacional ante la Unión Europea



Participante: Sra. Ana Lukatela, Especialista de Programas de la Sección de Paz y Seguridad de ONU Mujeres



Participante: Padre Emeka Xris Obiezu, Orden de San Agustín, Representante Permanente ante las Naciones Unidas de Augustinians International



Participante: Sr. Robert Husbands, Unidad de Estado de Derecho y Democracia del ACNUDH

## ANEXO 2

### Introducción del señor Ivan Šimonović

#### Subsecretario General de Derechos Humanos

Distinguidos expertos:  
Señoras y señores:

Es un gran placer dirigirme a esta mesa redonda sobre democracia y derechos humanos que han organizado el ACNUDH, el DPA e IDEA Internacional. Va a ser una mesa redonda sumamente interesante, ya que tiene por meta examinar la interdependencia y los vínculos existentes entre la gobernanza democrática y los derechos humanos. Estoy convencido de que la mayoría de ustedes está de acuerdo con que no se pueden reducir los sistemas políticos democráticos a un mero marco en el que se definan los poderes y las limitaciones de las instituciones de un Estado y sus interacciones. Tampoco basta con perfilar los procedimientos que deben seguirse para celebrar unas elecciones a partir de elementos como el derecho al voto y a ser elegido, porque una buena gobernanza democrática debe centrarse inevitablemente en la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Ya que sin esta protección no puede haber democracia en ninguno de los sentidos. Solo cuando el Estado se compromete a proteger las libertades individuales, la igualdad y la dignidad humana puede considerarse que es un país verdaderamente libre y democrático.

Para que la democracia funcione adecuadamente, el Estado debe también ofrecer una visión de una vida mejor para sus ciudadanos y residentes, de forma individual y colectiva. Esta visión puede y debe basarse en un enfoque basado en los derechos, que preste especial atención a los derechos

económicos, sociales y culturales. Como ya han constatado numerosos políticos, ricos y pobres no pueden coexistir sin que ello entrañe un riesgo considerable de agitación y conflictos sociales. Por ende, la democracia también implica que la sociedad tenga por meta cubrir las necesidades básicas de la vida para todos, como la alimentación, el agua y una vivienda digna. ¿Cómo se puede hablar en términos realistas del derecho a la vida en un sentido político o civil si hay personas que no disponen de alimentos suficientes o si sus vidas están en peligro debido a la falta de agua potable o de asistencia médica adecuada? Del mismo modo, la protección de los derechos sociales y culturales de todas las personas, incluidas las minorías y las personas y los grupos vulnerables, forma los cimientos de toda democracia sana.

A mi entender, sería interesante reflexionar a lo largo de la mañana sobre los conceptos de democracia y derechos humanos, puesto que el objetivo de esta mesa redonda consiste en estudiar su relación. El término «democracia», como muchos de ustedes saben, viene del griego y significa literalmente «el gobierno del pueblo». La democracia se estableció en Atenas hace unos 2500 años como reacción contra una aristocracia dominante que había generado graves problemas políticos, económicos y sociales, incluida una gran concentración de poder político y económico en las manos de unos pocos. Al rechazar el gobierno de las élites aristocráticas, la democracia ateniense forjó un modelo completamente distinto, basado en el principio de la igualdad de derechos, y que extendió el acceso al poder a la mayor parte de los ciudadanos.

Resulta interesante constatar que la democracia ateniense también contaba con una característica presente en las democracias actuales: los tribunales con poder de control sobre el resto de órganos de gobierno y sus

dirigentes políticos. Pericles, a menudo citado como uno de los padres de la democracia ateniense, parece haber dicho de su sistema de gobierno que, y cito, «puesto que la administración se ejerce en favor de la mayoría, y no de unos pocos, a este régimen se le ha llamado democracia. Respecto de las leyes, todos gozan de iguales derechos en la defensa de sus intereses particulares [...] cualquiera que se distinga en algún aspecto puede acceder a los cargos públicos, pues se le elige más por sus méritos que por su categoría social; y tampoco al que es pobre, por su parte, su oscura posición le impide prestar sus servicios a la patria [...] Tenemos por norma respetar la libertad, tanto en los asuntos públicos como en las rivalidades diarias de unos con otros».

El experimento ateniense de la democracia inspiró a los filósofos griegos a analizar y reflexionar sobre los distintos sistemas de gobernanza. Aristóteles, por ejemplo, analizó los distintos sistemas de gobierno en las polis griegas y las dividió en tres categorías: democracias, oligarquías o aristocracias y regímenes autocráticos. Aristóteles escribió en su obra clave, *La Política*, que «La libertad es el principio fundamental de la constitución democrática». Explicaba que «el primer carácter de la libertad es la alternativa en el mando y en la obediencia. En la democracia, el derecho político es la igualdad, no con relación al mérito, sino según el número [...] En la democracia, los pobres son soberanos, con exclusión de los ricos, porque son los más, y el dictamen de la mayoría es ley».

