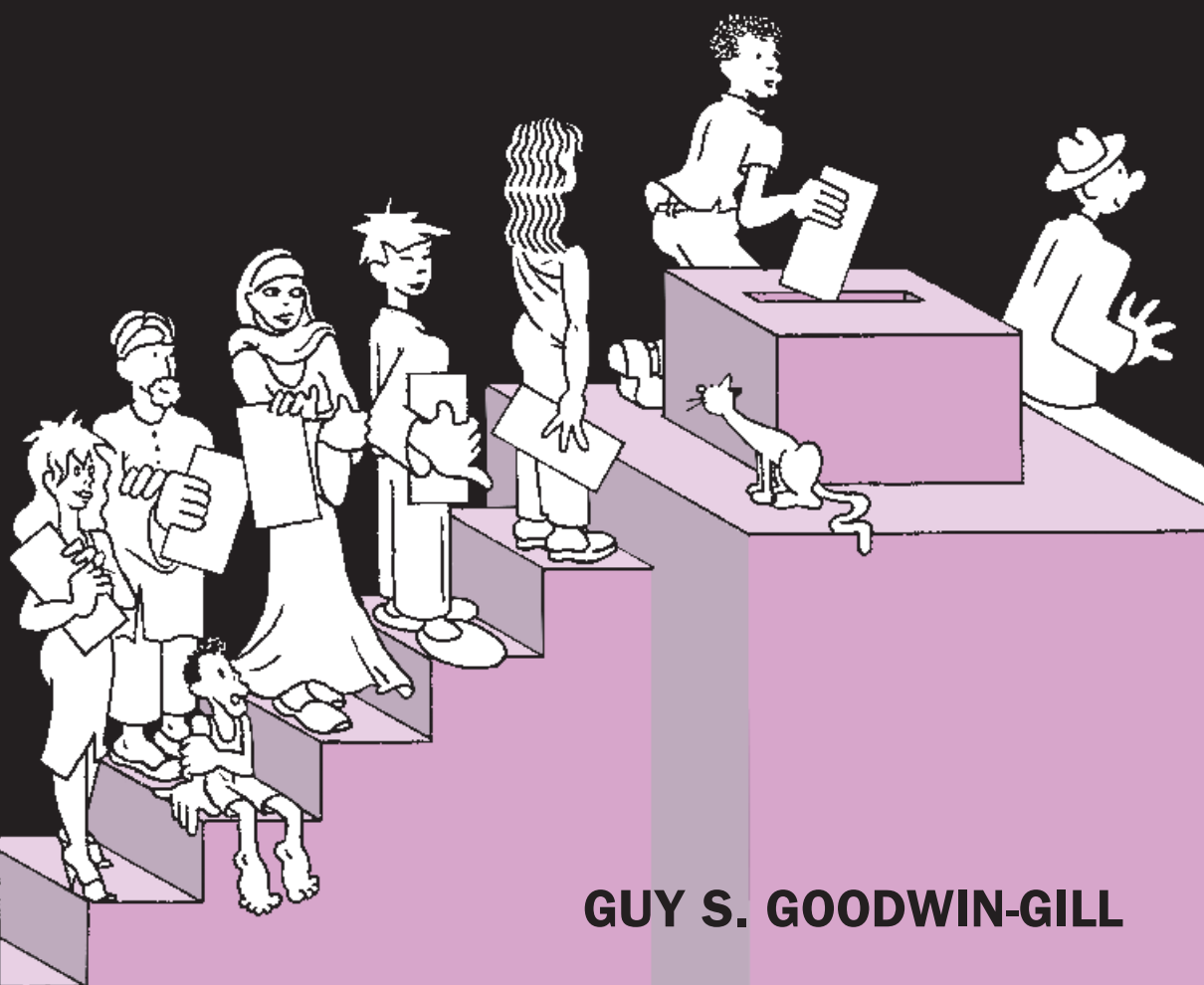


ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS

EDICIÓN NUEVA Y AMPLIADA



GUY S. GOODWIN-GILL

Elecciones libres y justas

Edición nueva y ampliada

Primera Parte:

Nuevos avances por el camino de la democracia

Segunda Parte:

Evolución del derecho internacional y la práctica (1994)

Guy S. Goodwin-Gill

Senior Research Fellow, All Souls College, Oxford

Diciembre 2005

Copyright © Unión Interparlamentaria 2006 Traducción española 2007

Primera edición 1994

Todos los derechos reservados

Impreso en Suiza

ISBN:

92-9142-317-3

978-92-9142-317-0

Ninguna parte de esta publicación podrá ser comprada, almacenada en ningún sistema de almacenamiento o transmitida, de cualquier manera o forma, electrónica o mecánica, ni se podrán hacer fotocopias, grabaciones u otros tipos de formatos con el propósito de copiar el presente material, sin previo permiso de la Unión Interparlamentaria.

Esta publicación es distribuida sujeta a la condición de que no sea vendida, dada en préstamo o distribuida sin el consentimiento de la editorial. Tampoco puede ser distribuida en un formato distinto al que se utilizó para su publicación ni sin incluir estas mismas condiciones. Las solicitudes para obtener el derecho de reproducción total o parcial de esta publicación deben ser enviadas a la Unión Interparlamentaria. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales podrán reproducir este trabajo sin permiso alguno, pero deben informar a la Unión Interparlamentaria de dicha reproducción.

Publicado por la Unión Interparlamentaria

PO Box 330

1218 Le Grand-Saconnex

Ginebra, Suiza

Tel.: +41 22 919 41 50

Fax: +41 22 919 41 60

E-mail: postbox@mail.ipu.org

Internet: <http://www.ipu.org>

Impreso y encuadernado por SRO-Kundig, Ginebra, Suiza

Cubierta creada por Aloys Lolo, Les Studios Lolos, Carouge, Suiza

Traducido al español por Patrocinio López Herrada, Ginebra, Suiza

Índice por Pliar Wyman, Wyman Indexing, Anápolis, MD - USA

ÍNDICE

PRÓLOGO del Secretario General de la UIP	v
PREFACIO DEL AUTOR	vi
DECLARACIÓN SOBRE LOS CRITERIOS PARA ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS, adoptada por unanimidad por el Consejo Interparlamentario en su 154ª reunión (París, 26 de marzo de 1994)	vii

PRIMERA PARTE

Elecciones libres y justas: Nuevos avances por el camino de la democracia

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. DEFINICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES.....	7
2.1 La Unión Interparlamentaria	7
2.1.1 El estatus de la UIP en sus relaciones con las Naciones Unidas	7
2.1.2 Programa de la UIP.....	9
2.2 La Asamblea General de las Naciones Unidas, elecciones y democracia	12
2.2.1 Promoción del principio de las elecciones.....	18
2.2.2 Apoyo a las democracias nuevas o restauradas.....	22
2.2.3 Respeto de los principios de la soberanía nacional.....	28
2.3 La Comisión de Derechos Humanos.....	32
2.3.1 Promoción y consolidación de la democracia	33
2.3.2 Mayor participación popular.....	37
2.3.3 La función de las organizaciones regionales y de otro tipo	40
2.4 Algunos aspectos de los avances registrados en los planos regional y subregional	42
2.4.1 África	44
2.4.2 El continente americano	48
2.4.3 El Commonwealth	50
2.4.4 Europa.....	51
3. EVOLUCIÓN DEL DERECHO Y DE LA PRÁCTICA	60
3.1 Elecciones, democracia y rendición de cuentas	62
3.2 Democracia, representación y sistemas electorales	65
3.3 Partidos políticos y derechos políticos.....	67
3.4 El derecho de voto.....	72
3.5 Elecciones e igualdad.....	76
3.5.1 La participación de las mujeres en la vida política.....	77
3.6 Administración electoral	80
4. UN PROGRAMA PARA AHORA Y PARA EL FUTURO.....	81
4.1 Volviendo a <i>Elecciones libres y justas</i>	81
4.2 Rendición de cuentas y verificación	86
4.3 Participación, representación e igualdad.....	93
4.4 Programa en evolución constante.....	97
4.5 El «imperativo democrático».....	100

Elecciones libres y justas: Evolución del derecho internacional y la práctica (1994)

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS	105
1.1 Líneas generales del estudio.....	107
1.2 Fuentes	108
2. BASE DEL DERECHO INTERNACIONAL	110
2.1 Obligaciones internacionales	110
2.2 Autodeterminación y soberanía nacional.....	110
2.3 Elecciones y tratados relativos a los derechos humanos	115
2.3.1 Instrumentos universales.....	115
2.3.2 Instrumentos regionales.....	116
2.4 Actividades electorales de las Naciones Unidas	119
2.4.1 Actividades de la Asamblea General	122
2.5 La Unión Interparlamentaria: política y práctica	123
2.6 Acontecimientos regionales y otros	125
3. ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS	128
3.1 Obligaciones internacionales	128
3.1.1 Ley y sistemas electorales	128
3.1.2 Delimitación de las circunscripciones	133
3.1.3 Gestión de las elecciones.....	136
3.1.4 El derecho al voto	142
3.1.5 Inscripción de los electores.....	146
3.1.6 Educación cívica e información de los electores.....	150
3.1.7 Candidatos, partidos políticos y organización política	152
3.1.8 Campañas electorales.....	160
3.1.8.1 Derechos humanos y entorno electoral	164
3.1.8.2 Acceso a los medios informativos y cobertura de los mismos.....	166
3.1.8.3 Códigos de conducta.....	170
3.1.9 Escrutinio, control y resultados	171
3.1.10 Quejas y resolución de litigios.....	178
3.2 Evaluación.....	179
4. NORMAS INTERNACIONALES.....	181
4.1 Objetivo.....	183
4.2 Derechos y responsabilidades de los individuos y los partidos políticos	183
4.3 Derechos y responsabilidades del gobierno	184
5. CONCLUSIONES	188
ANEXO:	
Elecciones libres y justas – Extractos de instrumentos internacionales seleccionados	189
BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA	193
SITIOS WEB DE INTERÉS.....	217
INDICE ALFABÉTICO	218

PRÓLOGO

En 1994, cuando la UIP publicó su estudio sobre las *Elecciones libres y justas* y aprobó la *Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas*, pocos podían imaginar hasta qué punto los criterios de «libertad» y de «justicia» iban a convertirse en normas universalmente reconocidas por las que se mediría la calidad de unas elecciones.

La importancia primordial de las elecciones libres y justas para la democracia fue reafirmada posteriormente por los Miembros de la UIP en 1997, cuando estos aprobaron la *Declaración Universal sobre la Democracia*, estipulando que «el elemento clave del ejercicio de la democracia es la celebración a intervalos periódicos de elecciones libres y justas que permitan la expresión de la voluntad popular.»

En la primera edición de *Elecciones libres y justas* se definieron los elementos constitutivos de una elección libre y justa en relación con las normas y criterios del derecho internacional y la práctica de los Estados. La repercusión del estudio, así como la pertinencia continua de la Declaración, fueron reconocidas ampliamente por los expertos electorales participantes en la Mesa Redonda Internacional sobre Normas Electorales, organizada por la UIP en noviembre de 2004.

Sin embargo, en vista del importante desarrollo experimentado desde 1994 por la teoría y práctica electorales, en particular la multiplicación de los agentes implicados, parecía oportuno proceder a examinar los nuevos acontecimientos en materia de normativas electorales. Es, por lo tanto, comprensible que la UIP quiera hacer una nueva contribución a la comprensión y aplicación del concepto de elecciones libres y justas.

Esta segunda edición de *Elecciones libres y justas* contiene dos partes bien diferenciadas. En los cuatro nuevos capítulos incluidos en la Primera Parte se pasa revista a la evolución del derecho y la práctica internacionales desde 1994 y se hace una evaluación general de la influencia que han tenido la Declaración y el estudio de la UIP en el desarrollo y consolidación de normas jurídicas. El último capítulo de la Primera Parte presenta una serie de cuestiones que ya se están planteando – o que podrían plantearse pronto – en el ámbito de las normas y criterios electorales. La rendición de cuentas, la participación y la representación, en particular la representación de la mujer, son algunos de los temas que fueron señalados en la Mesa Redonda Internacional sobre Normas Electorales y que se desarrollan en estas páginas. La Segunda Parte contiene el texto completo del estudio de 1994 con algunas correcciones de poca entidad.

La UIP espera que esta edición nueva y ampliada de *Elecciones libres y justas* suscite tanto interés como la primera entre todos aquellos que velan por la calidad de las elecciones, en particular los parlamentos, las comisiones electorales, los observadores electorales y las ONG que trabajan sobre cuestiones electorales. Espera asimismo que este volumen sea también una herramienta valiosa para los estudiosos del derecho internacional y los sistemas electorales.

Por último, desearía agradecer sinceramente a su autor, Guy Goodwin-Gill, su disposición a retomar una tarea que se remonta a 1994 y el exhaustivo análisis que ha realizado de las novedades recientes en esa esfera. Vaya mi agradecimiento también a los participantes de la Mesa Redonda Internacional sobre Normas Electorales, así como a la Fundación Ford, por su apoyo financiero, generoso y continuo, a las tareas que la UIP lleva a cabo sobre establecimiento de normativas electorales.

Anders B. Johnsson
Secretario General
Unión Interparlamentaria

PREFACIO DEL AUTOR

En las conclusiones del estudio sobre *Elecciones libres y justas* de 1994, que ahora figuran en la Segunda Parte del presente libro, sostuve que había llegado el momento de reexaminar el concepto tradicional sobre el derecho de representar al Estado, y señalé que la manera mediante la cual la voluntad del pueblo se traduce en poder representativo era ya, efectivamente y por sí misma, un tema de derecho internacional.

Retomar ese estudio para preparar una nueva edición constituía todo un desafío, especialmente porque lo que se quería era, esencialmente, una nueva introducción a un texto que, en cualquier caso, quedaría invariable. Pocos son los autores que estarían plenamente satisfechos de un texto redactado hace diez o más años, suponiendo que lo hubieran estando entonces, habida cuenta de que la revisión es un proceso que bien puede no acabar nunca. Se trató, empero, de un reto estimulante y que arrojó luz sobre muchos puntos. La Mesa Redonda organizada por la UIP en noviembre de 2004 me proporcionó tanto una idea sobre la dirección en que era preciso avanzar como algunos consejos valiosos sobre cuestiones emergentes, y estoy sinceramente agradecido por las críticas constructivas expresadas en dicha reunión. Pese a todo, en un principio no tenía claro el enfoque que debía adoptar en una nueva introducción, y éste sólo fue tomando forma a través del análisis de los acontecimientos y la evolución que han tenido lugar desde aquella primera publicación.

La revisión que ahora constituye la Primera Parte de la presente publicación no es, en modo alguno, exhaustiva, y la labor complementaria de muchos de quienes tradicionalmente colaboran con la UIP no ha recibido siempre toda la atención que merecía. En todo caso, he tratado de distinguir corrientes de influencia, actividades e inquietudes concretas y de arrojar luz sobre, al menos, una parte de las prioridades futuras.

Es evidente que la cuestión de la representación está llamada a ser un eje central del discurso futuro, que girará no sólo en torno a las elecciones libres y justas, sino también al significado mismo de la democracia en su nivel más básico, esto es, qué constituye en la práctica un gobierno representativo, democrático y que rinde cuentas, en un contexto político y social basado en la justicia, los derechos humanos y el imperio de la ley.

Ha sido un inmenso placer para mí el haber podido colaborar una vez más con la Unión Interparlamentaria sobre temas tan importantes. Deseo expresar mi más sincero reconocimiento al enérgico apoyo y aliento que me ha ofrecido Anders B. Johnsson, Secretario General de la UIP, cuyo compromiso personal con las instituciones verdaderamente democráticas y representativas es un ejemplo para todos nosotros. El apoyo prestado por sus colegas a este proyecto no ha sido menos entusiasta. Estoy especialmente agradecido a Martin Chungong, por su ayuda a lo largo de los años, Julie Ballington, por sus profundos conocimientos y la atención que dedica a las cuestiones de género, y Andy Richardson, por haber guiado con esmero y profesionalismo este proyecto hasta su conclusión. Desearía expresar también mi agradecimiento a Michael D. Boda, tanto por su contribución a la organización y la fijación de contenidos de la Mesa Redonda de la UIP, como por sus observaciones durante la etapa de redacción. Huelga decir que las conclusiones y las opiniones expresadas en estas páginas son exclusivamente mías, como también lo son las posibles equivocaciones, omisiones o errores de apreciación.

Guy S. Goodwin-Gill
All Souls College - Oxford

Diciembre de 2005

DECLARACION SOBRE LOS CRITERIOS PARA ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS

*Adoptada por unanimidad por el Consejo Interparlamentario en su 154ª reunión (París, 26 de marzo de 1994)**

EL CONSEJO INTERPARLAMENTARIO

Reafirmando la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los cuales se establece que la autoridad de los gobiernos estará basada en la voluntad del pueblo expresada en elecciones periódicas y auténticas,

Reconociendo y haciendo suyos los principios fundamentales que rigen las elecciones periódicas libres y justas, reconocidos por los Estados en los instrumentos universales y regionales relativos a los derechos humanos, en particular el derecho de toda persona a intervenir en el gobierno de su país de modo directo o indirecto, a través de representantes elegidos libremente, a votar en esas elecciones en escrutinio secreto, a tener las mismas oportunidades de ser candidato para las elecciones y a expresar sus opiniones políticas, en forma individual o en asociación con otros.

Persuadido del hecho de que cada Estado tiene derecho soberano, de acuerdo con la voluntad de su pueblo, a elegir y desarrollar libremente su propio sistema político, social y cultural, sin interferencia de otros Estados en el estricto respeto a la Carta de las Naciones Unidas,

Deseando promover el establecimiento de regímenes democráticos, pluralistas y representativos en todo el mundo,

Reconociendo que el establecimiento y fortalecimiento de los procesos y las instituciones democráticas es responsabilidad común de los gobiernos, los electores y las fuerzas políticas organizadas, que las elecciones periódicas continuados destinados a proteger los derechos e intereses de las personas gobernadas y que, como cuestión de carácter práctico, el derecho de todos a intervenir en el gobierno de su país es un factor primordial para que todo individuo goce de la totalidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales,

Ve con agrado la función creciente de las Naciones Unidas, la Unión Interparlamentaria, las organizaciones y asambleas parlamentarias regionales y las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, para proporcionar asistencia electoral a petición de los gobiernos,

* Entre los 129 parlamentos Miembros de la Unión, 112 estaban representados en la Conferencia cuando se adoptó la Declaración.

Por consiguiente adopta la siguiente Declaración sobre Elecciones Libres y Justas e insta a los gobiernos y parlamentos de todo el mundo a que se guíen por los principios y normas aquí contenidos:

1. Elecciones Libres y justas

En cualquier Estado, la autoridad de los poderes públicos sólo puede derivar de la voluntad del pueblo expresada en elecciones auténticas, libres y justas, celebradas a intervalos regulares sobre la base del sufragio universal, igual y secreto.

2. Derechos relativos al voto y la elección

- (1) Todo ciudadano mayor de edad tiene el derecho a votar en las elecciones sobre una base no discriminatoria.
- (2) Todo ciudadano mayor de edad tiene el derecho al acceso a un procedimiento de inscripción de los electores que se eficaz, imparcial y no discriminatorio.
- (3) Ningún candidato elegible se verá negado el derecho a votar o a inscribirse en calidad de elector, a no ser que sea en virtud de criterios fijados por la ley, objetivamente verificables y ajustados a las obligaciones contraídas por el Estado en el marco del derecho internacional.
- (4) Todo individuo privado del derecho a votar o a inscribirse como elector tendrá derecho a apelar ante una jurisdicción competente para examinar esas decisiones y corregir los errores con prontitud y eficacia.
- (5) Todo elector tiene derecho a un acceso real, en condiciones de igualdad, a un local de voto en donde ejercer su derecho.
- (6) Todo elector tiene la capacidad de ejercer su derecho en condiciones de igualdad con otros y a lograr que su voto tenga peso equivalente al de los demás.
- (7) El derecho de votar en secreto es absoluto y no puede restringirse en modo alguno.

3. Derechos y responsabilidades relativos a la candidatura, al partido y a la campaña

- (1) Todo individuo tiene derecho a tomar parte en el gobierno de su país y a presentar, en condiciones de igualdad, su candidatura en las elecciones. Los criterios que rigen la participación en el gobierno del país están determinados conforme a las constituciones y leyes nacionales y no deben ser incoherentes con las obligaciones internacionales del Estado.
- (2) Todo individuo tiene derecho a formar parte, o a establecer junto con otros, un partido u organización de carácter político para competir en una elección.

- (3) Todo individuo tiene derecho, solo o en asociación con otros, a:
- Expresar las opiniones políticas sin interferencia;
 - Buscar, recibir e impartir información y efectuar una elección informada;
 - Desplazarse con libertad dentro del país para realizar una campaña electoral;
 - Realizar una campaña electoral en las mismas condiciones que los demás partidos políticos, incluido el partido que forma el gobierno existente.
- (4) Todo candidato a las elecciones y todo partido político tendrán iguales oportunidades de acceso a los medios informativos, en particular los medios de comunicación en masa, para dar a conocer sus opiniones políticas.
- (5) Será reconocido y protegido el derecho de los candidatos a la seguridad en lo que respecta a sus vidas y sus bienes.
- (6) Todo individuo y todo partido político tienen derecho a la protección de la ley y a que se ponga remedio a la violación de los derechos políticos y electorales.
- (7) Los derechos antes enunciados sólo pueden ser objeto de restricciones de carácter excepcional que estén de acuerdo con la ley y que sean razonablemente necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, la protección de la salud y la moralidad públicas o la protección de los derechos y libertades de otros, siempre que sean coherentes con las obligaciones contraídas por el Estado en virtud del derecho internacional. Las restricciones admisibles a la presentación de una candidatura, la creación y las actividades de los partidos políticos y los derechos a la campaña electoral no se aplicarán de modo que violen el principio de la no discriminación fundada en la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión, las opiniones políticas u otras, el origen nacional o social, la fortuna, el nacimiento u otra situación.
- (8) Todo individuo o partido político cuyos derechos relativos a la candidatura, al partido o a la campaña sean negados o limitados, tendrá derecho a apelar ante una jurisdicción competente para revisar esas decisiones y corregir los errores con prontitud y eficacia.
- (9) Los derechos de la candidatura, el partido y la campaña llevan consigo responsabilidades para con la comunidad. En particular, ningún individuo ni partido político tomará parte en actos de violencia.
- (10) Todo candidato y todo partido político que participe en una elección respetará los derechos y libertades de los demás.
- (11) Todo candidato y partido político que participe en una elección aceptará los resultados de elecciones libres y justas.

4. Derechos y responsabilidades de los Estados

- (1) Los Estados deben adoptar las disposiciones legislativas y otras medidas necesarias para garantizar los derechos y el marco institucional que permitan la celebración de elecciones periódicas y auténticas, libres y justas, conforme a sus obligaciones contraídas, en virtud del derecho internacional. En particular los Estados deben:
 - Establecer un procedimiento eficaz, imparcial y no discriminatorio para la inscripción de los votantes;
 - Establecer criterios claros para la inspección de los votantes, como la edad, la ciudadanía y la residencia, y cuidar de que esas disposiciones se apliquen sin distinción de ningún tipo;
 - Facilitar la formación y el libre funcionamiento de los partidos políticos, reglamentar posiblemente la financiación de los partidos políticos, asegurar la separación del partido y el Estado y establecer las condiciones equitativas de competencia en las elecciones legislativas;
 - Iniciar o facilitar programas nacionales de educación cívica, para lograr que la población esté al corriente de los procedimientos electorales y de los problemas planteados.
- (2) Además, los Estados deben adoptar las medidas políticas e institucionales necesarias para asegurar el logro progresivo y la consolidación de los objetivos democráticos, incluyendo a través del establecimiento de un mecanismo neutro, imparcial o equilibrado de administración de las elecciones. Al actuar así deben, en particular:
 - Lograr que los responsables de los distintos aspectos de las elecciones estén adiestrados y actúen con imparcialidad, que existan procedimientos coherentes de votación y que sean conocidos por los electores;
 - Garantizar la inscripción de los electores y actualizar las listas electorales y los procedimientos de sufragio, con la asistencia de observadores nacionales e internacionales, si corresponde;
 - Impulsar a los partidos, a los candidatos y a los medios informativos a que acepten y adopten un código de conducta que rija la campaña electoral y el escrutinio propiamente dicho;
 - Asegurar la regularidad del escrutinio mediante medidas apropiadas que impidan la votación múltiple o la votación por quienes no tienen derecho a hacerlo;
 - Asegurar la integridad del proceso de recuento de votos.
- (3) Los Estados respetarán y garantizarán el respeto de los derechos humanos de todos los individuos presentes en su territorio y sometidos a su jurisdicción. Por consiguiente, en época de elecciones, el Estado y sus órganos garantizarán:

- El respeto a la libertad de movimiento, reunión, asociación y expresión, en particular en el contexto de las manifestaciones y reuniones políticas;
 - Que los partidos y los candidatos tengan libertad para comunicar sus opiniones a los electores, y que gocen de igualdad de acceso a los medios informativos estatales y de servicio público;
 - Que se adopten medidas necesarias para garantizar la cobertura imparcial de la campaña en los medios informativos oficiales y de servicio público.
- (4) Para que las elecciones sean justas, los Estados deben adoptar las medidas necesarias a fin de asegurar que los partidos y los candidatos gocen de oportunidades razonables de presentar su programa electoral.
 - (5) Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para conseguir que se respete el principio del voto secreto, y para que los votantes puedan votar libremente, sin temor ni intimidación.
 - (6) Además, las autoridades estatales deben conseguir que el escrutinio se organice de modo que se evite el fraude o cualquier otra ilegalidad, que se mantengan la seguridad y la integridad del proceso y que el recuento de los votos esté a cargo de personal adiestrado, sometido a vigilancia y/o verificación imparcial.
 - (7) Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para asegurar la transparencia del conjunto del proceso electoral, incluyendo, por ejemplo, la presencia de representantes de los partidos y de observadores debidamente acreditados.
 - (8) Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los partidos, los candidatos y los simpatizantes gocen seguridad por igual, y deben asegurarse que las autoridades estatales adopten las medidas necesarias a fin de evitar la violencia electoral.
 - (9) Los Estados deben garantizar que las violaciones de los derechos humanos y las demandas relativas al proceso electoral sean resueltas con eficacia y prontitud en el curso del período electoral, actuando una autoridad independiente e imparcial, como son los tribunales o una comisión electoral.