No obstante, la democracia en la antigua Grecia también tenía sus detractores. Algunos filósofos griegos la describían como un sistema inestable en el que ostentaban el poder la baja alcurnia, la mafia o las clases más pobres. Platón, por ejemplo, se inclinaba por el gobierno de una élite.

No es mi intención dar una clase de historia. Sin embargo, llama la atención que algunos de los problemas con los que luchamos en la actualidad, y de los que hablarán hoy y mañana, se identificaron hace ya siglos. Los conceptos de la ley de la mayoría, que legitima la acción del gobierno, la igualdad de oportunidades para votar y participar en la vida pública, la importancia de la valía como principio de igualdad independientemente del estrato social, la igualdad ante la justicia, la libertad en la vida política y en la vida cotidiana y los tribunales independientes para limitar las acciones del gobierno. Estos conceptos y cuestiones son tan actuales hoy como hace 2500 años.

Los argumentos esgrimidos en contra de la democracia hace más de 2000 –que son inestables, que solo promueven a dirigentes incompetentes de las masas y que el gobierno de una élite es mejor– también nos resultan familiares. ¿Acaso no se puede reconocer que los sistemas políticos alternativos a la democracia se asemejan a las oligarquías y los regímenes autoritarios que identificó Aristóteles? ¿Acaso no hemos escuchado a los dirigentes políticos de Estados oligárquicos y autoritarios contemporáneos justificar que la democracia acarrearía inestabilidad al país, o que su Estado todavía no está preparado para la democracia, que se adecúa mejor al gobierno de una élite, ya sea política, militar o tecnocrática? Puede que estas opiniones sean sinceras, pero a menudo esconden la reticencia a ceder el poder y los privilegios económicos, reflejan la falta de confianza en las libertades y los derechos humanos por miedo a que susciten críticas hacia los gobernantes y amenazas a sus intereses y ocultan el miedo a que los sistemas democráticos le concedan el poder a personas con filosofías políticas opuestas a las que están en el poder.

Soy consciente de que la comparación no es exacta, pero no puedo evitar pensar

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

que los levantamientos populares contra los regímenes autoritarios de hoy en día –y pienso en particular en la Primavera Árabe– pueden compararse con las revueltas populares de la antigua Grecia, en las que la mayoría frustrada y necesitada se volvió contra los pocos, bien protegidos, que disfrutaban de grandes riquezas y del monopolio del poder político.

El objetivo de todas estas referencias históricas también era subrayar que muchos de los asuntos relacionados con los debates sobre gobernanza democrática y derechos humanos no son nuevos, sino al contrario, se trata de problemas de larga data derivados de ideas profundamente enraizadas y a menudo opuestas sobre la gobernanza política.

Antes de concluir, quisiera hacer referencia a dos documentos de las Naciones Unidas que son muy importantes para abordar la relación entre la democracia y los derechos humanos. El primero de ellos es la resolución 2002/46 de la antigua Comisión de Derechos Humanos, en la que se subraya que los derechos humanos son fundamentales para el buen funcionamiento de la democracia (Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2002). No me cabe duda de que debatirán en detalle sobre estos derechos durante sus deliberaciones, pero quizá merezca la pena mencionarlos desde el principio de esta mesa redonda. Entre ellos se incluyen los siguientes:

- El respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
- La libertad de asociación.
- La libertad de expresión y opinión.
- El acceso al poder y a su ejercicio de conformidad con el Estado de derecho.
- La celebración de elecciones periódicas, libres y justas por sufragio universal y por voto secreto como expresión de la voluntad

del pueblo.

- Un sistema plural de organizaciones y partidos políticos.
- La separación de poderes.
- La independencia del poder judicial.
- La transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública.
- Unos medios de comunicación libres, independientes y plurales.

En esa misma resolución, la Comisión de Derechos Humanos reafirmó que el derecho al desarrollo y a la erradicación de la pobreza extrema puede contribuir sobremedida a la promoción y consolidación de la democracia. También se señaló que la democracia es compatible con el amplio espectro de las ideas filosóficas, las creencias y las tradiciones sociales, culturales y religiosas que existen en el mundo y debería estar abierta a ellas.

El segundo documento importante de las Naciones Unidas al que quiero hacer referencia es la Nota Orientativa del Secretario General sobre Democracia, en la que se indica que la propia Carta de las Naciones Unidas hace referencia a las claves básicas de la democracia, es decir, los derechos humanos, las libertades fundamentales, la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y la eliminación de toda distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. En la nota orientativa se hace hincapié en que la Declaración Universal de los Derechos Humanos también recoge muchos de los elementos importantes de una democracia, especialmente el concepto de que «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 [...]». Si bien en la nota orientativa se hace referencia a la importancia

de los derechos civiles y políticos como base para el funcionamiento de la democracia, esta también explica que el atractivo de la democracia radica en parte en su vinculación con la mejora de la calidad de vida de todos los seres humanos.

Distinguidos expertos:

Señoras y señores:

Quisiera hacer llegar mi más sentido agradecimiento al DPA y a IDEA Internacional por su colaboración con el ACNUDH en la planificación y organización de esta mesa redonda. Es importante apoyar este tipo de actividades conjuntas y espero poder ser testigo de más ejemplos de este tipo de cooperación en un futuro. Con esto concluyo mi introducción. Muchas gracias. ■

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

### **ANEXO 3**

## **Intervención de la señora Elizabeth Spehar**

Directora de la División de Europa del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas

Es un gran placer participar en esta reunión organizada conjuntamente por el ACNUDH e IDEA. Quisiéramos que esta actividad tuviera un efecto multiplicativo que contribuyese a dar un nuevo impulso al paradigma de la democracia en las Naciones Unidas, y no solo en términos conceptuales y en cuanto a su relación con los principios y valores de la Organización, sino también en términos prácticos. Esta es la cuarta de una serie de reuniones organizadas en las Naciones Unidas con la ayuda de IDEA para debatir los fuertes vínculos existentes entre la democracia y los tres pilares de los objetivos de esta Organización, además de las cuestiones de género.

El tema que trataremos hoy de la relación entre la democracia y los derechos humanos no podría ser más oportuno. A lo largo del norte de África, Oriente Medio y más allá de Oriente Medio están proliferando los llamamientos por un mayor grado de libertad, por el de los derechos humanos, por la dignidad y por la participación política. Estas metas solo pueden lograrse y mantenerse en una sociedad democrática. Como apunta a menudo el Secretario General, los dirigentes de los países en transición son los primeros que deben escuchar y responder a las voces de sus pueblos. No obstante, la comunidad internacional también debe hacer caso a estas voces y prepararse para ayudar a proteger las libertades y los derechos fundamentales de estas comunidades que han sido suscritos por

todas las naciones y mejorar la participación política. Nuestra Carta y nuestros instrumentos sobre derechos humanos son muy claros en cuanto a estos principios fundamentales. No estamos aquí para promover un modelo concreto; no existe un modelo único de democracia para todos los países. Ahora bien, debemos contribuir a que todos logren acceder a sus derechos básicos, que incluyen los derechos políticos y civiles –democráticos– consagrados a escala universal en los instrumentos de las Naciones Unidas.

Durante la Cumbre Mundial de 2005, los gobiernos señalaron sin ambages los vínculos fundamentales entre la democracia y los derechos humanos, así como su relación con el desarrollo. Hicieron hincapié en que «la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente». Y si alguien cuestiona el lugar que ocupa la democracia en el contexto de las Naciones Unidas, el Secretario General nos recuerda en su Nota Orientativa sobre la Democracia de 2009 que «los principios democráticos forman parte del entramado normativo de las Naciones Unidas».

En estos tiempos turbulentos y cambiantes, las Naciones Unidas deben estar preparadas para llevar la iniciativa y apoyar a los países mediante una asistencia integral a la democracia y para ayudarles a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, aspectos que van de la mano. Asimismo, debemos lograr que la asistencia que brindamos sea más eficaz y esté mejor coordinada entre los distintos organismos de las Naciones Unidas y con otros agentes sobre el terreno. Nosotros, la comunidad internacional, también debemos plantearnos nuevas cuestiones fundamentales relacionadas con el apoyo que ofrecemos a la democracia y a los derechos humanos, incluidas las

siguientes: ¿nos estamos centrando en los problemas que debemos?; ¿de qué manera se perciben nuestras acciones de promoción y apoyo a la democracia?; ¿cómo nos aseguramos de que proporcionamos una asistencia sustancial e inclusiva y de que cumple plenamente con los principios de los derechos humanos?

Debemos estar especialmente atentos a lo siguiente:

- ¿Cuál es la imagen de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales con respecto a su papel en la promoción de los derechos humanos y la democracia?
- ¿Cómo podemos garantizar la credibilidad, la legitimidad y la rendición de cuentas en este área de trabajo tan delicada?
- ¿De qué manera podemos actuar ante la percepción de que se aplica un doble rasero en las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la democracia?
- ¿Cómo garantizamos un enfoque coherente y sistemático basado en normas y principios, al tiempo que evaluamos y adaptamos las respuestas de las Naciones Unidas en función de las necesidades específicas de cada país o de cada caso?
- ¿De qué modo podemos garantizar la consolidación y la sostenibilidad de los regímenes basados en la democracia y los derechos humanos?