PRIMERA PARTE

Elecciones libres y justas:
Nuevos avances por el camino de la democracia

1. INTRODUCCIÓN

El 26 de marzo de 1994, el Consejo de la Unión Interparlamentaria aprobó la Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas. Dicha Declaración, y el Estudio que se reproduce en la Segunda Parte de la presente edición, fueron un primer intento por exponer qué se entendía por el concepto de elecciones libres y justas desde la perspectiva del derecho internacional y los derechos humanos, teniendo en cuenta la práctica de los Estados y las organizaciones internacionales.

En la Mesa Redonda organizada por la Unión Interparlamentaria en noviembre de 2004 para conmemorar el primer decenio de vigencia de la expresión elecciones «libres y justas», los participantes estuvieron mayoritariamente de acuerdo en que el Estudio y la Declaración originales seguían cumpliendo su función y que no era necesaria una «nueva edición» propiamente dicha. Sí se propuso, en cambio, una reedición, precedida de una nueva introducción. Evidentemente, en ese nuevo documento no podía pasarse por alto un decenio de práctica pertinente; además, toda evaluación de la contribución de la labor precedente de la Unión Parlamentaria (UIP) en favor del establecimiento de criterios internacionales debía tener en cuenta la influencia de ésta en las organizaciones e instituciones que confirieron el impulso inicial. Asimismo, dicho documento permitiría señalar las lagunas o redundancias y exponer los problemas recientes o más apremiantes.

La nueva Primera Parte, titulada *Elecciones libres y justas: nuevos avances por el camino de la democracia*, trata de lograr los objetivos siguientes: exponer de manera sucinta el trabajo realizado por la UIP y las diversas entidades interesadas por las cuestiones de las elecciones y la democracia; examinar los progresos alcanzados en relación con la adopción y consolidación de los criterios internacionales pertinentes, gracias a la labor de las Naciones Unidas, en particular la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos, y de las organizaciones regionales; evaluar la evolución del derecho y la práctica; determinar los ámbitos que siguen planteando problemas; y sentar algunas de las bases de un programa de tareas presentes y futuras.

La Unión Interparlamentaria no es en modo alguno un órgano «legislativo» y sus declaraciones y resoluciones no pueden imputarse directamente a los Estados. Sin embargo, el hecho de que los criterios que figuran en la Declaración de esta organización tengan «autoridad» se debe, no tanto a haber sido aprobados por el Consejo Interparlamentario, aún cuando la naturaleza de este órgano y los miembros que lo integran tengan gran importancia, como a estar basados en el derecho internacional y la práctica de los Estados y las organizaciones internacionales, como queda de manifiesto

en la Segunda Parte del presente libro. Lo que la UIP ha hecho es plasmar esos principios en un conjunto único de criterios aplicables, sin erigirlos en ley, mostrando claramente cuándo determinados «momentos» electorales se rigen por una norma, están sujetos a un principio, o deben regularse en función de las prácticas establecidas y conforme al principio del respeto de las obligaciones. La autoridad de los criterios aprobados en 1994 ha sido confirmada repetidamente desde entonces. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 49/190, de 23 de diciembre de 1994, tomó nota de la Declaración, y dichos criterios se han integrado en la práctica de las organizaciones internacionales, en particular la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y organizaciones regionales tales como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa y la Organización de la Unidad Africana/Unión Africana. Además, la Declaración y el Estudio han sido traducidos a una docena de idiomas, a menudo con el apoyo financiero de organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales que prestan asistencia electoral. Con el tiempo, se han convertido en un manual, un *vade mecum*, o, al menos, un prontuario sobre las normas electorales elementales. La comunidad internacional de los Estados, tanto por conducto de la Asamblea General de las Naciones Unidas como por medio de numerosas organizaciones internacionales, han reconocido reiteradamente que, si bien la elección del sistema electoral incumbe a la soberanía de cada uno de los miembros de la sociedad de naciones, dicho sistema debe cumplir determinados criterios internacionales, entre los cuales figuran, por citar un ejemplo de los más comúnmente aceptados, el principio general de la no discriminación, así como las normas más específicas establecidas y refrendadas por los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos.

Ahora bien, el establecimiento de las normas y principios internacionales pertinentes es una cosa, y su aplicación en la práctica suele ser otra bien distinta. Ninguna regla se aplica por sí misma; es preciso que un juez, un asesor o incluso un observador determinen si los hechos se ajustan a la norma de derecho o si determinadas circunstancias responden o no a un principio. Tanto hoy día como entonces, es la *práctica* – la que ejercen los Estados, las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, la UIP, y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales – la que confiere un sentido concreto a términos generales, consolida las normas y fortalece la ley.

Durante los últimos diez años han proliferado las publicaciones y los estudios relativos a las elecciones y la democracia. Muchos de los observadores internacionales que han supervisado elecciones se han valido de su experiencia para tratar de explicar que significa «evaluar» una elección.

Las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y, en particular, las organizaciones no gubernamentales, han proporcionado una asistencia práctica y técnica considerables para la realización de elecciones y la «construcción» de la democracia, y han creado, con comentaristas y profesionales experimentados, un corpus de observaciones y directrices con el fin de aprovechar la experiencia adquirida y, en la medida de lo posible, concretar de una vez y para siempre qué significa exactamente el concepto de elecciones libres y justas.

Por otro lado, los especialistas y profesionales del derecho internacional, aun cuando a menudo han pasado por alto los aspectos prácticos y tediosos (al menos para algunos) del proceso electoral, han mantenido la «norma democrática» en el punto de mira, instando, con diverso grado de entusiasmo, a que se erija en norma o principio del derecho internacional. Otros juristas y teóricos del derecho han incidido nuevamente en las premisas fundamentales de la democracia, o tratado de determinar, analizar y resolver sus deficiencias actuales o hacer frente a la nueva generación de problemas, a menudo con resultados muy interesantes.

Como se señaló en la Introducción del estudio inicial de 1994 (véase más adelante la Segunda Parte, sección 1), términos fundamentales como «periódicas», «libres», «justas» y «auténticas» son conceptos sujetos a la interpretación. Así pues, el objetivo consistió entonces en renunciar a las evaluaciones subjetivas y presentar un criterio que pudiera aplicarse tan objetivamente como fuera posible, teniendo en cuenta que ninguna palabra o concepto se aplica a sí mismo, y que toda evaluación debe ser arbitrada por un juez u observador, con frecuencia en un contexto en el que incluso las personas más razonables pueden llegar a conclusiones diferentes. En general, en esta primera parte se ha adoptado ese mismo enfoque, pero con el objetivo particular de mostrar hasta qué punto nuestra comprensión de los criterios electorales internacionales ha aumentado gracias a la práctica de las organizaciones internacionales desde 1994, y cómo ha evolucionado el derecho.

No obstante, existen algunas diferencias importantes. En primer lugar, contrariamente a la Segunda Parte, en la Primera apenas se recurre a los innumerables informes de observación electoral publicados en los últimos años. El requisito básico de un proceso libre y justo es prácticamente indiscutible hoy en día y se emplea por doquier, no tanto para demostrar la cristalización y consolidación de normas y criterios como para determinar su aplicación sobre el terreno. Asimismo, actualmente disponemos de numerosa bibliografía sobre el transcurso de las elecciones y posterior resultado, a la que se hará referencia en las páginas siguientes.

En segundo lugar, cabe decir que en la Primera Parte, por su propio contenido, se ha prestado aparentemente menos atención a algunas de las

instancias que más han contribuido a la aplicación práctica de los criterios electorales internacionales, con muchas de las cuales colabora la UIP desde hace tiempo. La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Internacional (IDEA Internacional), el Instituto Nacional Demócrata (NDI), el Instituto Republicano Internacional (IRI), y el Centro Carter de la Universidad de Emory son algunas de las organizaciones que trabajan denodadamente en la promoción de las elecciones y los gobiernos democráticos y representativos. Sus resultados así como el espíritu que inspira la labor que realizan son parte fundamental del contexto en el que se basa esta Primera Parte.¹

¹ IFES: www.ifes.org (véase, entre otros, *Administration and Costs of Elections Project*, que puede consultarse en la dirección mencionada); NDI: www.ndi.org (véase también su portal www.accessdemocracy.org); IRI: www.iri.org; IDEA Internacional: www.idea.int (véase asimismo www.quotaproject.org, proyecto en colaboración con la Universidad de Estocolmo sobre la representación de la mujer en el parlamento); Carter Center: www.cartercenter.org (véase la Declaración de principios sobre la observación internacional de elecciones y el código de conducta de los observadores internacionales, presentada en la sede de las Naciones Unidas, Nueva York, el 27 de octubre de 2005).

2. DEFINICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

2.1 La Unión Interparlamentaria

Desde la aprobación de la Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas en 1994, la Unión Interparlamentaria no ha cesado de contribuir a la labor que las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, así como sus miembros, llevan a cabo en el ámbito de las elecciones y la democracia, centrando toda su atención en cuestiones consideradas de importancia primordial por sus miembros.

En 1997, la UIP aprobó la Declaración Universal sobre la Democracia, citada frecuentemente por otras organizaciones internacionales y órganos estatales y no estatales y, en 1998, publicó *Códigos de conducta para las elecciones*, que incluía un proyecto de modelo de código que respondía a diversas cuestiones pertinentes a la organización de elecciones libres y justas, tales como el estado de derecho, los partidos políticos y la financiación, los partidos políticos, los candidatos y la candidatura, las campañas electorales y sus prácticas limpias, la función y la responsabilidad de los medios de comunicación, la administración de las elecciones y los escrutinios (sin olvidar el papel que desempeñan las comisiones independientes e imparciales y los observadores nacionales e internacionales), la solución de las diferencias, y los resultados.² La UIP ha seguido prestando atención a esas cuestiones, al tiempo que ha reforzado sus relaciones con las Naciones Unidas y su posición en esta organización y ha centrado su labor en temas que los propios parlamentarios han considerado revisten la mayor importancia para la democracia y los parlamentos en tanto que instituciones representativas de la población en su totalidad.³

2.1.1 *El estatus de la UIP en sus relaciones con las Naciones Unidas*

Ya en 1994 la UIP llevaba largo tiempo colaborando con las Naciones Unidas. Sin embargo, su estructura singular de organización internacional de *parlamentos*, más que de organización creada a partir de un tratado y establecida por Estados o por un acuerdo intergubernamental, resultó ser un obstáculo para que la comunidad internacional pudiera reconocer el papel especial que ésta desempeñaba. En el contexto de las Naciones Unidas en particular, la UIP se vio limitada por los arreglos establecidos por el Consejo

² Goodwin-Gill, G.S., *Códigos de conducta para las elecciones*, Ginebra: Unión Interparlamentaria, 1998.

³ Cfr. «Actividades de la UIP en 1999: Informe anual del Secretario General», 103ª Conferencia, Amman, abril de 2000, 15 (Democracia).

Económico y Social en 1946 para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales. Con el desarrollo experimentado en los 45 años siguientes, el carácter consultivo de la UIP resultó ser aún más inadecuado por otras razones prácticas, esencialmente porque ese carácter no le permitía trabajar con los principales órganos *políticos* de las Naciones Unidas, particularmente la Asamblea General.⁴

No obstante, la Asamblea General ha reconocido desde hace tiempo el valor de la cooperación en ese ámbito.⁵ Así por ejemplo, en la Declaración del Milenio dispone:

«... Seguir fortaleciendo la cooperación entre las Naciones Unidas y los parlamentos nacionales por intermedio de su organización mundial, la Unión Interparlamentaria, en diversos ámbitos, a saber: la paz y seguridad, el desarrollo económico y social, el derecho internacional y los derechos humanos, la democracia y las cuestiones de género».⁶

Recordando «el carácter interestatal único de la Unión Interparlamentaria», la Asamblea General pidió al Secretario General que estudiara los medios de establecer «una relación nueva y fortalecida» entre la UIP, la Asamblea General y sus órganos subsidiarios.⁷ En 2002, la Asamblea General invitó formalmente a la UIP a participar en calidad de observadora⁸ y, desde entonces, las dos organizaciones han otorgado prioridad a su colaboración en proyectos para reforzar los sistemas parlamentarios, proporcionar asesoramiento, promover los derechos humanos y defender la igualdad entre

⁴ Estas cuestiones y la historia de las relaciones de la UIP con las Naciones Unidas fueron objeto de una Opinión sobre «la personalidad jurídica internacional de la Unión Interparlamentaria, su estatus como organización internacional desde la perspectiva del derecho internacional y las consecuencias jurídicas de ese estatus para las relaciones de la UIP con los gobiernos y otras organizaciones internacionales», elaborada conjuntamente por Ian Brownlie QC y el autor del presente estudio en mayo de 1999, a petición del Secretario General de la UIP, Anders Johnsson.

⁵ Véanse las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 50/15, de 15 de noviembre de 1995 y 54/12, titulada «Cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Parlamentaria», aprobada sin votación el 27 de octubre de 1999; véase también el documento de las Naciones Unidas (en adelante doc. ONU) con la signatura A/54/PV.41, págs. 1-28, sobre el debate al respecto que tuvo lugar en la Asamblea General; y «Actividades de la UIP en 1999: Informe anual del Secretario General», 103ª Conferencia, Amman, abril de 2000, pág. 41.

⁶ Declaración del Milenio, resolución 55/2 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2000.

⁷ Resolución 55/19 de la Asamblea General, «Cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria», aprobada sin votación el 8 de noviembre de 2000; véase también el doc. ONU A/55/PV.55, págs. 1-23, sobre el debate al respecto.

⁸ Véase la resolución 57/32 de la Asamblea General, «Otorgamiento de la condición de observadora en la Asamblea General a la Unión Interparlamentaria», aprobada sin votación el 19 de noviembre de 2002 y, en relación con el (breve) debate mantenido, véase el doc. ONU A/57/PV.52, págs. 7-8; véase la resolución 57/47, «Cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria», aprobada sin votación el 21 de noviembre de 2002 y, en relación con el (breve) debate mantenido, véase el doc. ONU A/57/PV.56, págs. 4-6.

hombres y mujeres.⁹ La UIP ha prestado también una atención particular a la paz y la seguridad, habida cuenta del papel especial que los parlamentos pueden desempeñar en la prevención y resolución de los conflictos y en la reconciliación.¹⁰

2.1.2 Programa de la UIP

Como se indicó anteriormente, la situación de la mujer y la participación de hombres y mujeres en la vida pública son desde hace tiempo una de las principales preocupaciones de la UIP y sus miembros. La propia organización ha adoptado medidas prácticas para garantizar que un mayor número de mujeres miembros de parlamentos formen parte de las delegaciones que participan en sus conferencias,¹¹ y, en general, sigue supervisando el progreso de la mujer en el ámbito político.¹² En una resolución aprobada en la 110ª Asamblea de la UIP, que se celebró en México en abril de 1994, relativa a la promoción de la reconciliación internacional y la asistencia a la reconstrucción después del conflicto, se pedía a los parlamentos que utilizaran la «valiosa experiencia [de la Unión Interparlamentaria] para promover una perspectiva de género equilibrada en ese proceso».¹³ En otra resolución sobre el «fomento de la democracia parlamentaria, la Asamblea de la UIP:

«*Reafirma* que la democracia parlamentaria sólo puede tener verdadero sentido si la mujer está representada en el parlamento sobre la base de una total igualdad con el hombre, tanto en la legislación como en la

⁹ Véase la 108ª Conferencia de la UIP y Reuniones conexas, «Resultados de los trabajos», Santiago de Chile (Chile), 3 a 12 de abril de 2003, 9 (Fortalecimiento de la democracia y las instituciones combinando la creación de capacidad en materia de procedimientos y práctica parlamentarios y la mejora de los conocimientos en esferas esenciales como los derechos humanos y la promoción de la igualdad entre los sexos); 109ª Conferencia de la UIP y Reuniones conexas, «Resultados de los trabajos», Ginebra (Suiza), 1º a 3 de octubre de 2003, 38 y 39 (Perspectiva general de las actividades llevadas a cabo recientemente con el PNUD y el UNIFEM); y 41 (Mención de cuatro tipos de actividad como ámbitos prioritarios de cooperación). Véase también «Actividades de la UIP en 2003: Informe anual del Secretario General», 110ª Asamblea, México D.F., abril de 2004, 27-29; 111ª Asamblea de la UIP y Reuniones conexas, «Resultados de los trabajos», Ginebra (Suiza), 25 de septiembre a 1º de octubre de 2004, 45 (Propuestas relativas a un programa plurianual para las tres comisiones permanentes: Paz y seguridad internacional; Desarrollo sostenible, financiación y comercio; Democracia y derechos humanos).

¹⁰ Véase la 109ª Asamblea de la UIP y Reuniones conexas, «Resultados de los trabajos», Ginebra (Suiza), 1º a 3 de octubre de 2003, 17-21 (El papel de los parlamentos en la asistencia a las organizaciones multilaterales con el fin de asegurar la paz y la seguridad); 110ª Asamblea de la UIP y Reuniones conexas, «Resultados de los trabajos», México, D.F. (México), 15 a 23 de abril de 2004, 30-33 (resolución titulada «Fomento de la democracia parlamentaria para proteger los derechos humanos y alentar la reconciliación entre los pueblos y la alianza entre las naciones», aprobada por consenso el 23 de abril de 2004).

¹¹ «Actividades de la UIP en 2001: Informe anual del Secretario General», 107ª Conferencia, Marrakech, marzo de 2002, 41.

¹² «Actividades de la UIP en 2003: Informe anual del Secretario General», 110ª Asamblea, México, D.F., abril de 2004, 19- 23 y 27- 29.

¹³ «Promoción de la reconciliación internacional, ayuda al logro de la estabilidad en las regiones en conflicto y asistencia a la reconstrucción después del conflicto», aprobada por consenso en la 110ª Asamblea de la UIP y Reuniones conexas, Resultados de los trabajos, México D.F. (México), 15 a 23 de abril de 2004, 22.

práctica, e *insta enérgicamente* a los parlamentos a velar por el logro de ese nivel de calidad, entre otras cosas, mediante la adopción de medidas especiales temporales... »¹⁴

El papel de la mujer en la política fue también objeto de atención de la 111ª Asamblea de la UIP, celebrada en Ginebra en 2004, en relación con una evaluación de Beijing + 10 desde la perspectiva parlamentaria.¹⁵ La Asamblea tomó nota de que, diez años después de la Conferencia de Beijing, la mujer seguía estando insuficientemente representada en los cargos de responsabilidad en los parlamentos y los gobiernos y propuso la adopción de una serie de medidas para reforzar la acción parlamentaria. En su opinión, debería haber una mayor presencia de la mujer en las estructuras de adopción de decisiones de los parlamentos nacionales y los foros interparlamentarios, así como una representación nacional equilibrada entre hombres y mujeres en las relaciones con los parlamentos extranjeros, tanto a nivel bilateral como multilateral. Por consiguiente, los parlamentos deberían promover activamente la igualdad entre los sexos, hacer lo posible por lograr una representación y participación igualitaria de hombres y mujeres en su labor, y alcanzar la meta de una representación femenina del 50% en todas las comisiones parlamentarias, «de modo que las mujeres puedan influir en los enfoques de la legislación que se prepare y también, entre otras cosas, incorporar en ella sus diversas perspectivas e inquietudes». ¹⁶ De manera particular, la Asamblea instó a los parlamentarios a que promovieran una mayor presencia de las mujeres en los partidos políticos y en todos los niveles directivos mediante la implantación, por ejemplo, de sistemas de cuotas y la adopción de otras medidas de acción positiva.¹⁷ Por último, subrayó «la necesidad de asegurar

¹⁴ «Fomento de la democracia parlamentaria para proteger los derechos humanos y alentar la reconciliación entre los pueblos y la alianza entre las naciones», aprobada por consenso en la 110ª Asamblea de la UIP, México D.F., 23 de abril de 2004; nota supra, 30-33.

¹⁵ «Beijing + 10: una evaluación desde la perspectiva parlamentaria», aprobada por consenso en la 111ª Asamblea de la UIP y Reuniones conexas, Resultados de los trabajos, Ginebra (Suiza), 25 de septiembre a 1º de octubre de 2004, 30.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 7.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 16. Cfr. asimismo las recientes medidas adoptadas en relación con los derechos electorales de las personas discapacitadas: «Actividades de la UIP en 2003: Informe anual del Secretario General», 110ª Asamblea, México D.F., abril de 2004, 18. La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) ha establecido un «centro de intercambio» de información sobre la participación de las personas con discapacidad en el proceso electoral: véase www.electionaccess.org. En 2002, en colaboración con IDEA Internacional, organizó un taller al que asistieron participantes de 24 países, expertos en derechos de los discapacitados, funcionarios encargados de la organización de elecciones y representantes de la UIP, el Consejo de Europa y la OSCE, con el objetivo de redactar un proyecto de ley de derechos electorales de ciudadanos con discapacidad. Por lo que respecta a las Naciones Unidas, cabe señalar que la Asamblea General, en virtud de su resolución 56/168, de 19 de diciembre de 2001, estableció un comité especial «para que examinara propuestas relativas a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad». El comité especial continuará su examen del proyecto de convención en su septuagésimo período de sesiones, que se celebrará en enero de 2006; el artículo 29 se refiere a la participación en la vida política y pública: <http://www.un.org/esa/desa>.

el pleno acceso de las mujeres, en condiciones de igualdad, a la educación cívica, la información y la capacitación como votantes y candidatas, y de luchar contra las actitudes sociales negativas que desalientan la participación de la mujer en la política...».¹⁸

La UIP también ha mantenido un interés especial en las elecciones y la democracia. En una resolución aprobada por la Asamblea de la UIP en la reunión celebrada en México D.F. en abril de 2004, ésta puso de relieve, entre otras cosas, que «las elecciones verdaderamente libres y justas», basadas en el voto secreto y el sufragio universal y supervisadas por autoridades electorales independientes, revisten siempre una importancia suprema para el establecimiento de parlamentos que reflejen la diversidad nacional, y que, en el caso particular de países que salen de un conflicto violento, es indispensable para consolidar y promover el proceso de reconciliación». La Asamblea exhortó también a todos los parlamentos a que respetaran los derechos políticos de los partidos de la oposición y la libertad de la prensa, y destacó la responsabilidad particular de cada parlamentario y de su partido político en cuanto a promover la tolerancia de la diversidad. Alentó a la Unión Interparlamentaria a participar en la supervisión y observación de las elecciones parlamentarias, «para contribuir así a la legitimidad de los parlamentos electos».¹⁹

El interés de la UIP no se ha limitado a las consideraciones tradicionales de principio. Dado que las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (NTIC) pueden contribuir a consolidar y renovar la democracia parlamentaria permitiendo una mayor participación de todos los ciudadanos, en una resolución aprobada en 2003 se insta a los parlamentos y sus miembros a servirse de las NTIC «para mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia de sus actividades y comunicarse mejor con los electores»; e insta a la comunidad internacional a fomentar la utilización de esas tecnologías para reforzar la participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan. También en esa resolución se pide a la UIP que aliente el

¹⁸ *Ibíd.*, párr. 17. Al expresar su preocupación por la «alarmante situación» existente en Iraq, la Asamblea hizo también un llamamiento en favor de «la celebración de elecciones libres e imparciales para restituir el estado de derecho y establecer un parlamento nuevo y legítimo, y de la plena participación de la mujer...».

¹⁹ «Fomento de la democracia parlamentaria para proteger los derechos humanos y alentar la reconciliación entre los pueblos y la alianza entre las naciones», aprobada por consenso, 23 de abril de 2004, Parte C, párrs. 2, 3, 5 y 15; véase la 110ª Asamblea de la UIP y Reuniones conexas, «Resultados de los trabajos», México D.F. (México), 15 a 23 de abril de 2004, 30-33. La Asamblea de la UIP celebrada en octubre de 2004 en Ginebra tomó nota de una declaración formulada por los presidentes de los parlamentos de países vecinos de Iraq (en una reunión convocada por la Unión Interparlamentaria en Amman (Jordania), los días 12 y 13 de mayo de 2004), en la que los participantes expresaron su convencimiento de que «los criterios bien establecidos de la UIP para unas elecciones libres y justas podían ayudar al pueblo iraquí a preparar el proceso electoral», e instó a las Naciones Unidas a que los difundiera. Véase la 111ª Asamblea de la UIP y Reuniones conexas, «Resultados de los trabajos», Ginebra (Suiza), 25 de septiembre a 1º de octubre de 2004, 56 (párrs. 15 y 16).

empleo de las NTIC en la organización de elecciones con el fin de garantizar el proceso democrático y alentar y ayudar a los parlamentos en ese ámbito «con miras a consolidar la democracia parlamentaria».²⁰

No obstante, la UIP y sus miembros son conscientes del riesgo de que los principios fundamentales de la democracia representativa pueden verse afectados por las relaciones con una organización intergubernamental como las Naciones Unidas. En la 111ª Asamblea de la UIP, celebrada en México D.F. en abril de 2004, el Consejo Directivo expresó sus reservas en relación con el punto de vista del Grupo de Expertos de alto nivel de las Naciones Unidas sobre las relaciones entre esta organización y la sociedad civil, en particular los parlamentarios (Grupo Cardoso). El Consejo Directivo consideró que la propuesta para establecer comisiones parlamentarias subordinadas a la autoridad de una organización intergubernamental como las Naciones Unidas «no se ajustaba a los principios elementales de la separación e independencia de poderes, representación justa y legitimidad democrática».²¹ Pese a esas reservas, la UIP sigue fomentando la dimensión «parlamentaria» en sus relaciones internacionales y examinando cuestiones fundamentales en su empeño por lograr un gobierno democrático y representativo.

2.2 La Asamblea General de las Naciones Unidas, elecciones y democracia

En 1992 se publicó un documento de posición del entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, titulado *Un programa de paz*, en el que se mencionaban la discriminación y la exclusión como factores potenciales de desestabilización.²² Al expresar su opinión sobre el establecimiento de la paz después de los conflictos, el Secretario General insistió en la importancia de la supervisión electoral, el fortalecimiento de las instituciones y la promoción de la participación política, y sobre todo, de la democracia dentro de las naciones como condición indispensable del respecto de los derechos y las libertades fundamentales.

²⁰ «La contribución de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la buena gestión pública, el perfeccionamiento de la democracia parlamentaria y el manejo de la mundialización», aprobada por unanimidad en la 109ª Asamblea de la UIP, Ginebra, 3 de octubre de 2003: 109ª Asamblea de la UIP y Reuniones conexas, «Resultados de los trabajos», Ginebra (Suiza), 1º a 3 de octubre de 2003, 24-27.

²¹ Véase la 110ª Asamblea de la UIP y Reuniones conexas, «Resultados de los trabajos», México D.F. (México), 15 a 23 de abril de 2004, 10; véase también la 111ª Asamblea de la UIP y Reuniones conexas, «Resultados de los trabajos», Ginebra (Suiza), 25 de diciembre a 1º de octubre de 2004, 9.

²² Boutros Boutros-Ghali, *Un programa de paz*, Nueva York: Naciones Unidas, 2ª ed., 1995, párr. 11. La segunda edición incluye el documento de posición original, «Informe del Secretario General. Un programa de paz – Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz», doc. ONU A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992; y un suplemento publicado con ocasión del 50º aniversario de las Naciones Unidas: doc. ONU A/50/60-S/1995/1, de 3 de enero de 1995.

«[Para que impere la democracia...] son indispensables también una comprensión y un respeto más profundos de los derechos de las minorías y de las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad, especialmente de las mujeres y los niños. Esta no es sólo una cuestión política. La estabilidad social necesaria para un crecimiento productivo es fruto de condiciones en que la población puede expresar su voluntad sin traba alguna. Para ello, es fundamental que existan sólidas instituciones de participación a nivel interno».²³

En ese momento, el «desafío democrático» del Secretario General suscitó escasas reacciones inmediatas.²⁴ En enero de 1992, antes de la publicación de *Un programa de paz*, el Presidente del Consejo de Seguridad se refirió brevemente a la supervisión electoral en una declaración hecha pública en nombre del Consejo, y a los focos «no militares» de inestabilidad, pero no a la democracia como tal.²⁵ Las declaraciones formuladas en los meses siguientes fueron poco comprometidas o se centraron en otras cuestiones, como las misiones de investigación, las sanciones y los terceros países,²⁶ aunque en la formulada el 30 de abril de 1993 se señaló que las actividades como la asistencia electoral y el fortalecimiento de las estructuras políticas eran «importantes para restablecer una base sólida para una paz sostenible».²⁷

El Secretario General no se desanimó por la tibieza de las respuestas a los llamamientos en favor de la democracia. En un informe complementario publicado en 1994, estableció un vínculo entre la participación popular, la democracia y el desarrollo.²⁸ En su opinión, la democracia «ofrece la única base a largo plazo para manejar intereses opuestos de carácter étnico, religioso y cultural de forma que se reduzcan al mínimo los riesgos de conflictos internos violentos».²⁹ Además, «al prever una mayor participación popular, la democracia genera más posibilidades de que los objetivos nacionales de desarrollo reflejen las amplias aspiraciones y prioridades de la sociedad».³⁰

²³ Ibid., párr. 81.

²⁴ Por ejemplo, en la resolución 47/120 de la Asamblea General, «Un programa de paz: diplomacia preventiva y cuestiones conexas», de 20 de septiembre de 1993, no se mencionan ni las elecciones ni la democracia.

²⁵ Doc. ONU S/23500, de 31 de enero de 1992.

²⁶ Véanse las declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad que figuran en los docs. ONU siguientes: S/24210, de 30 de junio de 1992; S/24728, de 29 de octubre de 1992; S/24872, de 30 de noviembre de 1992; S/25036, de 30 de diciembre de 1992; S/25184, de 28 de enero de 1993; S/25344, de 26 de febrero de 1993; S/25493, de 31 de marzo de 1993; y S/25859, de 28 de mayo de 1993.

²⁷ S/25696, de 30 de abril de 1993. En dicha declaración se reconoce también que «la paz social es tan importante como la paz estratégica o política.»

²⁸ Boutros Boutros-Ghali, *Un programa de desarrollo*, Nueva York: Naciones Unidas, 1995; publicado inicialmente como un «Informe del Secretario General» en el doc. ONU A/48/935, de 6 de mayo de 1994: «A fin de alcanzar todo su potencial, la población debe participar activamente en la formulación de sus propios objetivos y hacer oír su voz en los órganos normativos a la vez que intenta seguir el camino que considere más apropiado hacia el desarrollo»: párr. 108.

²⁹ Ibid., párr.120. El Secretario General señaló que la celebración de elecciones era sólo un elemento de la democratización: Ibid., párr. 124.

³⁰ Ibid., párr. 128.

En su último documento de posición, *Un programa de democratización*,³¹ Boutros-Ghali constató un consenso creciente sobre el gobierno democrático y una «verdad más profunda»: que la «democracia contribuye a preservar la paz y la seguridad, la justicia social y los derechos humanos y a promover el desarrollo económico y social».³² Si bien cada Estado debe buscar su propia vía,

«un requisito fundamental para la democratización...[es] la existencia de un Estado que pueda y quiera no sólo crear las condiciones que permitan celebrar elecciones libres e imparciales, sino también apoyar el desarrollo y el mantenimiento de las instituciones necesarias para la práctica habitual de una política democrática.»³³

Como se verá más adelante, la atención prestada por el Secretario General al imperativo democrático en el período comprendido entre 1992 y 1996 ha tenido un eco cada vez mayor en la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos. Dicho interés no se ha circunscrito a las elecciones libres y justas; además, se ha tratado de constatar si las elecciones conducen, y se realizan de modo que puedan conducir, a un gobierno representativo y que rinda cuentas de su gestión. Actualmente, la Asamblea General y, en particular, las organizaciones regionales, hacen particular hincapié en la necesidad de la mayor participación popular y en la representatividad, considerados como pruebas e indicadores de la implicación de todos los sectores de la sociedad civil en el proceso político, así como también en la importancia de la separación de poderes, el estado de derecho, la protección de los derechos humanos y la realización de la justicia social. Entre otros factores, la participación de hombres y mujeres en pie de igualdad en la adopción de decisiones permitirá alcanzar un equilibrio que refleje con mayor fidelidad la composición de la sociedad, afianzándose de esa forma la democracia e impulsándose su correcto funcionamiento.³⁴

³¹ Boutros Boutros-Ghali, *Un programa de democratización*, Nueva York: Naciones Unidas, 1996.

³² *Ibid.*, párrs. 16 y 17. El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan recordó «la aceptación mundial de la democracia como valor universal» en su informe titulado *Un concepto más amplio de la libertad*, Nueva York: Naciones Unidas, 2005, párrs. 148-152 (también tomó nota de la Declaración de Varsovia sobre la Comunidad de Democracias y el Plan de Acción de Seúl; véase más adelante, sección 2.3.3).

³³ *Ibid.*, párr. 21. Véase también el párr. 87 y siguientes relativos a los parlamentarios como vínculos esenciales de las organizaciones internacionales con la opinión pública internacional.

³⁴ Véase la Plataforma de Acción de Beijing, G. 181. Véase también, en particular, el artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979; el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948; el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, de 1952; y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966.

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas estima que los valores fundamentales y esenciales sobre los que se asientan las relaciones internacionales del siglo XXI son, entre otros, los siguientes:

«● **La libertad.** Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. La mejor forma de garantizar esos derechos es contar con gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular.

● **La igualdad.** No debe negarse a ninguna persona ni a ninguna nación la posibilidad de beneficiarse del desarrollo. Debe garantizarse la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres.

● **La solidaridad.** Los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados.

● **La tolerancia.** Los seres humanos se deben respetar mutuamente, en toda su diversidad de creencias, culturas e idiomas. No se deben temer ni reprimir las diferencias dentro de las sociedades ni entre éstas; antes bien, deben apreciarse como preciados bienes de la humanidad. Se debe promover activamente una cultura de paz y diálogo entre todas las civilizaciones.»³⁵

En la Declaración se afirma también que los Estados Miembros deciden «no escatimar esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho» y «trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países.»³⁶

Se ha debatido también la cuestión de la «intervención en apoyo de la democracia», como lo prueba la adopción, en diversos foros internacionales, de la denominada «cláusula democrática».³⁷ No obstante, determinados aspectos de la misma siguen siendo muy controvertidos. Así por ejemplo, en la Consulta de Mesa Redonda Regional con las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones interesadas celebrada en Santiago en mayo de 2001, que formó parte de las deliberaciones

³⁵ Resolución 55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «Declaración del Milenio», de 8 de septiembre de 2002, párr. 6 (cursiva añadida).

³⁶ *Ibid.*, párrs. 24 y 25.

³⁷ Véase más adelante las secciones 2.4.2 y 2.4.3 de esta Primera Parte; véanse asimismo Chesterman, Simon, *Just War o Just Peace?* Oxford: Oxford University Press, (2002), pág. 98; Farar, Tom. J., «Collectively Defending Democracy in a World of Sovereign Status: The Western Hemisphere's Prospect», 15 *Human Rights Quarterly* págs. 716-750 (1993); Brown, Michael E., Sean M. Lynn Jones & Steven E. Miller, *Debating the Democratic Peace*, (Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1996).

preparatorias del Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados titulado *La responsabilidad de proteger*,³⁸ se produjo un «acalorado debate» del que no surgió un consenso real sobre dicha cuestión. Se sostuvo lo siguiente:

«Aunque la democracia se ha convertido en norma y casi en un valor moral en la región, su derrocamiento no parece constituir un motivo válido para la intervención militar. No obstante, se concitó un consenso entorno a la idea de que medidas que no sean militares, como advertencias y sanciones diplomáticas, podrían ser instrumentos útiles para la protección de la democracia. Por otro lado, dado que la democracia se ha convertido en un valorpreciado, las amenazas a los gobiernos democráticos pueden degenerar en violaciones graves de los valores humanitarios y, por tanto, justificar la intervención. Sin embargo, era evidente que la mayoría de los participantes consideraron que la «intervención para proteger o promover la democracia» es una cuestión comprometida y potencialmente peligrosa, puesto que el propio concepto de democracia es relativo y puede ser objeto de interpretaciones diferentes».³⁹

En general, dicho informe presta relativamente *escasa* atención a la democracia como tal, o a las elecciones como parte integrante del camino hacia la democracia.⁴⁰ Asimismo, en el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, titulado *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*,⁴¹ se tratan una serie de cuestiones periféricas y conexas, pero no se aborda la cuestión esencial de un gobierno responsable y democrático. El tema central de este informe es la seguridad colectiva, y en él se propone que las Naciones Unidas aprovechen la experiencia de las organizaciones regionales en el campo de la elaboración de marcos para «proteger de un derrocamiento inconstitucional a los gobiernos elegidos democráticamente.»⁴² A propósito de la diplomacia y la mediación preventivas, el documento se refiere de pasada a la necesidad de consultar en mayor medida a elementos importantes de la sociedad civil, especialmente la

³⁸ *The responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*. Volumen complementario del Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, diciembre de 2001.

³⁹ *Ibid.*, pág. 373. Cfr. el acta sobre la Consulta de Mesa Redonda Regional de Maputo, celebrada en marzo de 2001, *Ibid.*, pág. 362.

⁴⁰ *La responsabilidad de proteger: Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, diciembre de 2001. Por lo que respecta a la libre determinación, en el informe se dice que «la responsabilidad de proteger es, fundamentalmente, un principio destinado a responder a las amenazas contra la vida humana, y no un instrumento para alcanzar objetivos políticos, tales como una mayor autonomía política, la libre determinación o la independencia de grupos particulares dentro del país...» *Ibid.*, sección 5.23 (cursiva añadida).

⁴¹ «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, doc. ONU A/59/5645, de 2 de diciembre de 2004.

⁴² *Ibid.*, párr. 94.

mujer, y de su mayor participación en el proceso de paz.⁴³ En relación con la prevención del terrorismo, recuerda que toda estrategia general debe «procurar remediar las causas del terrorismo o los factores que lo facilitan, entre otras cosas con medidas para promover los derechos sociales y políticos, el Estado de derecho y la reforma democrática»; y que «la tarea central» de la consolidación de la paz consiste en establecer instituciones públicas eficaces que, «mediante negociaciones con la sociedad civil, puedan establecer un marco de *consenso* para gobernar en un Estado de derecho...».⁴⁴

No obstante, al margen de las declaraciones solemnes y en el contexto de una gran variedad de actividades concretas, las Naciones Unidas han mantenido el interés por el proceso democrático y el mecanismo de las elecciones, particularmente en relación con las tres cuestiones siguientes: 1) El reforzamiento del principio de las elecciones; 2) El apoyo a las democracias nuevas o restauradas; y 3) El respeto de los principios de la soberanía nacional.⁴⁵ Como se verá, las resoluciones relativas al fortalecimiento del respeto del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas se han aprobado regularmente sin proceder a votación. También se ha aprobado una serie de resoluciones sobre el respeto de los principios de la soberanía nacional y la no injerencia en los asuntos internos de los Estados y en sus procesos electorales que, a diferencia de las anteriores, dieron pie inicialmente a debates más polémicos.⁴⁶

⁴³ Véase la resolución 1325 del Consejo de Seguridad, de 31 de octubre de 2000 relativa a «La mujer, la paz y el desarrollo», en particular el párrafo 5 del preámbulo y el párrafo 1 de la parte dispositiva en el que se «*Insta* a los Estados Miembros a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos». En 2003, la Oficina del Asesor Especial sobre cuestiones de género de las Naciones Unidas se basó en dicha resolución para establecer una serie de criterios para Liberia; véase la sección 6 relativa a las elecciones: <http://www.peacewomen.org/>. Véase también Organización Internacional de la Comunidad de Habla Francesa, Conferencia de Mujeres de la Comunidad de Habla Francesa, «Mujer, poder y desarrollo», Declaración final de Luxemburgo, 5 de febrero de 2000, II, 1: en relación con el «poder».

⁴⁴ «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», véase la nota 41 *supra*, párrs. 103 d), 148 a) y 229.

⁴⁵ Desde 2001, un tema más controvertido, pero indudablemente conexo, ha sido la iniciativa de los países en desarrollo sobre la «promoción de un orden mundial democrático y equitativo»; véanse las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 56/151 titulada «Promoción de un orden mundial democrático y equitativo», aprobada el 19 de diciembre de 2001 por 109 votos a favor, 53 en contra y 6 abstenciones; y la 59/193, aprobada el 20 de diciembre de 2004 por 125 votos a favor, 55 en contra y 6 abstenciones. En ambas resoluciones se reafirma que «la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente y que la democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural y en su plena participación en todos los aspectos de la vida» y se destaca que «la democracia no es sólo un concepto político, sino que también tiene aspectos económicos y sociales». En los párrafos dispositivos se afirma la plena realización de los derechos humanos de todos, en particular el derecho de todos los pueblos a la libre determinación, «en virtud del cual puedan determinar libremente su condición política y procurar libremente su desarrollo económico, social y cultural»; la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales; el derecho al desarrollo; el derecho a la paz; y «un orden económico internacional basado en la participación en condiciones de igualdad en el proceso de adopción de decisiones, la interdependencia, el interés común, la solidaridad y la cooperación de todos los Estados».

⁴⁶ Véase más adelante la Segunda Parte, *Elecciones libres e imparciales: Evolución del derecho internacional y la práctica*, sección 2.4.1.

2.2.1 *Promoción del principio de las elecciones*

En 1994, la Asamblea General aprobó la resolución 49/190, que es una de la serie de resoluciones dedicadas al fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en el aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas y del fomento de la democratización. Es significativo que la resolución tomara nota de la Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas, aprobada por la UIP en marzo de ese mismo año. En ella, la Asamblea General apoyaba enérgicamente las medidas adoptadas por las Naciones Unidas a los efectos de la continuación y consolidación del proceso de democratización y encomiaba las labores llevadas a cabo por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos de la Secretaría en materia de formación y educación sobre derechos humanos, asistencia para la reforma legislativa relacionada y fortalecimiento y la reforma del poder judicial, entre otras cuestiones.⁴⁷ Un año después se aprobó otra resolución en los mismos términos,⁴⁸ y desde entonces la cuestión viene figurando como tema del programa con carácter bianual.

En su resolución 52/129, aprobada en 1997, la Asamblea General observó que ya se habían celebrado las primeras elecciones democráticas en muchos Estados, por lo que resultaba necesario reevaluar y adaptar las formas de asistencia proporcionadas por las Naciones Unidas con el fin de atender las necesidades de apoyo a elecciones ulteriores, fortaleciendo la capacidad nacional, las instituciones electorales y la educación cívica.⁴⁹ En su resolución 54/173, de 1999, la Asamblea General,

*«Reconociendo que la asistencia electoral de las Naciones Unidas ha facilitado la celebración sin contratiempos de elecciones en varios Estados Miembros, a raíz de las cuales las autoridades elegidas asumieron sus cargos de una manera ordenada y no violenta, reconociendo que las elecciones sólo pueden ser libres y limpias si se celebran sin coacción ni intimidación y se asegura el secreto del voto, y subrayando la importancia de respetar los resultados de elecciones cuyo carácter libre y limpio se ha verificado...».*⁵⁰

⁴⁷ Resolución 49/190 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 23 de diciembre de 1994, (aprobada por 155 votos a favor, 1 en contra y 12 abstenciones), preámbulo y párrs. 6 y 9.

⁴⁸ Resolución 50/185 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1995 (votos: 156 a favor, ninguno en contra, 15 abstenciones); la Asamblea General subrayó la importancia de la asistencia antes y después de la celebración de elecciones (párr. 4), y la cooperación con otras organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales (párr. 10).

⁴⁹ Resolución 52/129 de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1997, (votos: 157 a favor, ninguno en contra, 15 abstenciones).

⁵⁰ Resolución 54/173 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1999, (153-0-11) párr. 3 del preámbulo.

Pese a las reservas formuladas por numerosos Estados, las Naciones Unidas han continuado proporcionando asistencia electoral, una función que se considera «nace de su responsabilidad de cooperar con los Estados Miembros para promover los derechos básicos enumerados en la Carta ... y en la Declaración Universal de Derechos Humanos», particularmente en su artículo 21.⁵¹ Como señaló el Secretario General en su Informe de 2003 sobre el fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en ese ámbito:

«La experiencia también ha demostrado que, así como el precio de la exclusión suele ser la violencia, el beneficio de la inclusión política es una perspectiva de estabilidad mucho mayor. La competencia libre y equitativa entre diversos intereses políticos a través de instituciones eficaces ofrece una vía no violenta para resolver las diferencias dentro de un sistema de gobierno, y el resultado de este proceso es una tendencia hacia un equilibrio justo que elimina los incentivos para la violencia».⁵²

En este contexto general, la asistencia electoral que prestan las Naciones Unidas tiene por objetivo:

- «a) Ayudar a los Estados Miembros a que celebren elecciones legítimas y dignas de confianza, conforme a los criterios reconocidos internacionalmente;
- b) Ayudar a crear, en el país receptor, una capacidad institucional duradera que le permita organizar unas elecciones verdaderamente democráticas de manera periódica y ganarse la confianza total de los partidos y el electorado».⁵³

Ya en 1992, el Secretario General designó un coordinador de actividades de asistencia electoral,⁵⁴ cuyas responsabilidades las asume actualmente el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos. La División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos, que se creó ese mismo año,

⁵¹ «Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización», Informe del Secretario General, doc. ONU A/58/212, de 4 de agosto de 2003, párr. 2.

⁵² *Ibid.*, párr. 4. Sin embargo, como indicó el Secretario General en su Informe de 2001, «No existe una fórmula estándar para lograr la democratización de un país ni un calendario establecido. Siempre existe el riesgo de que surjan obstáculos. Por esa razón, el proceso de asistencia electoral debe ser flexible y centrarse no sólo en las prioridades electorales inmediatas sino en las consecuencias a más largo plazo y en un contexto político y electoral más amplio»: «Aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas», Informe del Secretario General, doc. ONU A/56/344, de 19 de octubre de 2001, párr. 59.

⁵³ «Aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas», Informe del Secretario General, doc. ONU A/56/344, de 19 de octubre de 2001, Anexo II, Nota de orientación sobre asistencia electoral del Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, párr.3. En el Anexo I figura un resumen de las actividades de asistencia electoral realizadas en el período comprendido entre el 1º de octubre de 1999 y el 31 de julio de 2001.