Para las Naciones Unidas es importante que vayamos más allá de nuestro contexto específico y seamos capaces de reconocer los avances en la promoción y protección de los derechos humanos y la democracia logrados por distintas organizaciones regionales, incluidas la OEA y la UA, que han elaborado

sus propios instrumentos, progresivos, integrales y de gran alcance en la materia. Por el momento, las Naciones Unidas no disponen de mecanismos de este tipo y quizá sea útil aprender de ellas para poder fortalecer las herramientas de la Organización.

A modo de conclusión, permítanme reiterar que esta reunión se celebra en un momento crucial, en el que los pueblos de muchos países del mundo están luchando por una transición democrática, así como por el reconocimiento y pleno ejercicio de los derechos humanos básicos. No obstante, también existen casos preocupantes de países que están sufriendo retrocesos en sus normas y prácticas democráticas, lo que está provocando el deterioro de los derechos humanos. Es fundamental que la comunidad internacional y, en particular, las Naciones Unidas, desarrollen un enfoque integral y coordinado para hacer frente a estos enormes desafíos y procuren consolidar su apoyo a la sociedad civil, las sociedades en transición y los enfoques ascendentes de los derechos humanos y la promoción de la democracia. ■

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

## **ANEXO 4**

### **Intervención del doctor**

### **Massimo Tommasoli**

#### Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas

Es para mí un enorme placer darles la bienvenida a esta mesa redonda, la cuarta de una serie organizada por IDEA Internacional y las Naciones Unidas sobre la relación entre la democracia y los pilares de su trabajo. En las reuniones anteriores se ha tratado la democracia y el desarrollo, la democracia y la paz y la seguridad, y la democracia y la igualdad de género. En todas ellas estuvo presente de forma subyacente el vínculo entre la democracia y los derechos humanos.

Es una muestra de coherencia con el consenso creciente en los últimos dos decenios explicitado en el párrafo 8 de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993: «La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente». En el documento de antecedentes elaborado para esta ocasión se examinan las oportunidades y los desafíos conceptuales y operativos que emanan del establecimiento de estos vínculos en el sistema de las Naciones Unidas.

Hace apenas unos años, el debate entre los constructores de la democracia desencadenó una reacción en contra de la misma. Esto se debió a las evaluaciones que constataban no solo un empeoramiento de los indicadores y las tendencias, sino también una reducción del espacio para la democracia y los activistas de los derechos humanos en muchas situaciones complicadas, a pesar de los esfuerzos nacionales e internacionales por

apoyarla. Curiosamente, los promotores en materia de derechos humanos argumentaban que los autócratas utilizaban los términos democráticos de moda en sus discursos en aras de revestir de legitimidad internacional a procesos «democráticos» deficientes. Por ejemplo, en el informe Human Rights Watch (HRW) de 2008 se proclamaba que «rara vez la democracia ha sido tan aclamada y a la vez tan vulnerada, tan promovida y a la vez tan incumplida, tan importante y a la vez tan decepcionante» (HRW 2008, página 1; véase también Roth, 2009, página 140); asimismo, se apuntaba que esta situación podía ser en parte explicada debido a la falta de una definición de democracia establecida legalmente. Sin embargo, los acontecimientos del norte de África y de Oriente Medio han puesto de manifiesto la capacidad de la sociedad civil y de los ciudadanos activos, mujeres y hombres, para llevar la iniciativa a través de nuevas formas de movilización social y política, definiendo así un nuevo programa para la construcción de democracia en el próximo decenio.

De este modo, el concepto del derecho a una gobernanza democrática sigue cuestionándose y no está «consagrado en ningún instrumento jurídico ampliamente aprobado» (Rich, Newman, 2004, página 8). No obstante, tal y como destacó el Secretario General de las Naciones Unidas en su Nota Orientativa sobre la Democracia de septiembre de 2009, «existen unos cimientos normativos y conceptuales sólidos para el trabajo de las Naciones Unidas en materia de construcción de la democracia (Secretario General de las Naciones Unidas, 2009b)». Sin embargo, tanto en el ámbito de la democracia como en el de los derechos humanos, sigue habiendo «contradicciones y desequilibrios entre las expectativas públicas de justicia y la determinación de los Estados de proteger su soberanía; entre los Estados poderosos que aspiran a una hegemonía geopolítica y los que

aspiran al amparo del derecho internacional; y entre la promoción retórica y la falta de protección eficaz» (Jolly, Emmerj, Weiss, 2009, página 67).