⁵⁴ Véase más adelante, Segunda parte, *Elecciones libres e imparciales: Evolución del derecho internacional y de la práctica*, sección 2.4.1.

originalmente como la Dependencia de Asistencia Electoral, presta apoyo técnico al coordinador, evaluando las solicitudes de asistencia electoral, definiendo y actualizando las normas electorales de las Naciones Unidas, realizando misiones de determinación de las necesidades, ayudando a órganos del sistema de las Naciones Unidas o ajenos a él a elaborar proyectos de asistencia electoral, diseñando estrategias operacionales para los componentes electorales de las operaciones de mantenimiento de la paz, llevando una lista de expertos en elecciones, facilitando la observación internacional de elecciones y sirviendo de memoria institucional de las Naciones Unidas en el ámbito electoral.⁵⁵ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que colabora con la División de Asistencia Electoral, también desempeña un papel fundamental en la prestación de asistencia técnica para las actividades electorales.⁵⁶

Cuatro organismos de las Naciones Unidas en particular⁵⁷ han colaborado en la prestación de asistencia electoral a las mujeres en las elecciones celebradas después de conflictos. Por ejemplo, en enero de 2004, como parte de los preparativos del 48º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI) organizó una reunión de expertos sobre el aumento de la participación de las mujeres en los procesos electorales de los países que salen de un conflicto, contando con el apoyo del Departamento de Asuntos Políticos y en colaboración con el PNUD y el UNIFEM así como otras organizaciones intergubernamentales. El objetivo era velar por que la igualdad entre hombres y mujeres se tuviera en cuenta en todas las actividades de asistencia electoral de las Naciones Unidas, y las conclusiones del grupo se presentaron en el debate de la Comisión sobre la participación de las mujeres en pie de igualdad en la prevención, gestión y solución de conflictos y la consolidación de la paz después de los conflictos.⁵⁸ El interés suscitado por esa reunión de expertos llevó a su vez al Departamento de Asuntos Políticos y la OSAGI a encargar la elaboración

⁵⁵ Tal como se menciona en los párrs. 5-14 y 29-48 del Informe de 2001 del Secretario General y en el párr. 4 del Anexo II; véase la nota 52 *supra*. Durante el período 1992-2004, 101 Estados solicitaron asistencia electoral a las Naciones Unidas y 91 de ellos la obtuvieron; véase www.un.org/Depts/dpa/ead/.

⁵⁶ En relación con las actividades de colaboración y coordinación, véase el Informe de 2001 del Secretario General, Anexo II, nota 52 *supra*, párrs. 5 y 6. Véase también PNUD, *Sistemas y procesos electorales: Nota sobre la práctica*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, enero de 2004; y para más información sobre la labor de la División de Asistencia Electoral y el PNUD, véase Bjornlund, Eric C., *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004, 60-62.

⁵⁷ Departamento de Asuntos Políticos- División de Asistencia Electoral (DPA-EAD); Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI); el PNUD y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

⁵⁸ Véase «Participación de la mujer en los procesos electorales de los países que salen de conflictos. Nota de la Secretaría», doc. ONU E/CN.6/2004/CRP.7, de 26 de febrero de 2004, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, 48º período de sesiones, 1º-12 de marzo de 2004.

de la guía titulada *Women and Elections* (Mujeres y elecciones), en la que se exponen las mejores prácticas y políticas para potenciar la participación de la mujer.⁵⁹

Como cabía esperar, con el paso de los años se ha producido un desplazamiento del centro de interés hacia los aspectos operacionales. Han aumentado las peticiones de asistencia técnica, mientras que las solicitudes de observación electoral han disminuido; la dimensión electoral constituye actualmente una parte importante de las operaciones de consolidación y mantenimiento de la paz y los Estados Miembros solicitan cada vez más la orientación de las Naciones Unidas sobre las tecnologías nuevas y emergentes.⁶⁰ En su Informe de 2003, el Secretario General menciona la inscripción de electores como un ámbito en el que la asistencia técnica ha contribuido a reducir el gasto público gracias a la mayor utilización de las bases de datos del registro civil para elaborar las listas de votantes. Sin embargo, este es un campo en el que convergen los intereses políticos y los preparativos técnicos y mecánicos de una elección, ya que la inscripción de votantes es una variable que puede tener una importancia fundamental en el resultado del escrutinio. Pueden surgir problemas (y ponerse en duda la eficiencia y equidad, real o aparente, del proceso de registro) «cuando las autoridades electorales deben ceder parte del control del proceso, a menudo a ministerios más politizados, de modo que no pueden dar las garantías de independencia que normalmente esperan los partidos políticos».⁶¹

Pese a ello, la Asamblea General ha apoyado firmemente las actividades electorales de las Naciones Unidas, y sólo ocho Estados se han abstenido de votar las resoluciones pertinentes en 2001 y 2003.⁶² La resolución 56/159 (2001), retomada en gran parte en la resolución 58/180 (2003), reafirma el principio básico de que las actividades de las Naciones Unidas de asistencia electoral y apoyo para el fomento de la democratización se realizan únicamente a petición expresa del Estado Miembro de que se trate, y que incumbe a los gobiernos la responsabilidad fundamental de organizar

⁵⁹ *Women and Elections: Guide to Promoting the Participation of Women in Elections*, Nueva York: Naciones Unidas, 2005. En esta guía se abordan las cuestiones del marco jurídico, la participación política, la inscripción de los electores en las listas, la educación de los electores y la administración y observación de las elecciones; aun cuando la atención está centrada en la organización de elecciones con posterioridad a un conflicto, las prácticas descritas son aplicables a todos los procesos electorales. Fue presentada en Ginebra en octubre de 2005 en un debate de expertos en el que participaron representantes de la UIP. Para más detalles véase www.un.org/womenwatch/osagi.

⁶⁰ Informe de 2001, véase la nota 52 *supra*, párrs. 59-63; Informe de 2003, véase la nota 51 *supra*, párrs. 7, 8, 30-31 y 42.

⁶¹ Informe de 2003, véase la nota 51 *supra*, párrs. 38-39.

⁶² Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 56/159, «Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización», de 19 de diciembre de 2001 (votos: 162 a favor, ninguno en contra, 8 abstenciones) y 58/180, de 22 de diciembre de 2003 (169-0-8). Los Estados que se abstuvieron de votar en ambas ocasiones fueron los siguientes: Brunei Darussalam, China, Cuba, Jamahiriya Árabe Libia, Myanmar, República Árabe Siria, República Popular Democrática de Corea y Viet Nam.

elecciones libres y justas. Paralelamente, la Asamblea General recordó el principio de que la voluntad expresada por el pueblo mediante la celebración de elecciones periódicas y auténticas debe ser la base de la autoridad gubernamental y observó que un número cada vez mayor de Estados Miembros «utiliza las elecciones como medio pacífico de adoptar decisiones nacionales y fomentar la confianza, contribuyendo de ese modo a la paz y la estabilidad nacionales». Por consiguiente, la Asamblea General reconoció «la necesidad de afianzar los procesos democráticos, las instituciones electorales y la capacidad nacional, incluida la capacidad para administrar elecciones imparciales, dar mayor participación a los ciudadanos e impartir educación cívica...».⁶³ En la parte dispositiva de la resolución se encomiaba la asistencia electoral prestada por las Naciones Unidas a los Estados Miembros que la habían solicitado, y se expresaba el deseo de que siguieran prestándola «según cada caso concreto y atendiendo a la *evolución* de las necesidades de los países solicitantes para establecer, desarrollar y afinar sus instituciones y procesos electorales...».⁶⁴ La Asamblea General recordó una vez más las condiciones que debían darse para la intervención de las Naciones Unidas, a saber, que hubiera tiempo suficiente para organizar y llevar a cabo una misión eficaz, y que la situación permitiera la celebración de elecciones libres y justas y la presentación de informes completos y sistemáticos sobre los resultados de la misión.⁶⁵

2.2.2 *Apoyo a las democracias nuevas o restauradas*

Desde 1994, uno de los aspectos más significativos de la práctica de las Naciones Unidas ha sido el apoyo prestado por esta organización y las organizaciones regionales a las «democracias nuevas o restauradas».⁶⁶ En virtud de una serie de resoluciones, aprobadas con periodicidad anual hasta 2001 y posteriormente con carácter bianual, la Asamblea General ha manifestado su pleno apoyo, sin abstenciones ni votos negativos, a una amplia gama de actividades patrocinadas por las Naciones Unidas en apoyo de la democracia, y ha alentado la celebración de sucesivas conferencias sobre las democracias nuevas o restauradas.⁶⁷ Así por ejemplo, en su resolución 58/13,

⁶³ Resolución 56/159 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, preámbulo.

⁶⁴ *Ibíd.*, párr. 2, cursiva añadida.

⁶⁵ *Ibíd.*, párr. 4.

⁶⁶ Resolución 49/30 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas», de 7 de diciembre de 1994 (aprobada sin votación).

⁶⁷ Véanse las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 50/133, de 20 de diciembre de 1995; 51/31, de 6 de diciembre de 1996; 52/18, de 21 de noviembre de 1997; 53/31, de 23 de noviembre de 1998; 54/36, de 29 de noviembre de 1999 (solicitando apoyo para la Conferencia de Benin en 2000 sobre las democracias nuevas o restauradas); 55/43, de 27 de noviembre de 2000; y 56/96, de 14 de diciembre de 2001 (todas ellas adoptadas sin proceder a votación).

la Asamblea General tomó nota de las conclusiones del foro de parlamentarios celebrado en Ulaanbaatar en 2003,⁶⁸ y la aportación de la posterior declaración parlamentaria a los debates de la Quinta Conferencia Internacional; y alentó a los Estados Miembros y a las Naciones Unidas a colaborar con la Unión Interparlamentaria, y otras organizaciones con el fin de seguir trabajando «para determinar las posibles medidas de apoyo a la labor de los gobiernos para promover y consolidar las democracias nuevas o restauradas».⁶⁹

En el contexto de esta serie de resoluciones, los Estados Miembros interesados han adoptado diversas iniciativas. En 1999, se presentó un «Código de conducta democrática», fruto de los trabajos de seguimiento de la Tercera Conferencia Internacional, al Secretario General de las Naciones Unidas para su examen y posible adopción por la Asamblea General.⁷⁰ El Código estipulaba, entre otras cosas, que «la celebración de elecciones libres y limpias, así como la separación de poderes entre los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, constituyen requisitos mínimos de toda sociedad democrática».⁷¹ Proponía asimismo que la Asamblea General invitara a los Estados Miembros a establecer «un sistema electoral que garantice invariablemente la celebración de elecciones libres, limpias y competitivas», en particular mediante el respeto de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, la adopción de medidas para mejorar la representación, la promoción de leyes y otras medidas que alienten la formación de partidos políticos, la asignación de fondos públicos, la autorización a partidos pequeños y los candidatos independientes a participar, y la garantía de un acceso libre y equitativo a los medios de comunicación.⁷² Esa propuesta fue objeto de un debate en la 64ª sesión plenaria de la Asamblea General, celebrada el 29 de noviembre de 1999,⁷³ cuando Rumania presentó el proyecto de resolución sobre un Código de conducta democrática.⁷⁴

Muchos de quienes participaron en el debate, particularmente los representantes de democracias nuevas o restauradas, declararon su apoyo al Código y la asistencia prestada por las Naciones Unidas y otros Estados al fortalecimiento de las instituciones democráticas. Sin embargo, el delegado de Argelia, que habló también en nombre de otros 12 Estados⁷⁵ objetó que se

⁶⁸ Foro organizado por la UIP en cooperación con el Parlamento de Mongolia.

⁶⁹ Resolución 54/36 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 29 de noviembre de 1999.

⁷⁰ Doc. ONU A/54/178, «Carta de fecha 19 de julio de 1999 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Rumania ante las Naciones Unidas», de 27 de julio de 1999.

⁷¹ *Ibid.*, Anexo, párr. IX.

⁷² *Ibid.*, Anexo, párr. 3.

⁷³ Documentos oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 54º período de sesiones, 64ª sesión plenaria, 29 de noviembre de 1999, doc. ONU A/54/PV.64.

⁷⁴ Doc. ONU A/54/L.23; véase Documentos oficiales de la Asamblea General, doc. ONU A/54/PV.64, de 29 de noviembre de 1999 (otros 44 Estados patrocinaron el texto y 12 más expresaron también su deseo de copatrocinarlo).

⁷⁵ China, Cuba, Egipto, Iraq, Jamahiriya Árabe Libia, Malasia, Pakistán, República Árabe Siria, República Democrática Popular Lao, Singapur, Sudán y Viet Nam.

había pedido a la Asamblea General «que aprobara un conjunto de normas sobre una cuestión muy delicada que se elaboraron fuera de las Naciones Unidas», y que esas normas nunca se habían debatido ni examinado en las Naciones Unidas.⁷⁶ Los Estados que representaba, si bien ratificaron su firme compromiso con la democracia y la protección y promoción de todos los derechos humanos, propusieron algunas enmiendas destinadas esencialmente a evitar que la Asamblea General sobrepasara su mandato.⁷⁷ No parece que se diera respuesta a esas objeciones, pero se decidió aplazar la decisión sobre el proyecto de resolución y las enmiendas a una fecha posterior.⁷⁸

En cualquier caso, varios Estados aprovecharon la oportunidad que les brindaba el debate para referirse a aspectos particulares de la democracia, tal como ellos la entendían. Así por ejemplo, el Sr. Kolby (Noruega) recordó la resolución aprobada ese mismo año por la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la democracia, y señaló que el vínculo entre la democracia y los derechos humanos era evidente.⁷⁹ Dijo textualmente:

«La democracia debe demostrar que sirve al bien común y que responde a la voluntad del pueblo. Debe permitir una verdadera participación, en la que todos sean iguales y en la que no haya privilegios».⁸⁰

La apatía y el sentimiento de futilidad constituían graves amenazas para la democracia, y era preciso fortalecer la sociedad civil «de manera que los pueblos pudieran estar en condiciones de influir en los asuntos que les afectaban a nivel local y nacional».⁸¹

El Sr. Ortique (Estados Unidos de América) dijo que la democracia no consistía «en una sola elección o un único documento»:

«Dependía de muchos factores, como el desarrollo de una sociedad civil fuerte, una ciudadanía informada, una prensa libre, una oposición leal y el respeto por los derechos humanos y el imperio de la ley».⁸²

El Sr. Pal insistió en que la elección de la democracia en la India reflejaba un consenso y puntualizó lo siguiente: «precisamente porque en algunos aspectos éramos tan distintos, sólo funcionaría para nosotros un sistema de gobierno que respetara la pluralidad...».⁸³ No obstante, la democracia necesitaba

⁷⁶ Doc. ONU A/54/PV.64, véase la nota 74 *supra*, pág. 3.

⁷⁷ Véase doc. ONU A/54/L.46. Cabe recordar que, en su resolución 49/190, de 23 de diciembre de 1994, la Asamblea General había «tomado nota» de la Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas de la UIP.

⁷⁸ Doc. ONU A/54/PV.64, véase la nota 74 *supra*, pág. 29.

⁷⁹ *Ibid.*, págs. 6-7; en relación con la resolución de la Comisión, véase más adelante.

⁸⁰ *Ibid.*, pág. 6.

⁸¹ *Ibid.* Véase también la declaración de la Sra. Tuya (Mongolia), *Ibid.*, págs. 7-9.

⁸² *Ibid.*, págs. 10-12.

⁸³ *Ibid.*, págs. 12-14. Señaló también que, pese a algún descuido ocasional, «la democracia es la norma sobre la cual existe consenso casi universal», y se refirió a la fortaleza de la Unión Interparlamentaria como «un buen barómetro del progreso democrático».

también del desarrollo económico y social, como lo recordaron los delegados de Níger, Nicaragua, Bangladesh, Argentina, Botswana y Benin.⁸⁴

Aunque no se adoptaron oficialmente, los principales elementos del «Código de conducta democrática» fueron integrados en el texto de la resolución 55/96, «Promoción y consolidación de la democracia» de 2000.⁸⁵ La Asamblea General se refirió expresamente a las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 1999/57 (sobre la promoción del derecho a la democracia) y 2000/47 (sobre la promoción y la consolidación de la democracia),⁸⁶ e insistió particularmente en la importancia crucial de «la mayor participación posible de los individuos en la adopción de decisiones y el desarrollo de instituciones competentes y públicas».⁸⁷ En esta resolución se exhorta además a los Estados a promover y consolidar la democracia mediante, entre otros:

«d) La creación, el fomento y el mantenimiento de un sistema electoral que permita la expresión libre y fiel de la voluntad del pueblo mediante elecciones genuinas y periódicas, en particular:

i) Garantizando el derecho de todos a participar en el gobierno del propio país, directamente o por representantes libremente elegidos;

ii) Garantizando el derecho a votar libremente y a ser elegido, en un proceso libre e imparcial, a intervalos regulares, por sufragio universal e igual voto secreto y con pleno respeto del derecho a la libertad de asociación;

iii) Adoptando las medidas que procedan para asegurar la representación de los sectores subrepresentados de la sociedad;

iv) Garantizando, mediante la legislación, las instituciones y los mecanismos adecuados, la libertad de formar partidos políticos democráticos que puedan participar en elecciones, así como la transparencia y la justicia del proceso electoral, incluso dando acceso apropiado con arreglo a derecho a financiación y a medios de información libres, independientes y pluralistas;

⁸⁴ Ibid., págs. 20-28. El Sr. Chowdhury (Bangladesh) puso de relieve la importancia de la «descentralización», que permite llevar la democracia a los niveles populares mediante «la transferencia de más facultades a los órganos locales elegidos democráticamente, como asociaciones, thana/upazila y consejos de distrito»: Ibid., pág. 25.

⁸⁵ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 55/96, «Promoción y consolidación de la democracia», de 4 de diciembre de 2000, aprobada por 157 votos a favor, ninguno en contra y 16 abstenciones (las de Arabia Saudita, Bahrein, Bután, Brunei Darussalam, China, Cuba, Honduras, Jamahiriya Árabe Libia, Maldivas, Myanmar, Omán, Qatar, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, Swazilandia y Viet Nam; posteriormente Honduras comunicó que tenía la intención de votar a favor).

⁸⁶ Véase más adelante la sección 2.3.1 de esta Primera Parte.

⁸⁷ Resolución 55/96 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «Promoción y consolidación de la democracia», de 4 de diciembre de 2000, párr. 1 a).

e) La creación y la mejora del marco jurídico y los mecanismos necesarios para la participación amplia de todos los miembros de la sociedad civil en la promoción y la consolidación de la democracia...».⁸⁸

Las resoluciones mencionadas y otras conexas establecen el contexto político y programático en tanto que las actividades llevadas a cabo por el sistema de las Naciones Unidas o respaldadas por éste son descritas en los diversos informes anuales del Secretario General.⁸⁹ Así por ejemplo, en el período 1989-1996, 76 Estados Miembros y dos no miembros (Palestina y el Sáhara Occidental) solicitaron asistencia electoral, asistencia que fue suministrada en 69 casos.⁹⁰ Además, las conferencias celebradas en torno a la cuestión de las democracias nuevas o restauradas han contribuido a su vez a desarrollar y difundir los temas relativos a las elecciones y la democracia. Como recordó el Secretario General en su informe de 1997, la Tercera Conferencia Internacional, celebrada en Bucarest, planteó la importante cuestión de cómo supervisar los progresos de la democratización, aclarando que «limitarse a observar las elecciones no bastaba para determinar los progresos de la democratización. Era preferible que estas operaciones se concertaran con los esfuerzos a más largo plazo para consolidar la democracia.» Ello implicaría un cambio profundo del modo en que el sistema de las Naciones Unidas proporciona asistencia electoral. También en la mencionada conferencia se observó que «la participación activa de ambos sexos en el proceso de consolidación de la democracia era una necesidad absoluta»; sin embargo, pese a lo dispuesto por numerosos tratados y pactos, faltaba aún mucho para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres.⁹¹

Todas esas cuestiones fueron objeto de un seguimiento durante el proceso de preparación de la Cuarta Conferencia, que se celebró en 2000. En una reunión organizada por el Gobierno de Benin, en colaboración con la Organización Internacional de la Comunidad de Habla Francesa, se subrayó que:

«... la democracia debía estar implantada en un sistema político construido sobre el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos. También se recalcó el papel de la sociedad civil, la mujer y la

⁸⁸ Ibid., párr. 1 d) y e).

⁸⁹ Véanse los informes del Secretario General relativos al «Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas» en los docs. ONU siguientes: A/51/512, de 18 de octubre de 1996; A/52/513, de 21 de octubre de 1997; A/53/554, de 29 de octubre de 1998; A/54/492, de 22 de octubre de 1999; A/55/489, de 13 de octubre de 2000; A/56/499, de 23 de octubre de 2001; y A/58/392, de 26 de septiembre de 2003.

⁹⁰ Doc. ONU A/51/512, de 18 de octubre de 1996, Anexos 1 y 2. Véase también A/53/554, de 29 de octubre de 1998, párrs. 34-38 (sobre las actividades del PNUD, la División de Asistencia Electoral y el ACNUDH).

⁹¹ Doc. ONU A/52/513, de 21 de octubre de 1997, párr. 29-30 y 37-39.

juventud en la democratización, así como la necesidad fundamental de que existiera una alternancia pacífica entre los que ejercían el poder y se señaló como factor esencial en la consolidación de la democracia la promoción de una cultura democrática basada en la tolerancia, la aceptación de las diferencias y una búsqueda permanente de la conciliación».⁹²

Se reconoció que las elecciones desempeñaban un papel importante, que debía mantenerse, pero que ellas solas no creaban la democracia y, por tanto, «debían formar parte de un compromiso a largo plazo que desembocara en un fortalecimiento de las instituciones nacionales y los procesos democráticos».⁹³ Las elecciones locales, en particular, revestían una gran importancia porque a menudo facilitaban «el primer contacto directo entre un votante y un representante electo».⁹⁴ En contraposición a la relativa rapidez con la que se logran cambios por medio de elecciones, la consolidación del estado de derecho a nivel nacional, que ejerce «la mayor influencia sobre el gobierno y la sociedad en su conjunto», es un proyecto a más largo plazo que precisa un apoyo constante de la comunidad internacional para los procesos esenciales de la reforma fundamental de las instituciones y los cambios de valores.⁹⁵

En la Conferencia de Cotonú, celebrada en diciembre de 2000, se aprobó la Declaración sobre la Paz, la Seguridad, la Democracia y el Desarrollo, en la que los ministros y representantes de las democracias nuevas o restauradas reafirmaron los principios fundamentales de la democracia representativa basada en las elecciones.⁹⁶ En su informe de 2001, el Secretario General se congratuló de esa evolución y del reforzamiento de las normas internacionales pertinentes, y señaló que, durante el decenio de 1990, prácticamente se había duplicado el número de democracias, pero también, que no existía una «forma única»:

«Para ser sostenible, el orden democrático de un Estado debe ser auténtico y reflejar la cultura, historia y experiencia política de sus ciudadanos. La democracia debe verse como un proceso que exige mucho más que la celebración de elecciones. Aun reconociendo la importancia que reviste para la democracia que se celebren elecciones libres y justas periódicamente, los sistemas democráticos deben también

⁹² Doc. ONU A/55/489, de 13 de octubre de 2000, párr. 10.

⁹³ *Ibíd.*, párrs. 20-21.

⁹⁴ *Ibíd.*, párr. 23: «Esta conexión entre elector y elegido y el hecho de que los que son elegidos a nivel local deben rendir cuentas de su gestión, sirve como importante ejercicio de entrenamiento para promover la democracia a nivel nacional.»

⁹⁵ *Ibíd.*, párrs. 24-27.

⁹⁶ Doc. ONU A/56/499, de 23 de octubre de 2001, párr. 13: la autoridad de los poderes públicos debe basarse en la voluntad del pueblo expresada libremente mediante elecciones periódicas, honestas, pluralistas y sin intimidación, por sufragio universal igual, por voto secreto y bajo la supervisión de una institución independiente, y las autoridades públicas deben rendir cuentas de sus actos.

ofrecer oportunidades para que la población participe plenamente en todos los aspectos de la vida de la sociedad. Desde esta perspectiva, otro elemento esencial de la democracia es el régimen de derecho. En toda democracia deben existir unos principios, normas, instituciones y procedimientos que aseguren la representación y la rendición de cuentas y protejan a los individuos y a los grupos de los comportamientos arbitrarios, la injusticia o la opresión del Estado o de otros agentes».⁹⁷

Por tanto, es lógico que la reafirmación constante de los principios y criterios de elecciones libres y justas se haya visto acompañada frecuentemente por el recuerdo de las normas establecidas en textos de mayor alcance, tales como la Declaración Universal sobre la Democracia, aprobada por la UIP en 1997,⁹⁸ y por una creciente oposición de principio a los golpes de Estado perpetrados por militares u otros grupos contra los gobiernos elegidos democráticamente y, por tanto, contra la libre voluntad popular expresada por medio de elecciones.⁹⁹

2.2.3 Respetto de los principios de la soberanía nacional

A lo largo de los años, las resoluciones de la Asamblea General relativas al respeto de los principios de la soberanía nacional y la no injerencia en los procesos electorales han servido de contrapeso a lo que muchos Estados percibían como una extensión injustificable de la actividad de las Naciones Unidas a los ámbitos exclusivos de la jurisdicción nacional. Esa cautela se refleja también en la voluntad de integrar regularmente, incluso en las resoluciones «aprobatorias», el principio de que la asistencia electoral de las Naciones Unidas se realiza únicamente «a petición expresa del Estado Miembro de que se trate».¹⁰⁰ No obstante, numerosos Estados consideraron que era preciso defender con mayor firmeza la soberanía y el dominio

⁹⁷ *Ibíd.*, párr. 26.