En los tres grupos de expertos de nuestra mesa redonda se tratarán las siguientes cuestiones generales:

- ¿El trabajo de las Naciones Unidas en materia de democracia puede contribuir a reducir los desfases en la aplicación que se siguen detectando en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas?
- ¿De qué manera se pueden integrar mejor las operaciones relativas a los derechos humanos sobre el terreno que supongan la construcción de capacidades y supervisión, en el trabajo general de las Naciones Unidas en materia de construcción de la democracia y qué ventajas traería consigo esa integración?
- ¿De qué forma se puede aumentar la influencia de las consideraciones democráticas y de los derechos humanos en el trabajo por los derechos humanos realizado en otros ámbitos de las Naciones Unidas, como los enfoques del desarrollo basados en los derechos, las acciones humanitarias o las tareas de paz y seguridad?

Junto con el DPA y el ACNUDH, hemos elegido tres perspectivas para abordar los vínculos entre la construcción de la democracia y los derechos humanos: el trabajo de las Naciones Unidas en los cambios de régimen y las amenazas a la democracia; la percepción local del papel y la repercusión de las Naciones Unidas en la promoción de un enfoque a la gobernanza basado en los derechos; y la coherencia de las Naciones Unidas en la construcción de la gobernanza basada en el Estado de derecho. En este sentido resulta clave el trabajo en

la elaboración de constituciones, un área prioritaria para IDEA Internacional, sobre la que, en colaboración con las Naciones Unidas, se están elaborando un análisis comparativo y herramientas de construcción de capacidades para promotores a nivel nacional e internacional.

La capacidad de respuesta de los gobiernos a los intereses y las necesidades de la mayoría de sus ciudadanos está directamente relacionada con la capacidad de las instituciones y los procesos democráticos de fortalecer las dimensiones de los derechos, la igualdad y la rendición de cuentas. Si se entiende el Estado de derecho no como un mero instrumento del gobierno, sino como una regla vinculante para el conjunto de la sociedad, incluido el gobierno, el Estado de derecho entonces constituye un elemento fundamental para avanzar hacia la democracia. No obstante, el fortalecimiento del Estado de derecho no puede entenderse únicamente como la aplicación de normas y procedimientos. Es necesario hacer hincapié en su papel fundamental en la protección de los derechos y las mejoras en materia de inclusividad, de modo que esa protección se enmarque dentro del contexto más amplio del desarrollo humano.

Una característica que comparten la democracia y el Estado de derecho es que los enfoques estrictamente institucionales no garantizan en absoluto los resultados reales de los procesos y procedimientos, aunque estos sean correctos desde el punto de vista formal. Cuando se estudia la relación entre el Estado de derecho y la democracia es importante diferenciar el «Estado por derecho» en el que las leyes son un instrumento del gobierno y se considera que el gobierno está por encima de la ley, y el «Estado de derecho» que implica que todos los miembros de la sociedad están sometidos a la ley, incluido el gobierno. Básicamente, para establecer unos límites constitucionales del poder, una

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

característica fundamental de la democracia, es imprescindible el respeto de los derechos humanos y del Estado de derecho.

Otra dimensión clave del vínculo entre los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia es el reconocimiento de que la construcción de la democracia y del Estado de derecho pueden ser procesos convergentes que se refuerzan mutuamente si el Estado de derecho se define en términos amplios basados en fines, y no en términos restringidos, formales y exclusivamente procedimentales. Ese vínculo es fuerte cuando se concibe el Estado de derecho en relación con resultados sustantivos, como la justicia y la gobernanza democrática. Esta distinción suele caracterizarse oponiendo los conceptos de «formal» (o *thin*, en inglés «tenue») y «sustancial» (o *thick*, en inglés «denso») del Estado de derecho.

Es evidente que existe una relación entre las nociones formales y sustantivas. Algunos académicos se oponen a esta dicotomía y señalan que, en situaciones de cambios sociales y políticos, tanto el fondo como la forma del Estado de derecho pueden ser más o menos densos o tenues. No obstante, en términos generales, las definiciones formales (o tenues) se centran en los procedimientos de formulación y ejecución de las normas, mientras que las definiciones sustanciales (o densas) velan por la protección de los derechos y los sitúan en un contexto más amplio de desarrollo humano.

Una definición sustancial describe el Estado de derecho de forma positiva, con elementos como una constitución sólida, un sistema electoral eficaz, un compromiso para con la igualdad de género, leyes que protejan a las minorías y otros grupos vulnerables y una sociedad civil fuerte. El Estado de derecho, defendido por un poder judicial independiente, desempeña la función básica de garantizar que los

derechos civiles y políticos y las libertades civiles están protegidas y que la igualdad y dignidad de todos los ciudadanos no estén en peligro. También contribuye a proteger el funcionamiento real de los distintos organismos de rendición de cuentas, electorales, sociales y horizontales de posibles obstrucciones e intimidaciones por parte de agentes estatales poderosos.