⁹⁸ *Ibíd.*, párr. 17. Véase también el Doc. ONU A/54/492, de 22 de octubre de 1999, párr. 6.

⁹⁹ La Unión Interparlamentaria, en su resolución al respecto aprobada en octubre de 2000, reconoció que garantizar la plena participación en los procesos democráticos de todos los sectores de la sociedad, en particular las mujeres, las minorías y los grupos vulnerables es uno de los medios fundamentales para prevenir las amenazas contra la democracia. En su informe de 2003, el Secretario General de las Naciones Unidas tomó nota de los debates habidos en la Quinta Conferencia celebrada en Ulaanbaatar, en los que se puso de relieve la merma de la confianza en las autoridades, particularmente en algunas de las democracias más antiguas. Los participantes debatieron, entre otras cuestiones, el sistema electoral de mayoría («first past the post», es decir, el candidato con la mayor cantidad de votos es declarado ganador) que fue puesto en entredicho porque «creaba tensiones y riesgos para la estabilidad política a largo plazo»: Doc. ONU A/58/392, de 26 de septiembre de 2003, párr. 9. Sin embargo, las Naciones Unidas siguieron proporcionando asistencia electoral efectiva, especialmente en situaciones posteriores a los conflictos y como parte de las misiones de consolidación y mantenimiento de la paz: *Ibíd.*, párrs. 17 y 27.

¹⁰⁰ Como la resolución 56/159 de la Asamblea General, «Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización», de 19 de diciembre de 2001, (162-0-8), segundo párrafo del preámbulo.

reservado, además de ratificar una serie de principios conexos de importancia duradera y particular para los países en desarrollo. En general, se produjo división de votos; la resolución de 1997 sobre el respeto de los principios de la soberanía nacional fue aprobada por 96 votos a favor, 58 en contra y 12 abstenciones, y la de 1999, por 91 votos a favor, 59 en contra y 10 abstenciones.¹⁰¹

Sin embargo, en 2001, el esquema de votación cambió de forma apreciable. La resolución de ese año fue aprobada por 99 votos a favor, sólo 10 en contra y 59 abstenciones.¹⁰² Los votos a favor de la resolución de 2003 experimentaron un aumento hasta alcanzar los 111, volviéndose a registrar otros 10 votos en contra y un total de 55 abstenciones.¹⁰³ En ambas ocasiones, votaron en contra Argentina, Australia, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Israel, Nueva Zelandia y Noruega; además de esos ocho Estados Miembros, en 2001 votaron en contra Samoa y Tuvalu y, en 2003, lo hicieron el Sudán y Suiza.

En el período comprendido entre 1997 y 2001 se introdujeron cambios importantes tanto en el fondo como en la forma de los textos, que evidenciaban un mayor consenso sobre los principios rectores, en particular los aspectos internacionales de los procesos que tradicionalmente se habían considerado como esencialmente nacionales. Por ejemplo, el párrafo séptimo del preámbulo de la resolución de 1997 que decía lo siguiente:

«Reconociendo también que no existe ningún sistema político único ni modelo universal único para los procesos electorales que sirva igualmente a todas las naciones y sus pueblos y que los sistemas políticos y los procesos electorales están sujetos a factores históricos, políticos, culturales y religiosos»

se transformó en 1999 en este otro:

«Reconociendo también la riqueza y diversidad de sistemas políticos y modelos de procesos electorales que hay en el mundo, basados en las particularidades y contextos nacionales y regionales».

El párrafo octavo del preámbulo de la resolución de 1997, cuya redacción fue la siguiente:

¹⁰¹ Resolución 52/119 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en relación con sus procesos electorales», de 12 de diciembre de 1997 (96-58-12); resolución 54/168 de la Asamblea General, (91-59-10).

¹⁰² El título se había alargado y fue el siguiente: «El respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en relación con sus procesos electorales como elemento importante de la promoción y protección de los derechos humanos»: resolución 56/154 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 2001 (99-10-59).

¹⁰³ Resolución 58/189 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 22 de diciembre de 2003 (111-10-55).

«*Convencida* de que incumbe a los Estados establecer los mecanismos y medios necesarios para garantizar una participación popular plena y efectiva en los procesos electorales»

quedó en 1999 como sigue:

«*Destacando* que incumbe a los Estados garantizar los medios de facilitar la participación popular plena y efectiva en los procesos electorales».

El tono del primer párrafo de la parte dispositiva de la resolución de 1997, referido a la igualdad de derechos, la libre determinación y el derecho de todos los pueblos a determinar libremente su condición política y a procurar su desarrollo económico, social y cultural quedó considerablemente atenuado en 2001. El párrafo segundo de la mencionada parte dispositiva, en el que se reafirmaba que incumbía únicamente a los pueblos determinar métodos y establecer instituciones en relación con el proceso electoral, también figuró en las resoluciones de 1999 y 2001 en un tono más moderado; la Asamblea General,

«*Reafirma* el derecho de los pueblos a determinar los métodos y establecer las instituciones de los procesos electorales y que, *por consiguiente, los Estados deben asegurar los mecanismos y medios necesarios para facilitar la participación popular plena y efectiva en esos procesos*».¹⁰⁴

Si bien en la resolución de 1997 se insistió en que:

«que las actividades que apunten, directa o indirectamente, a injerirse en el libre desarrollo de los procesos electorales nacionales, en particular en los países en desarrollo, o que tengan por objeto influir en los resultados de dichos procesos, violan el espíritu y la letra de los principios establecidos en la Carta y en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas...»¹⁰⁵

en 1999, la redacción del texto fue más contenida, declarándose que «debe respetarse plenamente el libre desarrollo de los procesos electorales nacionales en todos los Estados, en estricta observancia de los principios

¹⁰⁴ Resolución 56/154 de la Asamblea General, 19 de diciembre de 2001, párr. 3 (la segunda cursiva es añadida). En el correspondiente párrafo 3 de la resolución 58/189, de 22 de diciembre de 2003, se añade, a continuación de «procesos electorales», la siguiente frase: «y que, por consiguiente, no hay un único modelo de democracia ni de instituciones democráticas».

¹⁰⁵ Resolución 52/119 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párr. 3.

establecidos en la Carta», etc. ...¹⁰⁶ Del mismo modo, la mención que se hacía en el texto de 1997 a que «en virtud de la Carta, todos los países tienen la obligación de respetar el derecho de otros a la libre determinación, a determinar libremente su condición política y a procurar su desarrollo económico, social y cultural»¹⁰⁷ no constó finalmente en la resolución de 2001.

En 1997, el párrafo cuarto de la parte dispositiva reafirmaba

«que las Naciones Unidas *sólo* deben proporcionar asistencia electoral a los Estados Miembros a solicitud *y con el consentimiento* del Estado soberano, *en estricta conformidad con los principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos de los Estados*, en circunstancias especiales, como los casos de descolonización, o en el contexto de procesos de paz regionales o internacionales...»

Las palabras en cursiva fueron suprimidas del texto de 1999,¹⁰⁸ el párrafo fue nuevamente modificado en 2001 («...que las Naciones Unidas sólo prestan asistencia electoral a solicitud expresa de los Estados interesados»),¹⁰⁹ y en 2003 pasó a formar parte del preámbulo.¹¹⁰ Además, la enérgica petición: «insta encarecidamente» a todos los Estados «a que se abstengan de financiar partidos o grupos políticos o de proporcionarles, directa o indirectamente, cualquier otra forma de apoyo, manifiesto o encubierto, y de adoptar medidas que socaven los procesos electorales en cualquier país»,¹¹¹ se convierte en 2001, en «Exhorta». La expresión «directa o indirectamente» no figuró en la resolución de 1999, sustituyéndose por «cualquier otra medida que socave...» y, en 2001, la atención se limitó a la financiación de partidos políticos y otras organizaciones.¹¹² El párrafo correspondiente de la resolución de 2003 repite la redacción de la de 2001, exhortándose a todos los Estados

«a que se abstengan de financiar partidos políticos u otras organizaciones en cualquier otro Estado de modo que contravenga los principios de la Carta y socave la legitimidad de sus procesos electorales...».¹¹³

¹⁰⁶ Resolución 58/189 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párr. 4.

¹⁰⁷ Resolución 52/119 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párr. 7.

¹⁰⁸ Resolución 54/168 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párr. 4.

¹⁰⁹ Resolución 56/154 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párr. 5.

¹¹⁰ Resolución 58/189 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párrafo 8 del preámbulo: «Reconociendo la contribución que han realizado las Naciones Unidas proporcionando asistencia electoral a numerosos Estados que la han solicitado...»

¹¹¹ Resolución 52/119 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párr. 5.

¹¹² Resolución 54/168 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párr. 5; resolución 56/154, párr. 6.

¹¹³ Resolución 58/189 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párr. 5.

Por último, en 2001 se introdujeron dos nuevos párrafos en la parte dispositiva, el segundo: «*Reitera* que las elecciones periódicas, libres y limpias son elementos importantes de la promoción y protección de los derechos humanos», y el octavo: «*Reafirma* que la voluntad del pueblo será la base de la autoridad del poder público y que esa 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».¹¹⁴

Las diversas resoluciones aprobadas en los tres ámbitos citados anteriormente ponen de manifiesto el firme compromiso con los principios fundamentales y la constante evolución de las posiciones adoptadas por los Estados en sus esquemas de voto. Aunque la redacción de determinadas resoluciones pudo impulsar a algunos Estados a emitir un voto negativo, existe, no obstante, un claro apoyo general al principio de elecciones libres y justas, intrínsecamente vinculadas a un gobierno democrático representativo y responsable y que dan una idea de control o interés internacional en la gestión de los procesos nacionales.

2.3 La Comisión de Derechos Humanos

Gran parte de la labor preliminar e innovadora que impulsó la evolución de las resoluciones de la Asamblea General ha partido, de hecho, de los órganos de derechos humanos y, en particular, de la Comisión de Derechos Humanos, que ha desplegado intensos, por no decir exclusivos, esfuerzos en las esferas de la democratización y los derechos humanos, su base primordial. En 2003, la Comisión afirmó la «validez universal»¹¹⁵ del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas por sufragio universal y mediante voto secreto. Reconoció también que «una gestión participativa, sensible a las necesidades y aspiraciones de la población» es el fundamento en el que se basa el buen gobierno¹¹⁶ y que, entre otras cosas, «la generalización de la miseria absoluta obstaculiza el ejercicio pleno y efectivo de los derechos humanos y debilita la democracia y la participación popular...».¹¹⁷

¹¹⁴ Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 56/154, párr. 2 y 8 y 58/189, párrs. 2 y 7. En las sucesivas repeticiones de estas resoluciones, la Asamblea General siempre mantuvo su condena de los «actos de agresión armada o amenaza o uso de la fuerza contra los pueblos, los gobiernos elegidos por ellos o sus dirigentes legítimos.» Véanse, por ejemplo, las resoluciones 52/119, párr. 6, y 58/189, párr. 6.

¹¹⁵ Resolución 2003/36 de la Comisión de Derechos Humanos, «La interdependencia entre la democracia y los derechos humanos», de 23 de abril de 2003 (36-0-17), párrafo segundo del preámbulo.

¹¹⁶ Resolución 2002/76 de la Comisión de Derechos Humanos, «La función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos», de 25 de abril de 2002 (aprobada sin votación), párr. 1.

¹¹⁷ Resolución 2002/30 de la Comisión de Derechos Humanos, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», de 22 de abril de 2002 (aprobada sin votación), párr. 1 c).

2.3.1 Promoción y consolidación de la democracia

En 1995, en una de sus primeras resoluciones sobre la promoción y consolidación de la democracia, la Comisión reconoció el principio enunciado en la Declaración de Viena, a saber, que «la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente»,¹¹⁸ y que, en la medida en que la democracia «es el mejor método para facilitar la expresión individual y colectiva de la libertad de expresión ..., debe promoverse la más amplia participación posible en el diálogo democrático de todos los sectores y actores de la sociedad a fin de llegar a acuerdos sobre la forma apropiada de resolver los problemas sociales, económicos y culturales de una sociedad». Reconoció asimismo que «la libertad de opinión y de expresión se refleja en una sociedad democrática a través de un sistema electoral que permite a todas las tendencias, intereses y sensibilidades hacerse representar en los niveles del poder ejecutivo y legislativo y, por consiguiente, en todos los niveles del poder», y que «es indispensable crear las condiciones para una sociedad democrática a fin de evitar la discriminación y proteger a las minorías.»

Desde entonces se ha mantenido este enfoque, que se ha ido perfilando a lo largo de los años, tanto en el seno de la Comisión como de la Asamblea General; ésta última ha respondido frecuentemente a las iniciativas de la Comisión sobre aspectos de la democracia y del proceso democrático. En la resolución 1999/57 de la Comisión de Derechos Humanos, relativa a la promoción del derecho a la democracia, se reconoció tanto «la riqueza y diversidad de la comunidad de las democracias del mundo» como «el derecho a la plena participación y los otros derechos y libertades democráticos fundamentales que son inherentes a toda sociedad democrática», confirmados por el derecho internacional. De entre los derechos inherentes a una gestión democrática, especialmente pertinentes para el proceso electoral como componente esencial del sistema democrático, la Comisión destacó los siguientes:

- «d) El derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos libres de votación y a elecciones periódicas libres;
- e) El derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos;

¹¹⁸ Resolución 1995/60 de la Comisión de Derechos Humanos, «Medios de superar los obstáculos al establecimiento de una sociedad democrática y condiciones para el mantenimiento de la democracia», aprobada sin votación el 7 de marzo de 1995.

g) El derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos».¹¹⁹

La Comisión pidió a la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos que mantuviera y expandiera sus programas para promover la democracia y el estado de derecho, y que informara posteriormente sobre los progresos realizados. El año siguiente, la Comisión recordó que los Estados habían contraído «compromisos» para promover la democracia y el imperio de la ley, observó que un número cada vez mayor de países deseaban construir sociedades democráticas, «en las que los individuos tuvieran la oportunidad de modelar su propio destino», e instó a los Estados

«a consolidar la democracia mediante la promoción del pluralismo, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el aumento al máximo de la participación de los individuos en la adopción de decisiones y en el desarrollo de instituciones competentes y públicas, incluido un sistema judicial independiente, un sistema legislativo y una administración pública eficaces y responsables y un sistema electoral que garantice elecciones periódicas, libres y justas...».¹²⁰

Insistiendo en la importancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la Comisión exhortó además a los Estados:

«d) A crear, fomentar y mantener un sistema electoral que establezca la expresión libre y justa de la voluntad del pueblo mediante elecciones genuinas y periódicas, en particular mediante:

i) El derecho de todos a participar en el gobierno del propio país, directamente o por representantes libremente elegidos;

ii) La garantía del derecho a votar libremente y a ser elegido, en un proceso libre y equitativo, a intervalos regulares, mediante el sufragio universal e igual, abierto a múltiples partidos, realizado por voto secreto;

iii) La adopción de medidas, según proceda, para aumentar la representación de los sectores subrepresentados de la sociedad;

iv) La legislación, las instituciones y los mecanismos apropiados, la libertad de fundar partidos políticos democráticos, así como la transparencia y la justicia del proceso electoral, incluso mediante el

¹¹⁹ Resolución 1999/57 de la Comisión de Derechos Humanos sobre la «Promoción del derecho a la democracia», de 27 de abril de 1999 (51-0-2); véanse también los párrafos a), b), c), f) y h) en relación con un conjunto más amplio de derechos electorales, considerados como parte del proceso democrático conforme al estado de derecho. En diferentes votaciones se rechazó, entre otras, una propuesta para suprimir las palabras «del derecho a» del título de la resolución (28-12-13); véase el *Informe sobre el 55º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos*, doc. ONU E/CN.4/1999/167- E/1999/23, de 20 de julio de 1999, párrs. 334-347.

¹²⁰ Resolución 2000/47 de la Comisión de Derechos Humanos, «La promoción y consolidación de la democracia», de 25 de abril de 2000 (45-0-8), párr. 1 a).

acceso apropiado a las fuentes de financiación y a medios de información libres, independientes y pluralistas;

e) A crear y mejorar el marco jurídico y los mecanismos necesarios que permitan una amplia participación de los miembros de la sociedad civil -particulares, grupos y asociaciones- en la promoción de la democracia...». ¹²¹

En 2001, la Comisión reafirmó que las elecciones libres y justas son una característica esencial de la democracia, y añadió que «deben formar parte de un *proceso más amplio* que fortalece los principios, valores, instituciones, mecanismos y prácticas democráticos, en los que se sustentan las estructuras democráticas oficiales y el estado de derecho». ¹²² Adoptó también un enfoque más normativo sobre ciertos elementos y, en 2002, «declaró»:

«que entre los *elementos esenciales* de la democracia figuran el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la libertad de asociación, la libertad de expresión y de opinión, el acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas libres e imparciales por sufragio universal y mediante voto secreto como expresión de la voluntad de la población, un sistema pluralista de organizaciones y partidos políticos, la separación de poderes, la independencia del poder judicial, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública y unos medios de comunicación libres, independientes y pluralistas». ¹²³

En su resolución de 2003 sobre la interdependencia entre democracia y derechos humanos, la Comisión:

«2. *Reafirma* su convicción de que la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente; de que la democracia se basa en la libre expresión de la voluntad de la población para la determinación de sus propios instrumentos políticos, económicos, sociales y culturales y su plena participación en todos los aspectos de sus vidas;

3. *Reafirma también* que la democracia facilita el disfrute progresivo de todos los derechos económicos, sociales y culturales;

¹²¹ *Ibíd.*, párr. 1 d), e). Cfr. la resolución 55/96 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en las págs. 25-26 del presente libro.

¹²² Resolución 2001/41 de la Comisión de Derechos Humanos, «Consolidación del diálogo para promover y consolidar la democracia», de 23 de abril de 2001 (44-0-9), párr. 4 (cursiva añadida).

¹²³ Resolución 2002/46 de la Comisión de Derechos Humanos, «Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia», de 23 de abril de 2002 (43-0-9), párr. 1 (cursiva añadida); véase también la resolución 2003/36, párr. 1.

4. *Reconoce* el carácter global de la democracia como sistema de gobierno que abarca cuestiones de procedimiento y de fondo, instituciones oficiales y procesos oficiosos, mayorías y minorías, mecanismos y mentalidades, las leyes y su aplicación, el gobierno y la sociedad civil;

5. *Subraya* la necesidad de la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres para participar en la vida política y pública...». ¹²⁴

Lamentablemente, los procesos democráticos no son siempre irreversibles, y es preciso proteger, promover y consolidar la democracia sin descanso. Esta es la razón por la que la Comisión instó a los parlamentos nacionales a «esforzarse constantemente en fortalecer el estado de derecho y las instituciones democráticas» y alentó a la Unión Interparlamentaria a que siguiera contribuyendo a ese objetivo. ¹²⁵

En 2005, la Comisión aprobó una de sus resoluciones más globales sobre la democracia y el estado de derecho. Después de recordar su posición sobre el «contenido» mínimo de la democracia, ¹²⁶ la Comisión reiteró:

«el derecho de todo ciudadano a votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición social, ... y que las personas habilitadas para votar han de tener la libertad de escoger a cualquier candidato y de apoyar u oponerse al gobierno, sin influencias ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores, y que se han de respetar y acatar los resultados de las elecciones auténticas...». ¹²⁷

La Comisión alentó a los Estados a que siguieran fortaleciendo el estado de derecho y promoviendo la democracia mediante, entre otras cosas, la defensa de la separación de poderes, la garantía de que ninguna persona ni institución pública o privada está por encima de la ley, y el respeto de la igualdad ante la ley. Para ese fin, resulta fundamental «que el parlamento funcione de manera efectiva, transparente y responsable» puesto que «es imprescindible para que se promuevan y protejan la democracia y el imperio de la ley». ¹²⁸

¹²⁴ Resolución 2003/36 de la Comisión de Derechos Humanos, «La interdependencia entre la democracia y los derechos humanos», de 23 de abril de 2003 (36-0-17), párrs. 2-5.

¹²⁵ *Ibid.*, párrs. 10 y 11.

¹²⁶ Resolución 2005/32 de la Comisión de Derechos Humanos, «La democracia y el Estado de derecho», de 19 de abril de 2005 (46-0-7), párr. 1; véase el texto correspondiente a la nota 35 *supra*.

¹²⁷ Resolución 2005/32 de la Comisión de Derechos Humanos, párr. 2.

¹²⁸ *Ibid.*, párr. 15.

2.3.2 *Mayor participación popular*

Desde 2001, la Comisión también ha otorgado atención especial al objetivo de alentar y reforzar la participación popular en los procesos democráticos. Sin embargo, los Estados desarrollados, en particular, no han visto con buenos ojos los intentos de vincular el proceso electoral con las cuestiones más amplias del enfoque democrático, tales como la justicia social, la mundialización y el desarrollo. En 2000, la Asamblea General había puesto de relieve «la importancia decisiva de la contribución y la participación activa de la sociedad civil en los procesos de gestión de los asuntos públicos que afectan a la vida de las personas», instó a «la mayor participación posible de los individuos en la adopción de decisiones» y a tomar «las medidas que procedieran para asegurar la representación de los sectores subrepresentados de la sociedad».¹²⁹ Por su parte, la Comisión acogió con satisfacción el compromiso de los Estados Miembros, expresado en la Declaración del Milenio, «de trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos...».¹³⁰ En su resolución de 2001, aprobada por 28 votos a favor, 4 en contra y 21 abstenciones, la Comisión:

«7. *Declara* que la plena participación popular sólo es factible si las sociedades tienen sistemas políticos y electorales democráticos que garanticen a todos sus ciudadanos la posibilidad de formar parte del gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, y de tener igual acceso a los servicios públicos, sin discriminación de ningún tipo [...]

9. *Insta* a todos los Estados a fomentar una democracia que, inspirada en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, promueva el bienestar de los pueblos, rechazando todas las formas de discriminación y exclusión, facilite el desarrollo con equidad y justicia, y aliente la participación más amplia y plena de sus ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones y en el debate sobre diversos problemas que afectan a la sociedad...».¹³¹

¹²⁹ Resolución 55/96 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «Promoción y consolidación de la democracia», de 4 de diciembre de 2000 (157-0-16), párrafo 11 del preámbulo y párrs. 1 a), d) y e) de la parte dispositiva.

¹³⁰ Resolución 2001/36 de la Comisión de Derechos Humanos, «Fortalecimiento de la participación popular, la equidad, la justicia social y la no discriminación como bases esenciales de la democracia», de 23 de abril de 2001 (28-4-21); votaron en contra Alemania, Estados Unidos, Japón y Reino Unido. Los votos en contra y las abstenciones pudieron deberse al hecho de que en la resolución se establece un vínculo entre la participación de todos los ciudadanos y la equidad, la justicia social, la no discriminación y las cuestiones de la pobreza y el desarrollo. Ejemplo de ello es la siguiente afirmación: «la satisfacción de las necesidades humanas básicas, esenciales para la supervivencia, es condición indispensable para una democracia efectiva...» (párrafos 11 y 12 del preámbulo y párrafos 1 y 3 de la parte dispositiva). Véase el doc. ONU E/CN.4/2001/SR.71, de 7 de diciembre de 2001, párrs. 71-92; intervención del Canadá en párr. 88, intervención de Bélgica en párr. 89.

¹³¹ Resolución 2001/36 de la Comisión de Derechos Humanos, nota *supra*, párrs. 7 y 9.