La diferencia entre esta definición sustancial y una definición formal radica en la importancia que esta última otorga a los procedimientos de formulación y aplicación de las normas. El Secretario General de las Naciones Unidas proporciona ejemplos de los postulados de una definición «sustancial» en sus informes sobre el Estado de derecho. En 2004, el Secretario General declaró que, para las Naciones Unidas, el Estado de derecho es:

«[...] un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal» (Secretario General de las Naciones Unidas 2004, párrafo 6).

En cuanto a esta definición, en la Nota Orientativa sobre la Democracia de 2009, el Secretario General añadió que las Naciones

Unidas aportan conocimientos técnicos y asistencia «para la elaboración de legislación y, en particular, para el fortalecimiento de las instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales en el marco de esos principios, a fin de asegurar que tengan la capacidad, los recursos y la independencia necesaria para desempeñar sus respectivas funciones» (Secretario General de las Naciones Unidas, 2009b).

Con los años, las Naciones Unidas han fomentado el Estado de derecho a nivel internacional a través de la consolidación y el desarrollo de un marco internacional de normas y normativas y el establecimiento de cortes y tribunales internacionales y mixtos y de mecanismos no judiciales. Han perfeccionado su marco de participación en el sector del Estado de derecho a nivel nacional mediante la prestación de asistencia a la elaboración de constituciones, el marco jurídico nacional, las instituciones de justicia, la gobernanza, la seguridad y los derechos humanos, la justicia transicional y el fortalecimiento de la sociedad civil. El Secretario General, en su Nota Orientativa de 2008 sobre los criterios de la asistencia de las Naciones Unidas en el ámbito del Estado de derecho, proporcionaba los principios generales y un marco orientativo para las actividades de la Organización en este ámbito a nivel nacional (Secretario General de las Naciones Unidas, 2008). Asimismo, en su Nota Orientativa de 2009 sobre la asistencia de las Naciones Unidas en los procesos constituyentes, describió los componentes de todo proceso de elaboración de una constitución, reconociendo la importancia de estas procesos para las transiciones democráticas (Secretario General de las Naciones Unidas, 2009a).

El Estado de derecho es un principio fundamental adoptado por la mayor parte de las democracias modernas, lo que prueba su importancia para la construcción de la

democracia. Los textos constitucionales constituyen las leyes fundamentales y, a menudo, supremas del Estado, y el Estado de derecho dicta el respeto de estos principios por encima de todos los demás códigos jurídicos. Las constituciones también protegen los valores y principios fundamentales al hacer que su proceso de enmienda sea engorroso. Algunas constituciones garantizan la existencia de determinados principios y valores mediante una prohibición de enmienda. El poder judicial, que aplica la ley a los casos individuales, ejerce de guardián del Estado de derecho. Por tanto, un poder judicial que funcione adecuadamente es un requisito esencial para el Estado de derecho, que requiere de un sistema legal ecuánime, del derecho a una audiencia justa y el de acceso a la justicia (Böckenförde, Hedling, Wahi, 2011, páginas 17-18).

Las constituciones no se limitan a establecer un gobierno y regular sus relaciones con los ciudadanos. En muchos países se han convertido en instrumentos para gestionar las crisis. La ventaja de disponer de textos constitucionales diseñados para Estados afectados por conflictos y profundamente divididos es su capacidad para reconciliar a los grupos, lidiar con agravios intolerables y evitar una mayor polarización y deterioro del conflicto. En este sentido, es extremadamente importante que el país sienta dichos textos como propios. El proceso que se elija debe dejarse en manos de los redactores de la constitución nacional que consigan prevalecer en el contexto local. Un diseño constitucional adaptado a los requisitos de la gestión de conflictos ha demostrado conseguir ciertos resultados. Al mismo tiempo, hay otros factores, como la desigualdad económica, que cada vez son más determinantes en las nuevas reivindicaciones en relación a la construcción de constituciones.

Democracia y derechos humanos: El rol de las Naciones Unidas

La justicia electoral es otro ejemplo de los vínculos existentes entre la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho. Esta garantiza que todas las acciones, procedimientos y decisiones relacionados con el proceso electoral respetan la ley y que el ejercicio de los derechos electorales está protegido y restaurado, de modo que aquellos que creen que se han violado sus derechos electorales puedan presentar una queja, obtener una audiencia y recibir una resolución judicial. El sistema de justicia electoral es un instrumento clave del Estado de derecho y la garantía final de cumplimiento con el principio democrático de celebrar elecciones libres, justas y verdaderas.

Tal y como señaló la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (2012), unas elecciones con integridad, es decir, basadas en la igualdad política, la transparencia y la rendición de cuentas, son imprescindibles para que se respeten los principios democráticos y los derechos humanos, ya que dan vida a los derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y otros pactos e instrumentos internacionales sobre los derechos humanos<sup>9</sup>. Una de las principales dificultades para celebrar elecciones con integridad reside en la construcción de un Estado de derecho que fundamente las reclamaciones sobre justicia electoral y derechos humanos, de modo que los ciudadanos, incluidos los adversarios políticos y la oposición, tengan medios de reparación judicial para ejercer sus derechos en relación con las elecciones<sup>10</sup>.