Al año siguiente, en una resolución que concitó tres votos negativos más y un considerable número de abstenciones, la Comisión «declaró» que «la participación popular, la equidad, la justicia social y la no discriminación son bases esenciales de la democracia».¹³² Se mantuvo la vinculación con los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y el derecho al desarrollo, pero la Comisión admitió una vez más que «que la plena participación popular sólo es factible si las sociedades tienen sistemas políticos y electorales democráticos» que garanticen la participación en el gobierno.¹³³

En 2003, el número de abstenciones disminuyó pero, en cambio, aumentaron los votos negativos.¹³⁴ Una vez más, la relación establecida entre pobreza, mundialización y desarrollo¹³⁵ generó cierta resistencia a una resolución que, por lo demás, apoya firmemente el principio de los sistemas electorales democráticos, como lo confirman los párrafos siguientes:

«9. ... la voluntad del pueblo constituirá la base de la autoridad del poder público y que ella 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;

10. ... las elecciones libres y justas, la participación y el control populares, el debate colectivo y la equidad política son esenciales para la democracia y deben conseguirse mediante un marco de instituciones accesibles, representativas y capaces de rendir cuentas sujetas a un cambio o renovación periódicos...».¹³⁶

Las resoluciones de 2004 y 2005, redactadas en términos similares, se aprobaron en ambos casos por 28 votos a favor, 14 en contra y

¹³² Resolución 2002/34 de la Comisión de Derechos Humanos, «Fortalecimiento de la participación popular, la equidad, la justicia social y la no discriminación como bases esenciales de la democracia», de 22 de abril de 2002 (29-7-17; votaron en contra Alemania, Armenia, Bélgica, Canadá, Polonia, Reino Unido y Suecia. Véase el Informe sobre el quincuagésimo octavo período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (18 de marzo a 26 de abril de 2002), doc. ONU E/2002/23-E/CN.4/2002/200, pág. 175; las actas resumidas de la 50ª sesión no estaban disponibles en el momento de la redacción del presente documento, agosto de 2005).

¹³³ Resolución 2002/34 de la Comisión de Derechos Humanos, párr. 7.

¹³⁴ Resolución 2003/35 de la Comisión de Derechos Humanos, «Fortalecimiento de la participación popular, la equidad, la justicia social y la no discriminación como bases esenciales de la democracia», de 23 de abril de 2003 (29-12-12; votaron en contra Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Polonia, Reino Unido, Suecia y Ucrania. Véase el Informe sobre el quincuagésimo noveno período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (17 de marzo a 24 de abril), doc. ONU E/2003/23-E/CN.4/2003/135, pág. 152; las actas resumidas de la 57ª sesión no estaban disponibles en el momento de redactarse el presente documento, diciembre de 2005).

¹³⁵ «...el derecho al desarrollo es en sí mismo una esfera esencial de los asuntos públicos en todos los países y requiere una participación popular libre, activa y significativa...» Resolución 2003/35 de la Comisión de Derechos Humanos, párr. 5.

¹³⁶ *Ibid.*, párrs. 9 y 10.

11 abstenciones.¹³⁷ No todas las referencias de la Comisión al derecho al desarrollo y la eliminación de la pobreza extrema en el contexto de la promoción y consolidación de la democracia han generado tanta polémica.¹³⁸ Sin embargo, los esfuerzos de la Comisión y la Asamblea General por situar la democracia en el contexto de un «orden internacional democrático y equitativo» no han sido en general bien recibidos por los Estados de los países desarrollados.¹³⁹ Por ejemplo, en el debate sobre el proyecto de resolución de 2001, Bélgica y los Estados Unidos consideraron que ciertas cuestiones planteadas excedían el mandato y competencias de la Comisión y afirmaron lo siguiente:

«En el proyecto se abordan las relaciones entre los Estados y no las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos y el ejercicio de los derechos humanos individuales, cuestiones entorno a las cuales gira la labor de la Comisión. Además, enuncia algunos derechos que no han sido establecidos por ninguno de los instrumentos internacionales existentes relativos a derechos humanos. Contiene, por otra parte, ciertos elementos incompatibles con las resoluciones aprobadas por consenso en otras instancias. Por las razones expuestas, la Unión Europea, que seguirá participando activamente en los debates sobre dichas cuestiones en las instancias apropiadas, votará en contra del proyecto de resolución objeto de examen».¹⁴⁰

El debate sigue abierto y, habida cuenta de que la relación entre la democracia y los derechos humanos es un hecho aceptado, parece improbable que en adelante puedan ignorarse las reivindicaciones de justicia social y desarrollo.

¹³⁷ Resolución 2004/31 de la Comisión de Derechos Humanos, «Fortalecimiento de la participación popular, la equidad, la justicia social y la no discriminación como bases esenciales de la democracia», de 19 de abril de 2004 (28-14-11; votaron en contra Alemania, Australia, Austria, Croacia, Estados Unidos, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Reino Unido, República de Corea, Suecia y Ucrania. Véase el Informe sobre el sexagésimo período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (15 de marzo a 23 de abril de 2004), doc. ONU E/2004/23-E/CN.4/2004/127, págs. 142 y 474; las actas resumidas de la 55ª sesión no estaban disponibles en el momento de redactarse el presente documento, agosto de 2005). Resolución 2005/29 de la Comisión de Derechos Humanos, «Fortalecimiento de la participación popular, la equidad, la justicia social y la no discriminación como bases esenciales de la democracia», de 19 de abril de 2005 (28-14-11).

¹³⁸ Véase, por ejemplo, la resolución 2002/46 de la Comisión de Derechos Humanos, párrafo 7 del preámbulo, aprobada pro 43 votos a favor, ninguno en contra y 9 abstenciones; véase también la sección 2.3 *supra*, nota 117.

¹³⁹ Véase las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 2001/65, «Promoción de un orden internacional democrático y equitativo», de 25 de abril de 2004 (32-16-4); 2002/72, de 25 de abril de 2002 (32-15-6); 2003/63, de 24 de abril de 2003 (31-15-7); 2004/64, de 21 de abril de 2004 (31-17-7). En 2004, votaron en contra de la resolución los siguientes países: Alemania, Australia, Austria, Croacia, Estados Unidos de América, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, República de Corea, Suecia y Ucrania: doc. ONU E/CN.4/2002/SR.57, de 27 de abril de 2004, párrs. 30-32.

¹⁴⁰ Doc. ONU E/CN.4/2001/SR.77, de 12 de diciembre de 2001, párrs. 60 a 66. Véanse también los documentos: E/CN.4/2002/SR.56, de 9 de agosto de 2002, párrs. 53-59; E/CN.4/2003/SR.61, de 26 de mayo de 2003, párr. 34-38; E/CN.4/2004/SR.57, de 27 de abril de 2004, párrs. 30-33.

2.3.3 *La función de las organizaciones regionales y de otro tipo*

En sus diversas resoluciones sobre la democracia y los procesos democráticos, la Comisión ha reconocido la función normativa de las organizaciones regionales y de otro tipo y, por ende, ha invocado su compromiso constante de promoción y consolidación de la democracia. Así por ejemplo, en la resolución 2000/47, acogió con satisfacción la resolución 1080 de la Organización de los Estados Americanos sobre la democracia representativa,¹⁴¹ la decisión 141/XXXV de la Organización de la Unidad Africana,¹⁴² así como el documento de Moscú de 1991 de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa¹⁴³ y la Declaración de Harare de ese mismo año.¹⁴⁴ Además, tomó nota de las iniciativas adoptadas por los países que participaron en las primera, segunda y tercera Conferencias Internacionales de las Democracias Nuevas o Restauradas, celebradas respectivamente en junio de 1988, julio de 1994 y septiembre de 1997, y señaló que esperaba que se celebraran nuevos eventos en esa misma línea.¹⁴⁵ El año siguiente, en su resolución 2001/41, la Comisión tomó nota, entre otras cosas, de la conferencia ministerial titulada «Hacia una comunidad de democracias», celebrada en Polonia en junio de 2000; la Declaración de Varsovia aprobada durante esa reunión; el simposio internacional sobre el examen de las prácticas de la democracia, los derechos y las libertades en la comunidad de habla francesa, celebrado en Malí en noviembre de 2000;¹⁴⁶ y el seminario de la Organización de los Estados Americanos sobre la función de las organizaciones regionales y multilaterales en la promoción y defensa de la democracia, celebrado en febrero de 2001.¹⁴⁷

¹⁴¹ Organización de los Estados Americanos, «Democracia representativa», AG/RES. 1080 (XXI-O/91), aprobada en la quinta sesión plenaria celebrada el 5 de junio de 1991.

¹⁴² Esta decisión de la Organización de la Unidad Africana, aprobada durante la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno celebrada en Argel (Argelia) en julio de 1999, dispone la exclusión de las reuniones de la organización de todo régimen que haya accedido al poder por medios institucionales: AHG/Dec. 141(XXXV).

¹⁴³ El texto figura en Brownlie, I. & Goodwin-Gill, G.S., *Basic Documents on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 4ª ed., 2002, págs. 615-630.

¹⁴⁴ Declaración del Commonwealth formulada en Harare en 1991. Emitida por los Jefes de Gobierno en Harare (Zimbabwe) el 20 de octubre de 1991: <http://www.thecommonwealth.org/>.

¹⁴⁵ Resolución 2000/47 de la Comisión de Derechos Humanos, «Promoción y consolidación de la democracia», de 25 de abril de 2000 (45-0-8), párrs. 11, 12 y 13. El ACNUDH califica la Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas y Restauradas como una «oportunidad de que los países democráticos, nuevos y antiguos, de todo el mundo, compartan sus experiencias y sus prácticas óptimas en la esfera de la democracia, y realicen investigaciones en los planos nacional, regional e internacional»: doc. ONU E/CN.4/2005/127, párr. 3.

¹⁴⁶ Organización Internacional de la Comunidad de Habla Francesa, «Declaración de Bamako», aprobada en el Simposio internacional sobre el examen de las prácticas de la democracia, los derechos y las libertades en la comunidad de habla francesa, celebrado en Bamako el 3 de noviembre de 2000: <http://agence.francophonie.org/>.

¹⁴⁷ Resolución 2001/41 de la Comisión de Derechos Humanos, «Continuación del diálogo sobre las medidas para promover y consolidar la democracia», de 23 de abril de 2002 (44-0-9), párrafos 4 y 5 del preámbulo.

En su resolución 2002/46, la Comisión celebró las medidas de promoción, consolidación y *protección* de la democracia adoptadas por varias organizaciones e instancias regionales, subregionales y de otro tipo, en particular la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos de 1950, el Programa de Acción de Millbrook del Commonwealth aprobado en Nueva Zelanda en 1995, el Tratado de la Unión Europea de 1992, enmendado por el Tratado de Amsterdam de 1997, el Acta Constitutiva de la Unión Africana aprobada en 2000 y la Carta Democrática Interamericana aprobada en 2001.¹⁴⁸ La Comisión invitó a los Estados Miembros, las organizaciones intergubernamentales pertinentes y las organizaciones no gubernamentales interesadas a que siguieran fomentando un diálogo sistemático sobre la construcción de sociedades democráticas y los factores de éxito y de fracaso en los procesos de democratización, y acogió con beneplácito:

«la adopción por varias organizaciones e iniciativas regionales, subregionales y de otro tipo de normas y estructuras institucionales en las que se reconocen *la relación de interdependencia entre la democracia y la protección de los derechos humanos*, así como la adopción de mecanismos destinados a promoverla, a evitar situaciones que afecten o supongan una amenaza a las instituciones democráticas, o a aplicar medidas para la defensa colectiva de la democracia en caso de alteración o perturbación grave del sistema democrático...».¹⁴⁹

En su resolución 2003/36, la Comisión tomó nota de la Segunda Conferencia Ministerial de la Comunidad de Democracias, celebrada en Seúl en noviembre del 2002, y Plan de Acción de Seúl, que formula directrices concretas para la promoción, consolidación y protección de la democracia en todo el mundo.¹⁵⁰ Pidió también al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que prestara más atención a la labor de promoción y consolidación de la democracia desarrollada por «el sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales y las organizaciones no gubernamentales pertinentes», y solicitó sus opiniones.

En 2004, la Comisión abordó expresamente la cuestión del «Incremento de la función de las organizaciones e iniciativas regionales, subregionales y de otro tipo al promover y consolidar la democracia»¹⁵¹ y las invitó a que «participaran activamente en los esfuerzos locales, nacionales,

¹⁴⁸ Resolución 2002/46 de la Comisión de Derechos Humanos, «Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia», de 23 de abril de 2002 (43-0-9), párrafo 10 del preámbulo.

¹⁴⁹ *Ibíd.*, párr. 5 (cursiva añadida).

¹⁵⁰ Resolución 2003/36 de la Comisión de Derechos Humanos, «La interdependencia entre la democracia y los derechos humanos», de 23 de abril de 2003 (36-0-17) párrafo cuarto del preámbulo.

¹⁵¹ Resolución 2004/30 de la Comisión de Derechos Humanos, de 19 de abril de 2004 (45-0-8).

subregionales y regionales... y a que comenzaran a intercambiar sus experiencias con el sistema de las Naciones Unidas». ¹⁵² Acogió con beneplácito la adopción, a nivel regional y subregional, de normas institucionales destinadas a prevenir situaciones que pongan en peligro las instituciones democráticas o a adoptar medidas de defensa colectiva de la democracia. ¹⁵³

2.4 Algunos aspectos de los avances registrados en los planos regional y subregional

Desde la publicación de *Elecciones libres y justas*, las organizaciones regionales y subregionales han prestado aún más atención a las cuestiones relativas a la democracia, las elecciones y el gobierno representativo. Las actividades a nivel regional han abarcado desde el establecimiento de modalidades operativas y la publicación de guías prácticas para la observación y supervisión internacionales de elecciones, pasando por la promoción de la democracia como condición para mantener la inscripción de las instituciones regionales, la mejora y consolidación de los criterios electorales a la luz de la Declaración de la UIP, hasta las reflexiones sobre la propia naturaleza y el futuro de la democracia y el análisis de sus deficiencias actuales.

Además de los progresos notables registrados a nivel regional y subregional, en junio de 2000, 106 Estados que participaban en una conferencia ministerial titulada «Hacia una comunidad de democracias» aprobaron la Declaración de Varsovia. ¹⁵⁴ Al expresar su apoyo a la democracia y su voluntad de seguir trabajando en favor de ésta, los participantes

¹⁵² *Ibíd.*, párr. 8.

¹⁵³ *Ibíd.*, párrs. 9 y 11. Véase también la resolución 2005/32 de la Comisión de Derechos Humanos, «La democracia y el Estado de derecho», de 19 de abril de 2005 (46-0-7). En un informe presentado en 2005 a la Comisión por la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos («Fomento del papel de las organizaciones y mecanismos regionales, subregionales y de otro tipo en la promoción y consolidación de la democracia», Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, doc. ONU E/CN.4/2005/127, de 11 de febrero de 2005), se señaló que tanto las Naciones Unidas, (en particular, el Departamento de Asuntos Políticos y su División de Asistencia Electoral, la UNESCO, y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) como las organizaciones regionales habían proporcionado asistencia técnica o financiado proyectos destinados a mejorar ciertos aspectos del proceso electoral, sobre todo la participación de la mujer en las elecciones, la educación cívica de la población y los electores, el fortalecimiento de la capacidad de las comisiones electorales, la mejora de la inscripción de los votantes en las listas, la promoción de la función de la sociedad civil y de los medios de comunicación, el fortalecimiento de la capacidad de las instancias electorales, la asistencia electoral en forma de misiones de observación, y la adopción de directrices y principios sobre la manera de realizar las elecciones. El ACNUDH colaboró con la Unión Interparlamentaria en la elaboración de un *Manual de derechos humanos para parlamentarios* y, en marzo de 2004, participó junto con el PNUD en la organización de un seminario para miembros de órganos parlamentarios de derechos humanos en Ginebra titulado «El refuerzo del Parlamento, guardián de los derechos humanos: el papel de las instancias parlamentarias encargadas de los derechos humanos». El ACNUDH también ha preparado una compilación de textos aprobados por diversas organizaciones internacionales, intergubernamentales, regionales y subregionales para promover y consolidar la democracia; véase el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, doc. ONU E/CN.4/2005/57, de 14 de diciembre de 2004 y www.ohchr.org.

¹⁵⁴ Véase el doc. ONU A/55/328, de 28 de agosto de 2000, Anexo I.

respaldaron firmemente los derechos civiles y políticos – los «principios democráticos esenciales»¹⁵⁵ – pero, inicialmente, se refirieron con un tono menos entusiasta a las consecuencias prácticas de la interdependencia entre la paz, el desarrollo, los derechos humanos y la democracia enunciada en la Declaración y Plan de Acción de Viena de 1993.¹⁵⁶ En un comunicado emitido por el Gobierno de Polonia en nombre del grupo convocante se señaló que los participantes «recalaron que era preciso abordar urgentemente las dimensiones económica y social del desarrollo democrático, en particular la erradicación de la pobreza y la participación de la mujer en condiciones de igualdad en el proceso democrático», y propusieron que la Declaración de Varsovia mencionara expresamente dichos objetivos.¹⁵⁷

Aunque esa interpretación fue, en cierto modo, generosa, en las reuniones siguientes se trataron las cuestiones subyacentes con mayor franqueza. En la Segunda Conferencia de la Comunidad de Democracias, celebrada en noviembre de 2002, se aprobó el Plan de Acción de Seúl, con el título de «Democracia: una inversión para la paz y la prosperidad».¹⁵⁸ Además de recordar los principios esenciales enunciados en Varsovia, el documento de Seúl defiende «el fortalecimiento de las democracias mediante la buena gestión de los asuntos públicos».¹⁵⁹ Dicho documento otorga una importancia particular a la transparencia y rendición de cuentas, la lucha contra la pobreza y la promoción del crecimiento económico, especialmente mediante el desarrollo social y económico sostenible... «estimulando políticas sociales que desalienten la exclusión y tengan debidamente en cuenta la perspectiva de género y las desigualdades sociales resultantes de la discriminación racial».¹⁶⁰ En el Plan de Acción se considera necesario la creación y mantenimiento de

¹⁵⁵ Los «principios democráticos esenciales» comprenden, entre otros, la voluntad del pueblo como la base de la autoridad de gobierno, «expresada por el ejercicio de los derechos y deberes cívicos de los ciudadanos a elegir a sus representantes a través de elecciones periódicas, libres y justas con sufragio universal e igual, abiertas a múltiples partidos, realizadas por votación secreta, vigiladas por autoridades electorales independientes y sin fraude ni intimidación»: *Ibíd.* Sigue a continuación una enumeración de derechos civiles y políticos tradicionales, y se menciona también la protección igual de los grupos minoritarios o desfavorecidos, la necesidad de una judicatura competente, independiente e imparcial, el derecho de los elegidos debidamente a constituir un gobierno, la necesidad de que las instituciones sean «participatorias», y de que el parlamento y esas instituciones sean «transparentes y rindan cuenta».

¹⁵⁶ El párrafo 8 de la Declaración de Viena dispone que «La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida...» Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993, «Declaración y Programa de Acción de Viena», doc. ONU A/CONF.157/23, de 12 de julio de 1993; véanse también los párrs. 9, 27, 34, 66 y 74.

¹⁵⁷ Véase la nota 154 supra, Anexo II.

¹⁵⁸ Véase el doc. ONU A/57/618, de 19 de noviembre de 2002, Anexo I.

¹⁵⁹ *Ibíd.*, Parte 4. En la Parte 6, «Coordinación de la asistencia en pro de la democracia» se llega a establecer un vínculo entre elecciones libres y justas, un poder judicial independiente, instituciones públicas responsables de sus actos, partidos políticos, una prensa libre, la sociedad civil y una cultura política democrática.

¹⁶⁰ *Ibíd.*, Parte 4.2.

«un sistema de partidos políticos vigoroso y una sociedad civil saludable», entre otras cosas, alentando las actividades que llevan a cabo los sectores público y privado para lograr la igualdad entre los sexos, y «protegiendo y promoviendo la igualdad entre la mujer y el hombre en lo que respecta al derecho a participar en actividades políticas».¹⁶¹

La Tercera Conferencia se celebró en Santiago en abril de 2005, con el lema «Cooperación para la Gobernabilidad democrática».¹⁶² En el Compromiso de Santiago se reconoce expresamente que la democracia no puede prosperar si no se respeta estrictamente el principio de no discriminación y se despliega un «esfuerzo constante por eliminar la extrema pobreza, el subdesarrollo, la marginalización, las disparidades económicas y la exclusión social».¹⁶³ Se reconoce además la importancia de la participación de la sociedad civil y la necesidad, con tal fin, de reforzar y modernizar los partidos políticos y alentar la plena participación de las mujeres y los jóvenes. Asimismo, en el Compromiso de Santiago se insta a prestar una atención especial a «la celebración de elecciones libres y justas, con una administración electoral transparente e imparcial y un sistema de financiación intachable».¹⁶⁴

En 2004, la propia Asamblea General de las Naciones Unidas hizo un llamamiento en pro del «fortalecimiento de la función de las organizaciones y mecanismos regionales, subregionales y de otro tipo en la promoción y consolidación de la democracia».¹⁶⁵ De hecho, las organizaciones regionales, por su labor práctica y normativa, se han situado generalmente en la vanguardia de la promoción y la consolidación de la democracia.

2.4.1 *África*

El artículo 3 del Acta constitutiva de la Unión Africana (UA), firmada en Lomé (Togo) el 1º de julio de 2000, enuncia, entre otros objetivos de esta organización, la promoción de la participación popular y de la buena gestión de los asuntos públicos, mientras que el artículo 4 proclama los principios en

¹⁶¹ *Ibid.*, Parte 4.3.

¹⁶² Comunidad de Democracias, Compromiso Ministerial de Santiago de 2005, «Cooperación para la Gobernabilidad democrática», CD/30 de abril de 2005.

¹⁶³ *Ibid.*, 2 (preámbulo). En el capítulo dedicado a la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la gobernabilidad democrática se reconoce la importancia de la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales: *Ibid.*, Parte II. Se estableció un grupo de trabajo encargado de hacer un seguimiento de la cuestión; véase Parte VI.

¹⁶⁴ *Ibid.*, Parte I, relativa a la gobernabilidad democrática y la sociedad civil, párrs. 4,5 y 6.

¹⁶⁵ Resolución 59/201 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «Fortalecimiento de la función de las organizaciones y mecanismos regionales, subregionales y de otro tipo en la promoción y consolidación de la democracia», de 20 de diciembre de 2004 (172-0-15). En los párrs. 1 y 2 se recuerda una vez más que, entre los «elementos esenciales» de la democracia, figuran el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular los «derechos políticos» asociados, un sistema pluralista de partidos políticos, el imperio de la ley, la separación de poderes y la rendición de cuentas.

los que se basa la Unión, a saber, la no injerencia en los asuntos internos y el respeto de los principios democráticos, los derechos humanos, el estado de derecho y el buen gobierno.

En 2002, la Asamblea de los Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA/UA aprobó la «Declaración sobre los principios rectores de las elecciones democráticas en África».¹⁶⁶ En el preámbulo de dicha Declaración se recuerda la necesidad imperiosa de «lograr la buena administración de los asuntos públicos mediante la participación popular», mientras que en la Parte II se subrayan los «principios de las elecciones democráticas»: las elecciones democráticas constituyen el fundamento de la autoridad de todo gobierno representativo y son un factor esencial del proceso de democratización. El artículo 4 dispone lo siguiente:

«Las elecciones democráticas deben celebrarse:

- a) De manera libre y limpia;
- b) En el marco de constituciones democráticas y de conformidad con instrumentos jurídicos de apoyo;
- c) En un sistema de separación de poderes que garantice, en particular, la independencia del poder judicial;
- d) A intervalos regulares, según lo establecido en las constituciones nacionales;
- e) Por instituciones electorales imparciales que garanticen la plena participación, sean competentes y responsables, estén integradas por personal bien capacitado y equipadas con los medios logísticos apropiados».¹⁶⁷

La Declaración propone un programa de acción para dar cumplimiento a las responsabilidades de los Estados (Parte III), alentando, entre otras cosas, la participación de las mujeres africanas en todos los aspectos del proceso electoral.¹⁶⁸ La Parte IV, sobre derechos y obligaciones, reafirma no sólo las

¹⁶⁶ 38º período ordinario de sesiones de la Organización de la Unidad Africana, 8 de julio de 2002, Durban (Sudáfrica), AHG/Decisions 171-184 (XXXVIII), AHG/Decl. 1-2 (XXXVIII), Decisiones y Declaraciones.

¹⁶⁷ Declaración de la OUA/UA sobre los principios rectores de las elecciones democráticas en África, 2002, II. 4.

¹⁶⁸ En el Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de las mujeres en África, aprobada en julio de 2003, los Estados Partes declararon, en su artículo 8, que las mujeres y los hombres son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección e igual beneficio de la ley. En virtud del artículo 9 del Protocolo, los Estados Partes acordaron: adoptar medidas de acción afirmativa específicas para promover una gestión pública participativa y la participación en pie de igualdad de las mujeres en la vida política de sus países mediante la acción afirmativa; permitir que, mediante la legislación nacional y otras medidas, se vele por que las mujeres participen en las elecciones sin discriminación alguna, estén representadas equitativamente en todos los niveles en todos los procesos electorales, y por que colaboren en pie de igualdad con los hombres en todos los niveles del desarrollo y de la aplicación de las políticas y programas estatales. Véase el doc. ONU E/CN.4/2005/127, de 11 de febrero de 2005, párrs. 24-26.

dimensiones individuales (y de los partidos) de los derechos políticos, sino también la obligación de respetar la autoridad de la comisión electoral o cualquier otra instancia estatutaria competente. Además:

«Todos los ciudadanos y partidos políticos aceptarán los resultados de las elecciones que los órganos nacionales competentes declaren que han sido libres y limpias, según lo previsto en la Constitución y las leyes electorales, y, por consiguiente, respetarán la decisión final de las autoridades electorales competentes o recusarán debidamente el resultado según lo dispuesto en las leyes».¹⁶⁹

En abril de 2003, la Unión Africana y la Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica organizaron una Conferencia sobre elecciones, democracia y gestión de los asuntos públicos en Pretoria en la que se examinaron, entre otros, un proyecto de directrices sobre misiones de observación y supervisión electorales y un proyecto de declaración sobre elecciones, democracia y gestión de los asuntos públicos en África. En relación con éste último, la Conferencia emitió un comunicado en el que declaró que «la verdadera prueba de libertad, imparcialidad y credibilidad es la aceptación de la elección por parte de los electores».

Los diversos documentos elaborados en esa ocasión fueron presentados en la Cumbre de Maputo de la UA, que tuvo lugar en julio de 2003. El Consejo Ejecutivo tomó nota del comunicado de la Conferencia y decidió presentarlo a la Asamblea, la cual, a su vez, pidió a la Comisión que lo transmitiera a los Estados Miembros para que lo examinaran y formularan observaciones al respecto.¹⁷⁰

En una enumeración exhaustiva de principios que recuerda el estilo de la Carta Democrática Interamericana,¹⁷¹ el proyecto de Declaración declara que «los pueblos de África tienen derecho a la democracia, y que tanto éstos como sus gobiernos tienen la obligación de promoverla y defenderla activamente», que «el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho», y que el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales es uno de sus «elementos esenciales».¹⁷² En otras de

¹⁶⁹ Declaración de la OUA/UA sobre los principios rectores de las elecciones democráticas en África, 2002, IV.13. Se pide a la OUA «que se comprometa plenamente a fortalecer el proceso de democratización, especialmente mediante la observación y supervisión de las elecciones en nuestros Estados miembros»: *Ibid.*, V. Véanse también las Directrices de la Unión Africana para las misiones de observación y supervisión electorales, 2004.

¹⁷⁰ Unión Africana, Decisiones de la Asamblea, Segundo período ordinario de sesiones, 10 a 12 de julio de 2003, Maputo (Mozambique), Decisión sobre el Informe del Presidente interino relativo a la Conferencia sobre elecciones, democracia y gestión de los asuntos públicos, DOC. EX/CL/35 (III): Assembly/AU/Dec.18 (II).

¹⁷¹ Véase más adelante.

¹⁷² Proyecto de Declaración sobre elecciones, democracia y gestión de los asuntos públicos, aprobado en la Conferencia sobre elecciones, democracia y gestión de los asuntos públicos celebrada en Pretoria en abril de 2003, artículo 1.4.

sus disposiciones otorga prioridad al fortalecimiento de los partidos políticos y la participación y a la independencia de la administración electoral. El proyecto de Declaración, además de recordar los derechos y responsabilidades de los ciudadanos, subraya la responsabilidad que incumbe a los gobiernos de crear un entorno propicio.¹⁷³ Señala que los Estados Miembros deben encargarse de organizar, celebrar y garantizar procesos electorales libres e imparciales en su territorio, pero precisa que la UA ha de proveer asistencia y ayuda, con sujeción a las consideraciones de la soberanía.¹⁷⁴

A nivel subregional, la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) y el Foro Parlamentario de la SADC (dos organizaciones autónomas) también han participado activamente en la promoción de las normas electorales. La SADC aprobó las Directrices y principios rectores de las elecciones democráticas en la Cumbre celebrada en Mauricio en septiembre de 2004.¹⁷⁵ En este documento se hace hincapié en la necesidad de una «participación plena de los ciudadanos en el proceso electoral» como el principio fundamental para la celebración de elecciones, sin olvidar igualmente la imparcialidad de las instituciones electorales, la educación de los electores, y la aceptación y respeto de los resultados de las elecciones, que, «de acuerdo con las autoridades electorales nacionales, hayan sido libres y justas y conformes a la legislación nacional».¹⁷⁶ Además, en el texto se describen detalladamente los derechos y obligaciones de los observadores de la SADC, concluyendo con una enumeración exhaustiva de las responsabilidades que incumben al Estado que celebra una elección. Éste, no

¹⁷³ *Ibid.*, artículo 1.7, 1.8 y 1.9.

¹⁷⁴ *Ibid.*, artículo 5. Se decidió posteriormente convertir el proyecto de Declaración en carta, y el Instituto electoral de Sudáfrica (EISA – véase la nota siguiente) redactó el primer borrador de lo que actualmente es la Carta sobre la democracia, las elecciones y la gestión pública. La versión definitiva, publicada en diciembre de 2005, será examinada en la cumbre que se celebrará en enero de 2006. A diferencia del modelo interamericano, este proyecto de Carta insiste, por encima de todo, en el fortalecimiento de las instituciones y la cultura democrática, en cuyo contexto enmarca la importancia de las elecciones.

¹⁷⁵ Puede consultarse en la página Web del Instituto Electoral de Sudáfrica (EISA): www.eisa.org.za. Véanse también *The Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC Region* (PEMMO) y las «Normas y criterios electorales del Foro Parlamentario de la SADC para la región de la SADC», aprobadas por la Asamblea plenaria del Foro Parlamentario de la SADC el 25 de marzo de 2001 en Windhoek (Namibia). En una conferencia celebrada en noviembre de 2005 para examinar esas normas y criterios, se consideró también la posibilidad de elaborar un protocolo sobre elecciones democráticas jurídicamente vinculante, con el fin de tener también en cuenta cuestiones como la participación de hombres y mujeres en pie de igualdad en todo el proceso electoral, la democracia dentro de los partidos, la elaboración del sistema electoral, la solución de las diferencias, y la metodología y las responsabilidades en materia de observación electoral: *Comunicado*, Conferencia sobre el examen de las normas y criterios electorales en la región de la SADC, Maputo, 18 a 20 de noviembre de 2005. Tanto la Secretaría como el Foro Parlamentario de la SADC han enviado misiones de observación a, entre otras, la elección presidencial de Zimbabwe de 2000, las elecciones legislativas de Lesotho de 2002, las elecciones legislativas de Mauricio de 2000, las elecciones presidenciales, legislativas y locales de Zambia de 2001, las elecciones presidenciales y legislativas de Tanzania de 2000 y las elecciones presidenciales y legislativas de Namibia de 1999; los informes al respecto pueden consultarse en la dirección <http://www.sadecpf.org>. Los países miembros de la SADC, encabezados por el EISA, han creado también un «Foro de comisiones electorales»: www.sadc-ecf.org.

¹⁷⁶ SADC, Principios y directrices rectores de las elecciones democráticas, Segunda Parte.

sólo debe garantizar los derechos políticos y civiles «tradicionales» de los individuos y los partidos, sino también llevar a cabo los preparativos necesarios a nivel institucional, programático y logístico para asegurar el éxito de la elección. Se hace mención especial a la necesidad de «alentar la participación de las mujeres, los discapacitados y los jóvenes en todos los aspectos del proceso electoral».¹⁷⁷

2.4.2 *El continente americano*

Uno de los eventos más significativos de los últimos años en el continente americano fue la aprobación de la Carta Democrática Interamericana por parte de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en su período extraordinario de sesiones, celebrado en Lima (Perú), el 11 de septiembre de 2001,¹⁷⁸ si bien es cierto que el «componente democrático» había sido aceptado mucho tiempo antes. En 1959, la Declaración de Santiago de Chile trató ya de definir algunas de las características del sistema democrático, precisando, entre otras cosas, que «el principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado» y que «los gobiernos de las Repúblicas americanas deben surgir de elecciones libres».¹⁷⁹

En 1991, la Asamblea General de la OEA aprobó la resolución 1080 sobre la «democracia representativa», considerada como «condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región». Ésta sienta las bases de un mecanismo de acción colectiva «en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización».¹⁸⁰ El año siguiente, la Asamblea General aprobó el Protocolo de Washington, que preveía la posibilidad de suspender la participación de un Estado Miembro si su gobierno democrático era

¹⁷⁷ *Ibíd.*, 7.9. Además de las numerosas iniciativas electorales enumeradas, el EISA ha elaborado una Lista recapitulativa sobre cuestiones de género en relación con la celebración de elecciones libres y justas, basándose en los criterios enunciados en *Elecciones libres y justas*.

¹⁷⁸ Para más información, véase «Resolución de San José de Costa Rica: Carta Democrática Interamericana», aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2001: AG/RES. 1838 (XXXI-O/01). Véase también la «Declaración de Florida: Hacer realidad los beneficios de la democracia», aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 2005: AG/DEC. 41 (XXXV-O/05).

¹⁷⁹ «Declaración de Santiago de Chile», párrs. 1 y 2, aprobada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros de la OEA, *Sistema interamericano a través de tratados, convenciones y otros documentos*, Washington, D.C., 1981, Vol. 1.

¹⁸⁰ «Democracia representativa», resolución aprobada en la quinta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 1991: AG/RES. 1080 (XXI-O/91); véase también «Promoción de la democracia», aprobada en la cuarta sesión plenaria, el 5 de junio de 2001: AG/RES. 1782 (XXXI-O/01)

derrocado por la fuerza.¹⁸¹ Posteriormente, en abril de 2001, se aprobó una «cláusula democrática» que dispone que «cualquier alteración inconstitucional o ruptura del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado [...] en el proceso de las Cumbres de las Américas».¹⁸²

La Carta de 2001, al igual que numerosas medidas aprobadas en diferentes foros, no se limita al ámbito tradicional de los derechos civiles y políticos. Entre otras cosas, se refiere explícitamente a la relación existente entre la eliminación de la pobreza extrema y la promoción y consolidación de la democracia, y entre la educación y la participación significativa, y propugna la adopción de medidas para defender la democracia mediante «una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan al sistema democrático de gobierno».¹⁸³

No se olvida en modo alguno la cuestión del derecho a las elecciones y la democracia representativa. De hecho, la Carta comienza con esta afirmación: «Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla» (artículo 1); y a continuación añade que: «El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros» (artículo 2); y que:

«Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos».¹⁸⁴

Considerando que el fortalecimiento de los partidos y otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia (artículo 5), la Carta insiste en que «La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio

¹⁸¹ El Protocolo de Washington (OEA, Documentos Oficiales, OEA/Ser.A/2 Add.3 (SEPF), Serie sobre Tratados I-E Rev. (1995)) entró en vigor el 25 de septiembre de 1997; véase el artículo 9 de la Carta de la OEA.

¹⁸² Aprobada en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec (Canadá) del 20 al 22 de abril de 2001. Véanse también los artículos 17 a 22 de la Carta Democrática Interamericana.

¹⁸³ Carta Democrática Interamericana, Preámbulo, artículos 11-16 y 26-28. En relación con la experiencia de la OEA hasta la aprobación de dicha Carta, véase Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Administración de Justicia, Estado de Derecho y Democracia, Documento de trabajo presentado por el Sr. Manuel Rodríguez Cuadros sobre las medidas previstas en los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos para la promoción y consolidación de la democracia, doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2001/32, de 5 de julio de 2001, párrs. 47-58.

¹⁸⁴ Carta Democrática Interamericana, artículo 3; como se indicó anteriormente, el artículo 1.4 del proyecto de Declaración de la UA está inspirado claramente en este texto.

desarrollo es un derecho y una responsabilidad...» (artículo 6). Debería eliminarse, en particular, la discriminación:

«La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana».¹⁸⁵

La Carta estipula que los Estados Miembros son los responsables de «organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos», y precisa que la OEA tiene una función especial que consiste en la prestación de asesoramiento y asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de instituciones y procesos electorales,¹⁸⁶ y experiencia en materia de observación electoral.¹⁸⁷

2.4.3 *El Commonwealth*

Como ya se indicó en 1994, el Commonwealth ha desempeñado un papel muy activo en la observación de elecciones, enviando unos 46 grupos de observación entre 1990 y 2004.¹⁸⁸ Para el envío de ese tipo de misiones se requiere tanto una invitación del gobierno o autoridad electoral pertinente, como el «apoyo amplio» de los partidos políticos y la sociedad civil.¹⁸⁹ Los observadores deben disfrutar de libertad de circulación y de acceso a todas las etapas del proceso electoral para examinar los factores susceptibles de «vulnerar la credibilidad» del mismo y determinar si, en su opinión, «las condiciones permiten la libre expresión de la voluntad de los electores» y si «el resultado de las elecciones refleja la voluntad del pueblo».¹⁹⁰ La Declaración de Harare de 1991 refleja los valores políticos fundamentales del Commonwealth por cuyo respeto deben velar los observadores. No obstante,

¹⁸⁵ *Ibid.*, artículo 9.

¹⁸⁶ En Haití, por ejemplo, la OEA ha apoyado la realización de una campaña a gran escala de inscripción de votantes organizada por el Consejo Electoral Provisional con miras a las elecciones previstas para fines de 2005 en colaboración con la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

¹⁸⁷ *Ibid.*, artículos 23-25. La OEA deberá asegurar la eficacia e independencia de las misiones de observación electoral, y dotarlas de los recursos necesarios. La Carta dispone que esas misiones «se realizarán de manera objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada» (artículo 24). Desde 1990, la OEA ha enviado misiones de observadores a más de 80 elecciones en países de América del Sur, Centroamérica y el Caribe; véase www.oas.org.

¹⁸⁸ Para más información al respecto, véase www.thecommonwealth.org.

¹⁸⁹ En general, las misiones de evaluación preliminar tienen por objetivo verificar si existen las condiciones previas esenciales para una misión de observación.

¹⁹⁰ Véase, por ejemplo, el mandato («Terms of reference») del Grupo de Observadores del Commonwealth enviado a Malawi con motivo de las elecciones legislativas y presidenciales de mayo de 2004: www.thecommonwealth.org.

la Secretaría del Commonwealth insiste en que las elecciones no deben considerarse como un hecho aislado, sino que han de contemplarse «en el contexto del proceso democrático en su totalidad».

Siguiendo el ejemplo de la OEA y la propuesta de la Unión Africana, el Commonwealth ha adoptado su propia versión de la «cláusula democrática». Como parte del Programa de Acción de Millbrook de 1995 se acordó que, en caso de un deterioro manifiesto de las instituciones democráticas o de un golpe de estado contra un gobierno democráticamente electo, el Commonwealth estaba habilitado para adoptar medidas destinadas a fomentar el restablecimiento de la democracia en un período de tiempo razonable, inclusive mediante el envío de una misión o de la mediación del Secretario General. Sin embargo, si no se restablecen las instituciones democráticas y no se organiza un proceso electoral libre e imparcial en ese período de tiempo razonable, podrán adoptarse medidas adicionales, entre ellas, la expulsión del Estado miembro y la suspensión de los programas de asistencia técnica.

Al igual que otras organizaciones regionales y subregionales, el Commonwealth trata de definir y promulgar normas. Así por ejemplo, en 1998, organizó una Conferencia de funcionarios electorales jefes («Conference of Commonwealth Chief Election Officers»)¹⁹¹ y, en 2000, un Taller sobre democracia e igualdad en Namibia. Los participantes en la tercera sesión de este taller

«demandaron la adopción de medidas positivas para garantizar que los órganos de administración electoral y los órganos directivos estuvieran integrados por hombres y mujeres en proporción equitativa, acogieron con satisfacción el hecho de que los partidos políticos aplicaran el sistema de cuotas para garantizar un mayor número de mujeres candidatas y abogaron en favor de procesos electorales «favorables a las mujeres». Los participantes acogieron con satisfacción la idea de que el Commonwealth realizara estudios sobre la relación existente entre los sistemas electorales y la selección de candidatas».¹⁹²

2.4.4 Europa

El Estatuto del Consejo de Europa de 1949 reafirma el «patrimonio común» de los pueblos de Europa así como los principios de la libertad individual, la libertad política y el imperio del Derecho, «principios sobre los cuales se

¹⁹¹ Véase *Voting for Democracy*, 1998, Informe de la Conferencia del Commonwealth de funcionarios electorales jefes, Cambridge, Reino Unido, 23 a 26 de marzo de 1998.

¹⁹² Véase *Gender and Democracy*, 2000, Informe del Taller del Commonwealth sobre género y democracia, Windhoek (Namibia), 9 a 11 de febrero de 2000. Entre otras publicaciones recientes sobre el establecimiento de criterios cabe citar *Good Commonwealth Electoral Practice: A Working Document*, 1997; y Michael Pinto-Duschinsky, *Political Financing in the Commonwealth*, Londres: Secretaría del Commonwealth, 2000.

funda toda auténtica democracia». En el artículo 3 del Protocolo N° 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos se garantiza la protección del proceso democrático mediante la celebración de elecciones periódicas y honestas, concepto que ha sido desarrollado a lo largo de los años en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.¹⁹³ El Consejo de Europa, en su calidad de organización internacional regional, ha trabajado igualmente para promover los procesos democráticos a nivel nacional, regional y local.

La Comisión de Venecia, o la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, citando su nombre completo, que fue creada en 1990, asesora al Consejo de Europa sobre temas constitucionales.¹⁹⁴ Dicha Comisión, enraizada en el patrimonio constitucional europeo, tiene por objetivo sostener los tres principios fundamentales, a saber, la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho. Desde su fundación se ha ocupado de cuestiones electorales, expresando su parecer sobre proyectos de ley electorales y contribuyendo a la redacción de leyes electorales.¹⁹⁵ En 2002, su labor en este ámbito se vio reforzada por la creación del Consejo para elecciones democráticas,¹⁹⁶ que expresa opiniones y formula recomendaciones sobre posibles mejoras de la ley y la administración electorales en determinados países, basándose en informes de misiones de observación elaborados por la Asamblea Parlamentaria y el Congreso de autoridades locales y regionales del Consejo de Europa.¹⁹⁷ Los últimos estudios y

¹⁹³ Véase la Segunda Parte, *Elecciones libres y justas: evolución del derecho internacional y la práctica*, secciones 2.3.2 y 3.1; Wheatly, S., «Democracy in International Law: An European perspective», 51 *International and Comparative Law Quarterly* 225 (2002); y más adelante, en la sección 3 de esta Primera Parte.

¹⁹⁴ La Comisión de Venecia fue establecida en 1990 en el marco de un acuerdo parcial de 18 Estados miembros del Consejo de Europa. En febrero de 2002 se concertó un «acuerdo ampliado», que permitió que Estados no europeos se incorporaran como miembros de pleno derecho. De conformidad con el artículo 2 del Estatuto revisado, la Comisión de Venecia está constituida por «expertos independientes eminentes por la labor realizada en el seno de instituciones democráticas o por su contribución al desarrollo del derecho y las ciencias políticas». Los miembros son profesores universitarios reputados, con experiencia particularmente en derecho constitucional o internacional, o como magistrados de tribunal supremo o constitucional o miembros de parlamentos nacionales. Los miembros de la Comisión, designados por los países participantes para un período de cuatro años, ejercen su mandato a título personal. Actualmente forman parte de la Comisión todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Kirgistán se adhirió en 2004 y Chile en 2005. Belarús es miembro asociado y la Argentina, el Canadá, los Estados Unidos, Israel, el Japón, Kazajistán, México, la República de Corea, la Santa Sede y el Uruguay tienen estatuto de observadores. Sudáfrica tiene un estatuto de cooperación especial, asimilable al de observador. La Comisión Europea y la OSCE/ OIDDH participan en las sesiones plenarias de la Comisión.

¹⁹⁵ La Comisión de Venecia colabora estrechamente con la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE/OIDDH), en particular mediante la expresión de opiniones conjuntas; véase, por ejemplo, la relativa al código electoral de Azerbaiyán: documento del Consejo de Europa CDL-AD (2004) 016 rev. Para más información, puede consultarse <http://www.venice.coe.int>.

¹⁹⁶ El Consejo para elecciones democráticas está integrado por representantes de la Comisión de Venecia, la Asamblea Parlamentaria y el Congreso de autoridades locales y regionales de Europa.

¹⁹⁷ Véase, por ejemplo, el «Código de buenas prácticas en materia electoral, directrices e informe explicativo» de la Comisión de Venecia y el Consejo para elecciones democráticas, aprobado por la Comisión de Venecia en su 52º período de sesiones (Venecia, 18 y 19 de octubre de 2002, Opinión n° 190/2002) CDL-AD (2002) 23 rev., Estrasburgo, 23 de mayo de 2003.

directrices se han centrado en la participación de las mujeres en el proceso electoral,¹⁹⁸ las normativas electorales,¹⁹⁹ los sistemas electorales,²⁰⁰ la participación de las minorías nacionales en la adopción de decisiones,²⁰¹ el voto electrónico y a distancia,²⁰² la evaluación de las elecciones²⁰³ y la observación de las elecciones.²⁰⁴

En su Código de buenas prácticas en materia electoral (*Code of Good Practice in Electoral Matters*), la Comisión de Venecia recuerda que «el sufragio universal, igual, libre, secreto y directo es el principio quintuplo sobre el que se erige el patrimonio electoral europeo. Además, las elecciones deben celebrarse periódicamente». A este núcleo inicial, a saber, las normas fundamentalmente internacionales,²⁰⁵ la Comisión suma «el principio según el cual las elecciones verdaderamente democráticas sólo pueden celebrarse si se cumplen ciertas condiciones básicas de un estado democrático fundamentado en el estado de derecho, tales como los derechos fundamentales, la estabilidad de la ley electoral y las garantías efectivas de procedimiento».²⁰⁶ En su informe explicativo anexo, la Comisión de Venecia señala también que «cuando la legislación y la práctica de diferentes países convergen, el contenido de los principios puede ser determinado con mayor precisión».²⁰⁷ No sólo han de respetarse los derechos fundamentales; además, debe haber una ley electoral estable, garantías de procedimiento, en particular

¹⁹⁸ Informe sobre la Recomendación 1676 (2004) de la Asamblea Parlamentaria relativo a la participación de las mujeres en las elecciones, documento CDL-AD (2005) 002, Estrasburgo, 2 de junio de 2005.

¹⁹⁹ Véase la nota 197 *supra*. Véase también la Opinión sobre el proyecto de Convención de la ACEEEO relativa a criterios electorales, derechos y libertades electorales, aprobada por la Comisión de Venecia en su 58ª sesión plenaria (Venecia, 12 y 13 de marzo de 2004, Opinión nº 253/2003) CDL-AD (2004) 010, Estrasburgo, 17 de marzo de 2004.

²⁰⁰ «Informe sobre sistemas electorales. Perspectiva general de las soluciones posibles y los criterios de selección», aprobado por la Comisión de Venecia en su 57ª sesión plenaria (Venecia, 12 y 13 de diciembre de 2003, Estudio nº 250/2003) CDL-AD (2004) 003, Estrasburgo, 4 de febrero de 2004.

²⁰¹ «Informe sobre las normas electorales y las medidas afirmativas para la participación de las minorías nacionales en el proceso de adopción de decisiones en los países europeos», aprobado por el Consejo para elecciones democráticas en su 12ª reunión (Venecia, 10 de marzo de 2005) y la Comisión de Venecia en su 62ª sesión plenaria (Venecia, 11 y 12 de marzo de 2005).

²⁰² «Informe sobre la compatibilidad del voto a distancia y el voto electrónico con la normativa del Consejo de Europa», aprobado por la Comisión de Venecia en su 58ª sesión plenaria (Venecia, 12 y 13 de marzo de 2004, Estudio nº 260/2003), CDL-AD (2004) 012, Estrasburgo, 18 de marzo de 2004.

²⁰³ «Guía para la evaluación de las elecciones», aprobada por el Consejo para elecciones democráticas en su 5ª reunión (Venecia, 12 de junio de 2003) y por la Comisión de Venecia en su 55ª sesión plenaria (Venecia, 13 y 14 de junio de 2003, Opinión nº 235/2003) CDL-AD (2003) 10, Estrasburgo, 18 de junio de 2003.

²⁰⁴ La Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y el Código de conducta para observadores internacionales de elecciones de octubre de 2005, elaborados por la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, el Instituto Nacional Demócrata y el Centro Carter, figuran en forma de proyecto en el Estudio nº 325/2004, CDL-EL (2004) 025, Estrasburgo, 19 de noviembre de 2004.