El debate en curso sobre el programa de desarrollo internacional posterior a 2015 brinda una oportunidad única para hacer hincapié en los vínculos entre la democracia,

los derechos humanos y el Estado de derecho. Para garantizar la rendición de cuentas de los Estados dentro de los marcos de la apropiación democrática es fundamental tener en consideración tanto la dimensión de la democracia como del Estado de derecho en la próxima generación de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como el valor potencial de un objetivo voluntario en materia de democracia, derechos humanos y Estado de derecho para contribuir a avanzar con el programa de desarrollo. ■

<sup>9</sup> Las elecciones con integridad son importantes por muchos otros motivos tangibles: dan autonomía a las mujeres, contribuyen a la lucha contra la corrupción, ofrecen servicios a los pobres, mejoran la gobernanza y ponen fin a las guerras civiles.

<sup>10</sup> Entre otras dificultades se incluyen la construcción de órganos de gestión electoral profesionales y competentes, la creación de instituciones y normas para la competencia entre distintos partidos y la división del poder, la eliminación de los obstáculos a la participación política universal en pie de igualdad y la regulación de la financiación política opaca, secreta y sin control.

# Bibliografía

- Böckenförde, M., Hedling, N., Wahiu, W., *A Practical Guide to Constitution Building* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2011), disponible en inglés en <http://www.idea.int/publications/pgcb/index.cfm>
- Boutros-Ghali, B., *Un programa de democratización* (Nueva York: Naciones Unidas, 1996)
- Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y. y Regan, A., *Constitution-making and Reform: Options for the Process* (Ginebra: Interpeace, 2011) Disponible en inglés en <http://www.constitutionmakingforpeace.org/sites/default/files/Constitution-Making-Handbook.pdf>
- Comisión de Derechos Humanos de las de Naciones Unidas, *La promoción y consolidación de la democracia*, Resolución 2000/47, disponible en <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/c97d8f650cb2040f802568d600583ece?Opendocument>
- Comisión de Derechos Humanos de las de Naciones Unidas, *Marshall v. Canadá, Comunicación n.º 205/1986*, Documento de Naciones Unidas CCPR/C/43/D/205/1986 (1991), disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/205-1986.html>
- Comisión de Derechos Humanos de las de Naciones Unidas, *Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia*, Resolución 2002/46, disponible en <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol%29/E.CN.4.RES.2002.46.Sp?Opendocument>
- Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, *Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo* (Estocolmo-Ginebra: IDEA Internacional y la Fundación Kofi Annan, 2012). Disponible en <http://www.idea.int/publications/deepening-democracy/sp.cfm>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Human Rights Watch, *Informe mundial 2008: Acontecimientos de 2007* (Nueva York: HRW, 2008)
- Jolly, R., Emmerj, L., Weiss, Th. G. (editores), *UN Ideas that Changed the World* (Bloomington e Indianápolis: Indiana University Press, 2009)
- Naciones Unidas, *Derechos humanos, democracia y Estado de derecho*, Consejo de Derechos Humanos, (2012), Resolución A/HRC/RES/19/36 aprobada el 23 de marzo de 2012, disponible en [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/19/36&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/19/36&referer=/english/&Lang=S)
- Naciones Unidas, 1945. *Carta de las Naciones Unidas*. San Francisco: Naciones Unidas. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/charter/>
- Naciones Unidas, *Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993*, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1296.pdf?view=1>
- Organización de la Unidad Africana, *Lomé Declaration of July 2000 on the Framework for a OAU response to unconstitutional changes of government (Declaración de Lomé de julio de 2000 sobre el marco de respuesta de la OUA a los cambios inconstitucionales de gobierno)* (AHG/Decl. 5 (XXXVI) 2000), disponible en inglés en [http://www2.ohchr.org/english/law/compilation\\_democracy/lomedec.htm](http://www2.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/lomedec.htm)
- Rich, R., Newman, E., «Introduction: Approaching democratization policy», páginas 3-31 en Newman, E., Rich R. (editores), *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*, (Tokio-Nueva York-París: UNU Press, 2004)

- Roth, K., «Désptotas disfrazados de demócratas», *Journal of Human Rights Practice*, 1/1, marzo de 2009, páginas 140–155
- Secretario General de las Naciones Unidas, 2009b, *Nota de orientación del Secretario General sobre la democracia*, septiembre de 2009, disponible en [http://www.un.org/es/globalissues/democracy/sg\\_guidance\\_note.shtml](http://www.un.org/es/globalissues/democracy/sg_guidance_note.shtml)
- Secretario General de las Naciones Unidas, *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, 23 de agosto de 2004, S/2004/616, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616>
- Secretario General de las Naciones Unidas, *En aras de la justicia: un programa de acción para reforzar el Estado de derecho en los planos nacional e internacional*, 16 de marzo de 2012, A/66/749, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/66/749>
- Secretario General de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas*, A/50/332, 7 de agosto de 1995, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/50/332>
- Secretario General de las Naciones Unidas, *Nota Orientativa del Secretario General sobre los criterios de asistencia de las Naciones Unidas en el ámbito del Estado de derecho*, abril de 2008, disponible en [http://www.unrol.org/files/SG%20Guidance%20Note%20on%20UN%20Approach-ROL\\_SPANISH.pdf](http://www.unrol.org/files/SG%20Guidance%20Note%20on%20UN%20Approach-ROL_SPANISH.pdf)
- Secretario General de las Naciones Unidas, *Secretary-General's Guidance Note UN Assistance to Constitution-Making Processes*, abril de 2009. Disponible en inglés en [http://www.unrol.org/files/Guidance\\_Note\\_United\\_Nations\\_Assistance\\_to\\_Constitution-making\\_Processes\\_FINAL.pdf](http://www.unrol.org/files/Guidance_Note_United_Nations_Assistance_to_Constitution-making_Processes_FINAL.pdf)
- Tommasoli, M. (editor), *Democracia, paz y seguridad: El rol de las Naciones Unidas*. Documento de políticas (Nueva York: IDEA Internacional/ONU/PNUD 2010), disponible en <http://www.idea.int/publications/democracy-peace-security-un/sp.cfm>

# Siglas y acrónimos

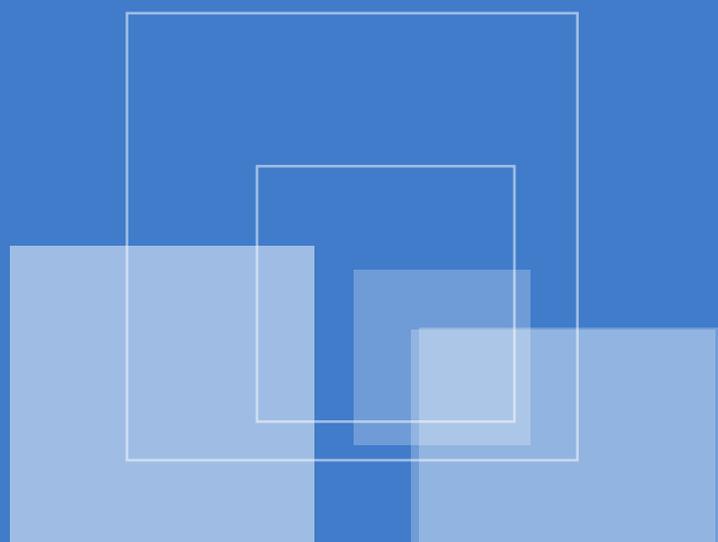
|             |  |
|-------------|--|
| ACNUDH      | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos                |
| BDP         | Dirección de Políticas de Desarrollo (PNUD)  |
| CEDAW       | Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer        |
| DGG         | Grupo de Gobernanza Democrática (BDP del PNUD)   |
| DOMP        | Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz                                       |
| DPA         | Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas                                     |
| EPU         | examen periódico universal   |
| FNUD        | Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia  |
| HRW         | Human Rights Watch   |
| IDEA        | Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral                         |
| ODM         | Objetivos de Desarrollo del Milenio  |
| ODS         | Objetivos de Desarrollo Sostenible   |
| OEA         | Organización de los Estados Americanos   |
| ONU         | Organización de las Naciones Unidas  |
| ONU Mujeres | Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres |
| OSCE        | Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa                                    |
| OUA         | Organización de la Unidad Africana   |
| PNUD        | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo   |
| UA          | Unión Africana   |
| UIP         | Unión Interparlamentaria   |
| UNFPA       | Fondo de Población de las Naciones Unidas  |



Democracia y derechos  
humanos: El rol de las  
Naciones Unidas



Democracia y derechos  
humanos: El rol de las  
Naciones Unidas



### **IDEA Internacional**

Strömsborg  
SE – 103 34 Stockholm  
Sweden  
Teléfono: +46 9 698 37 00 Fax: +46 8 20 24 22  
Correo electrónico: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Sitio web: [www.idea.int](http://www.idea.int)  
Facebook.com/InternationalIDEA, Twitter@Int\_IDEA

### **Oficina del Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas**

336 East 45<sup>th</sup> Street, 14<sup>th</sup> Floor  
New York, NY 10017, USA  
Teléfono: +1 212 286 1084  
Fax: +1 212 286 0260  
Correo electrónico: [unobserver@idea.int](mailto:unobserver@idea.int)  
ISBN: 978-91-87729-39-3