²⁰⁵ Específicamente, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el artículo 3 de del Protocolo nº 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

²⁰⁶ Véase la nota 197 *supra*, párr. 5.

²⁰⁷ *Ibid.*

las relativas a la organización de elecciones por un órgano imparcial,²⁰⁸ una labor de observación de las elecciones, un sistema eficaz de recurso, una organización y funcionamiento eficaces de los locales de votación, financiación electoral y seguridad.²⁰⁹

Sistemas electorales. En un amplio estudio publicado en diciembre de 2003, la Comisión de Venecia señaló que:

«La diversidad de sistemas disponibles es tal, que no sólo resulta desconcertante, sino que prácticamente permite obtener cualquier resultado, como si el voto de los electores fuera, a fin de cuentas, menos importante que la sutileza de los legisladores electorales».²¹⁰

Según el Informe, un «sistema electoral» comprende «el conjunto de normas de procedimiento que rigen la emisión de votos en una elección determinada y su conversión en escaños»,²¹¹ y hace una distinción entre «los elementos relativos a la organización, la realización y el proceso de la elección», por un lado, y «las normas relativas al escrutinio y la distribución de los escaños», por otro.²¹² Tras pasar revista a los sistemas pluralistas/mayoritarios, de representación proporcional y los sistemas híbridos, así como a la delimitación de los distritos electorales, los métodos y el número de rondas de votación, el escrutinio y la distribución de escaños, el Informe examina las razones que llevan a elegir un sistema electoral particular y las consecuencias que de ello se derivan. Según éste, las tres funciones principales de un sistema electoral son la representación, la selección y la investidura. La primera consiste en «una representación de opiniones políticas, de territorios, de categorías específicas del electorado...»,²¹³ mientras que la selección democrática de gobierno por la vía de las elecciones plantea cuestiones tales como «la independencia de los candidatos – y, por ende, de los futuros representantes electos – frente a la maquinaria política, la justicia social en la presentación de candidatos y la renovación de la elite de poder».²¹⁴ En el Informe se distinguen tres grandes etapas en el desarrollo de la democracia

²⁰⁸ «Sólo la transparencia, la imparcialidad y la independencia de toda manipulación políticamente motivada garantizará una buena administración del proceso electoral, desde el período preelectoral hasta la conclusión del tratamiento de los resultados». *Ibid.*, párr. 68.

²⁰⁹ *Ibid.*, párrs. 86-113.

²¹⁰ «Informe sobre sistemas electorales - Perspectiva general de las soluciones posibles y los criterios de selección», véase la nota 200 *supra*, párr. 5.

²¹¹ Esta definición figura en Garrone, Pierre, *L'élection populaire en Suisse. Étude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons*, Facultad de Derecho de Ginebra, 1991, Basle- Frankfurt am Main, Helbing & Lichtenhahn, Collection genevoise, pág. 11. Véase también Dummett, Michael, *Principles of Electoral Reform*, Oxford: Oxford University Press, 1997; y la sección 4 de esta Primera Parte.

²¹² «Informe sobre sistemas electorales - Perspectiva general de las soluciones posibles y los criterios de selección», véase la nota 200 *supra*, párr. 8.

²¹³ *Ibid.*, párr. 89.

²¹⁴ *Ibid.*, párr. 91.

electoral, que corresponden a «tres modelos sociopolíticos del sistema electoral: el modelo elitista, el de organizaciones de masa y el de individuación según la lógica del consumo...».²¹⁵

Los estudios recientes del Consejo de Europa reflejan esas preocupaciones, particularmente en relación con los problemas sistémicos a los que se enfrentan los Estados cuando tratan de definir los principios del gobierno democrático representativo a nivel nacional. En *Developing Democracy in Europe: An Analytical Summary of the Council of Europe's acquis*, Lawrence Pratchett y Vivien Lowndes consideran que los parlamentarios representan, en principio, una suerte de «microcosmos de toda la gama de los intereses socioeconómicos y políticos existentes en el conjunto de la comunidad», y actúan como «el centro del debate y las deliberaciones políticas».²¹⁶ Los autores señalan que el Consejo de Europa ha tratado de alcanzar ese ideal de representación respaldando «el principio de la pluralidad de partidos políticos, considerado como el fundamento de una política democrática real», fomentando las buenas prácticas en materia electoral mediante la definición de criterios y la supervisión de los procedimientos y apoyando el establecimiento de nuevos instrumentos que garanticen la representación. En el marco de ese programa, el Consejo también ha prestado atención a cuestiones como la privación del derecho de voto a las personas pertenecientes a minorías étnicas y la igualdad entre los sexos, dos cuestiones consideradas fundamentales para la democracia.²¹⁷ Además, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha recomendado que el porcentaje de la representación tanto de mujeres como de hombres en todo órgano de la vida política o pública no sea inferior al 40%.²¹⁸

En un Libro verde sobre el futuro de la democracia en Europa, elaborado a petición del Secretario General del Consejo de Europa y publicado en 2004, se puso de relieve la falta de interés y el descontento de los ciudadanos, «como lo demuestra el descenso de la tasa de participación en las elecciones y la desconfianza cada vez mayor en las instituciones políticas y los políticos». Los autores estiman que, de continuar esas tendencias, «la abstención en las elecciones legislativas nacionales podría

²¹⁵ *Ibid.*, párr. 94.

²¹⁶ *Developing Democracy in Europe: An Analytical Summary of the Council of Europe's acquis*, Lawrence Pratchett y Vivien Lowndes, Estrasburgo: Consejo de Europa, 204, párr. 1, donde también se hace referencia a la resolución 1264 (2001) de la Asamblea Parlamentaria sobre el Código de buenas prácticas en materia electoral; Declaración del Comité de Ministros sobre el Código de buenas prácticas en materia electoral (13 de mayo de 2004); Norris, P., «Young people and political activism: form the politics of loyalties to the politics of choice?», ponencia presentada en el simposio del Consejo de Europa titulado «Young people and democratic institutions: from disillusionment to participation», Estrasburgo 27 y 28 de noviembre de 2003.

²¹⁷ *Developing Democracy in Europe*, véase *nota supra*, párr. 2.

²¹⁸ Véase la Recomendación (2003) 3 del Comité de Ministros relativa a una participación equilibrada de hombres y mujeres en la adopción de decisiones públicas y políticas.

llegar al 45% en la Europa central y oriental y al 65% en la Europa occidental para el año 2020. Esta situación podría deslegitimar las decisiones adoptadas por el parlamento». ²¹⁹ Los cambios profundos, rápidos e irreversibles a nivel nacional, regional y mundial plantean nuevos desafíos, pero también nuevas oportunidades para la democracia europea moderna, con consecuencias tanto para los procesos como para los participantes. Si bien algunos de esos cambios son imputables a causas externas, otros son intrínsecos a la democracia; en ambos casos, la cuestión radica en saber cómo hacer frente a los desafíos y «mejorar la calidad de las instituciones democráticas». ²²⁰ Como señalan los autores:

«En el curso de los últimos veinte o treinta años, el ámbito de las decisiones democráticas ha sufrido una continua erosión, produciéndose un desplazamiento de los centros de decisión pública y colectiva de la esfera política a la de la administración, de la democrática a la tecnocrática, lo que ha reducido en la práctica, por no decir por principio, la capacidad de los ciudadanos de manifestar su opinión, influencia y control mediante su actuación directa, o indirecta, a través de sus representantes». ²²¹

Por otro lado, no existe un «tipo ideal de democracia» que todos los países europeos pudieran adoptar o hacia el que todos pudieran convergir. ²²² Al contrario, probablemente habrá una plétora de respuestas a los problemas actuales. ²²³ Los autores proponen diversas medidas, entre otras, tratar al ciudadano con mayor respeto, promover una mayor pugna política y permitir a los electores que expresen su descontento por otra vía que no sea solamente la de la abstención. ²²⁴

La Unión Europea. La Unión Europea ha adoptado una serie de medidas para reforzar la legitimidad democrática de sus diversas instituciones, aun cuando ello refleja también, en muchos aspectos, el desplazamiento de los centros de decisión de la esfera política a la de la administración. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada en 2000, reitera los principios básicos de la Unión, a saber, que ésta «está fundada sobre los

²¹⁹ *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms*. Libro verde del Consejo de Europa, coordinado por Philippe C. Schmitter y Alexander H. Trechsel a petición del Secretario General del Consejo de Europa. Estrasburgo: Consejo de Europa 2004, págs. 5 y 26. Véase también Jackman, R.J. y Ross A. Millar, «Voter turnout in industrialized democracies during the 1980s», *Comparative Political Studies*, Vol. 27, 467-492 (1995); Blais, Andre & A. Dobrzynska, «Turnout in electoral democracies», *European Journal of Political Research*, Vol. 33 (2), 239-261 (1998).

²²⁰ *The Future of Democracy in Europe*, véase nota *supra*, pág. 15.

²²¹ *Ibid.*, pág. 61.

²²² *Ibid.*, pág. 83.

²²³ *Ibid.*, págs. 83-84, sobre las diversas posibilidades.

²²⁴ *Ibid.*, págs. 87-88.

valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho».²²⁵ El artículo 6 del Tratado de la Unión Europea corrobora que los mencionados principios son «comunes a los Estados miembros», y declara que la Unión «respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos».²²⁶ El artículo 39 de la Carta estipula lo siguiente:

- «1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.
2. Los diputados del Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal libre, directo y secreto».²²⁷

Actualmente, el texto revisado de los tratados también tiene en cuenta el respeto de los derechos humanos en el proceso de adhesión de nuevos Estados miembros,²²⁸ y prevé la suspensión de todo Estado miembro que viole sistemáticamente esos derechos.²²⁹ El artículo 11 del Tratado, en una afirmación equivalente de principio, menciona entre los objetivos del Consejo de política exterior y de seguridad común de la Unión «el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales», lo que explica la participación de la Unión Europea en la observación electoral, entre otras actividades relacionadas con la democracia. En la Comunicación de la Comisión Europea sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE, aprobada en 2000,²³⁰ se señala que el objetivo de las misiones de observación de la UE consiste en evaluar en qué medida la realización de una elección se ajusta a las normas internacionales. La UE también financia programas de asistencia destinados a instancias electorales nacionales, misiones nacionales de observación y supervisión de los medios de comunicación, educación de los electores y organizaciones de ayuda electoral, entre otros.

²²⁵ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, C 364/1, 19 de diciembre de 2000, Preámbulo.

²²⁶ Véanse los artículos 6 (1) y 49 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Las referencias remiten a la numeración de las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE): Unión Europea, Versión consolidada de los tratados, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997.

²²⁷ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, nota 225 *supra*. Por su parte, el artículo 40 dispone el derecho de todo ciudadano de la Unión a ser elector y elegible en las elecciones municipales.

²²⁸ Artículo 49 del TUE.

²²⁹ Artículo 7 del TUE; artículo 309 del TCE.

²³⁰ Comunicación sobre las misiones de apoyo y observación electoral (COM (2000) 191).

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). La UIP ha colaborado en numerosas ocasiones con la OSCE, en particular con la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDH). Los instrumentos normativos de la OSCE, como el Documento de Copenhague de 1990, han sido importantes fuentes de inspiración para la elaboración de la Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas,²³¹ y la reunión de 1997 de la OIDDH, centrada en la cuestión de la observación y la administración de las elecciones, aportó informaciones muy útiles para el estudio sobre códigos de conducta en materia electoral.²³² Desde entonces, la OSCE/OIDDH ha prestado una gran atención a las cuestiones electorales, reforzando los criterios y las prácticas de la observación electoral y aceptando los desafíos de las nuevas tecnologías.²³³ La UIP, por su parte, participó activamente en una serie de reuniones organizadas por la OSCE/OIDDH para preparar la publicación del informe titulado *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*,²³⁴ como parte de un proyecto destinado a establecer «un inventario de las normas, compromisos, principios y buenas prácticas existentes en materia de elecciones». En ese informe, y la «doctrina» que lo acompaña, se citan y desarrollan las normas, criterios y principios que figuraban en trabajos anteriores, teniéndose en cuenta la importante experiencia práctica adquirida por la OSCE gracias a su labor de observación electoral, prestación de asistencia técnica y asesoramiento. En otro ámbito directamente relacionado con el anterior, la OSCE/OIDDH se afana por aplicar los principios reconocidos por todos los Estados participantes en la OSCE, a saber, que la igualdad entre hombres y mujeres es un aspecto fundamental de una sociedad democrática y justa y que ello implica una igualdad de oportunidades que permita a la mujer participar plenamente en todos los aspectos de la vida política y pública. El Manual para la supervisión de la participación de la mujer en las elecciones (*Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections*), publicado en 2004, ofrece orientación a todas las misiones de observación electoral de la OSCE/OIDDH sobre la labor

²³¹ Véase más adelante, Segunda Parte, *Elecciones libres y justas: evolución del derecho internacional y la práctica*, sección 2.6.

²³² Goodwin-Gill, G.S., *Códigos de conducta para las elecciones*, Ginebra, UIP, 1998.

²³³ Por ejemplo, el programa de trabajo de la Reunión Suplementaria de la Dimensión Humana de la OSCE de abril de 2005 sobre los desafíos de las tecnologías y los procedimientos electorales, incluyó la celebración de una sesión dedicada a los desafíos y las oportunidades que ofrece la tecnología electrónica, en particular el voto electrónico, a los Estados, los responsables electorales, los electores y los observadores electorales. En ella se examinaron algunos de los problemas prácticos relativos al respeto de los principios electorales, como el secreto del voto, y a la determinación de la credibilidad de los sistemas electrónicos. Véase el Informe final, Viena, 21 y 22 de abril de 2005, PC.SHDM.GAL/5/05, 12 de julio de 2005.

²³⁴ *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, Varsovia, OSCE/OIDDH, 2003.

de supervisión de la participación de las mujeres en los procesos electorales, y establece diversas medidas prácticas para integrar la perspectiva de género en sus actividades.²³⁵

Además, la experiencia de la OSCE en materia de observación electoral trasciende el ámbito de los países en transición. En su Informe final, de 5 de agosto de 2005, sobre las elecciones generales celebradas el 5 de mayo en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por ejemplo, la OSCE estimó que las elecciones habían tenido lugar conforme a una «tradición de larga data» y que habían sido «administradas de manera profesional y ajustándose a los procedimientos bien fundados que cuentan con la confianza de candidatos y electores». No obstante, los observadores de la OSCE detectaron algunos fallos, por ejemplo, en relación con el voto por correo (que en 2004 dio lugar a fraudes electorales probados)²³⁶, la inexistencia de una ley electoral única e integrada, variaciones excepcionales de la delimitación de las circunscripciones electorales (con repercusiones en la igualdad del voto), la impresión de numeración correlativa en las papeletas (lo que puede vulnerar el secreto) y la falta de disposiciones relativas a la presencia de observadores internacionales y nacionales neutrales. La OSCE recomendó también en su informe que se adoptaran más medidas para mejorar el acceso de las mujeres en el marco de los partidos políticos.²³⁷

²³⁵ *Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections*, Varsovia: OSCE/OIDDH, 2004. Como se señala en la página 6 de este Manual, «una elección no puede ajustarse a las disposiciones de los compromisos contraídos por la OSCE ni a las de otras normas internacionales si las mujeres no tienen la posibilidad de participar plenamente y en condiciones de igualdad». Entre otras publicaciones al respecto cabe mencionar las siguientes: la 5ª edición, de 2005, de *Election Observation Handbook* de la OSCE/OIDDH, cuya primera edición data de 1996; La OSCE/OIDDH señala que, si bien en esta 5ª edición de su Manual la metodología no ha variado sustancialmente, su contenido se nutre de la experiencia acumulada en las misiones de observación de más de 150 elecciones; véase también *Handbook for Domestic Election Observers*, (2003), «Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process», (2001), «Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections», (2001), y el informe titulado «Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System», (2000). Para más información puede consultarse www.osce.org/odihr/.

²³⁶ «Postal voting abuse», *Guardian*, 27 de abril de 2005, 27; Lavilla, S., «Judge slates «banana republic» postal voting system», *Guardian*, 5 de abril de 2005, 1; Kennedy, D., «Postal votes «undermines faith in democracy»», *Times Online*, 6 de agosto de 2005.

²³⁷ Éste y otros informes relativos a elecciones pueden consultarse en <http://www.osce.org/odihr-elections>.

3. EVOLUCIÓN DEL DERECHO Y DE LA PRÁCTICA

El estudio inicial sobre la evolución del derecho internacional y la práctica en materia de elecciones libres y directas, que se reproduce en la Segunda Parte del presente estudio, se centró en las, por entonces, incipientes aportaciones jurídicas a los derechos electorales. Entre otras cosas, en ese momento se consideró que las obligaciones electorales del Estado desde la perspectiva del derecho internacional abarcaban elementos relativos tanto a los *medios* como a los *resultados*. Esta tipología, que puede facilitar el análisis y ayudar a detectar cuándo se producen violaciones, se inspira en el derecho civil, según el cual, la obligación de medios se entiende como «una obligación de esfuerzo», es decir, de hacer todo lo posible por alcanzar un objetivo determinado o por impedir que se produzca cierto hecho.²³⁸ Por el contrario, una obligación de *resultado* es precisamente eso, una obligación, o, dicho en palabras de Crawford: «las obligaciones de resultado garantizan en cierta medida éste, mientras que las obligaciones de medios imponen la diligencia necesaria para lograr el resultado sin convertir éste en obligación última».²³⁹

En un caso, el hecho de no alcanzarse el resultado previsto es una condición necesaria y suficiente para que se produzca responsabilidad; en el otro, «lo que cuenta es que no se haya cumplido la obligación de actuar con todo el empeño posible, no el resultado final alcanzado».²⁴⁰ La distinción entre obligaciones de resultado y obligaciones de medios, aunque no tiene consecuencias directas sobre la cuestión de la responsabilidad jurídica, resulta útil analíticamente, sobre todo en materia de derechos humanos, donde el *proceso* (así como su adecuación, su eficacia y su legalidad en última instancia), es también importante. Medios y resultados coinciden en parte; el sufragio universal, el secreto de voto, el derecho a votar, la igualdad y la no discriminación son cuestiones de resultado más que de medios, en el sentido de que el Estado está obligado a garantizar esos derechos, no sólo a tratar de hacerlo. Sin embargo, al evaluar los resultados, en particular el consistente en que «la voluntad del pueblo sea el fundamento de la autoridad del gobierno», intervienen criterios más generales de medios, entre ellos, todo el conjunto de normas, principios y criterios englobados en el concepto de «elecciones libres y justas». Como quedó de manifiesto en el estudio sobre la evolución del derecho internacional y la práctica, los Estados tienen la obligación

²³⁸ P.-M. Dupuy, «Reviewing the difficulties of codification: On Ago's classification of obligations of means and obligations of result in relation to State responsibility», 10 *European Journal of International Law* 371-386 (1999), 375; tal es el caso de un médico, que tiene la obligación de tratar al paciente según sus mejores oficios y conocimientos, pero no tiene la obligación de sanarlo.

²³⁹ Crawford, J., «Segundo informe sobre la responsabilidad de los Estados», doc. ONU A/CN.4/498, de 17 de marzo de 1999, párr. 57, citado por Dupuy, nota 238 *supra*, pág. 378.

²⁴⁰ Dupuy, véase la nota 238 *supra*, pág. 379.

del resultado, pero su responsabilidad *jurídica* concreta dependerá necesariamente, en primer lugar, de la naturaleza de la obligación contenida en la norma o criterio internacional en cuestión y, en segundo lugar, del hecho de que esa obligación exija, permita o fomenta, por ejemplo, la adopción de leyes locales, el establecimiento de un *sistema* eficaz para la administración de las elecciones, o una combinación de ambos. Cuando se trata de derechos políticos fundamentales, tales como la libertad de expresión y asociación, los parámetros del derecho individual y la variedad de las limitaciones que pueden imponerse son generalmente bien comprendidas. La cuestión que se plantea es si, según una interpretación correcta de una obligación dimanante de un tratado, el hecho de que se produzca un daño da lugar a responsabilidad, teniendo en cuenta los posibles «márgenes de apreciación». En otras situaciones, cabe preguntarse si determinado sistema jurídico en su conjunto, integrando elementos pertenecientes a la obligación, los resultados, la eficacia y las «prácticas idóneas», obliga al Estado a adoptar, o abstenerse de adoptar, ciertas medidas, en cumplimiento de la obligación de actuar de buena fe.²⁴¹

La teoría de diversos órganos de supervisión de tratados refleja la imbricación existente entre los diferentes tipos de obligación que intervienen en el ámbito electoral. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, basándose en la experiencia adquirida²⁴² aprobó, en 1996, la Observación general N° 25 sobre el artículo 25 del mencionado Pacto, que estipula el derecho a participar en los asuntos públicos, a votar y a acceder, en condiciones de igualdad, a cargos públicos.²⁴³ En el párrafo 7 de esta Observación general, en relación con el vínculo existente entre las elecciones y la democracia representativa, se afirma lo siguiente:

«Cuando los ciudadanos participan en la dirección de los asuntos públicos por conducto de representantes libremente elegidos, se infiere del artículo 25 que esos representantes ejercen un auténtico poder de gobierno y que, en virtud del proceso electoral, son responsables ante los ciudadanos del ejercicio de tal poder».²⁴⁴

²⁴¹ Para más detalles sobre esta cuestión y otras conexas, véase Goodwill-Gill, G.S., «State Responsibility and the «Good Faith» Obligation in International Law», en Fitzmaurice, Malgosia & Dan Sarooshi, eds., *Issues of State Responsibility before International Judicial Institutions*, Hart Publishing, 2004, págs. 75-104.

²⁴² Mencionada brevemente en Segunda Parte, *Elecciones libres y justas: evolución del derecho internacional y la práctica*, sección 3.1.4.

²⁴³ Comité de Derechos Humanos, Comentario general N° 25, de 12 de julio de 1996, que figura en la «Recopilación de las Observaciones generales y Recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos», doc ONU HRI/GEN/1/Rev.7, de 12 de mayo de 2005, pág. 194. Véase a continuación las secciones 2.3.1 y 3.1.7 de la Segunda Parte.

²⁴⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25, véase la nota 243 *supra*.

Como ha señalado la Comisión Africana, el «corolario indefectible» del derecho a votar al representante elegido es que los resultados de la libre expresión de la voluntad de los electores se respete ya que, de lo contrario, el derecho a votar libremente carecería de sentido.²⁴⁵ A nivel del individuo, este principio significa que el derecho a presentarse como candidato en una elección implica también el derecho, una vez elegido, de ser miembro del parlamento.²⁴⁶

3.1 Elecciones, democracia y rendición de cuentas

En opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, existe un vínculo inextricable entre el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el estado de derecho.²⁴⁷ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha observado igualmente que:

«La participación de los ciudadanos en el gobierno, que se encuentra protegida por el artículo XX de la Declaración [americana] (de contenido similar al del artículo 23 de la Convención [americana]) constituye el fundamento y el soporte sin los cuales la democracia no puede existir, porque el derecho de gobernar reside en el pueblo, que es el único facultado para decidir su propio e inmediato destino y para designar a sus representantes legítimos...

El derecho de participación política permite una gran variedad de formas de gobierno. Hay numerosas alternativas constitucionales respecto al grado de centralización de los poderes del estado, las elecciones y la separación de poderes de los órganos encargados de ejercer dichos poderes. No obstante, una sociedad política que permita la plena realización de los derechos humanos no puede existir sin una estructura democrática.»²⁴⁸

Esta estrecha relación entre la democracia representativa y los derechos humanos, y «la solidaridad de los Estados Americanos y los elevados

²⁴⁵ *Constitutional Rights Project and Civil Liberties Organisation v. Nigeria*, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Comm. N° 102/93 (1998), párr. 50.

²⁴⁶ *Sadak y otros c. Turquía* (N° 2), Sección Cuarta, 11 de junio de 2002, Sentencia; 6 de noviembre de 2002, Sentencia firme, párr. 33. Véase también *Senadores Nacionales de la Provincia del Chaco c. Argentina*, Caso 12.125, Informe N° 132/99, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 3 rev. en 170 (1999), Elección de senadores nacionales por la provincia de El Chaco, 19 de noviembre de 1999.

²⁴⁷ Véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Expresión «Leyes» en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86, de 9 de mayo de 1986, Serie A N° 6, párr. 32; también *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27(2), 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87, de 6 de octubre de 1987, Serie A N° 9, párr. 24.

²⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N. 48/00, Caso 11.166, *Walter Humberto Vásquez Vejarano c. el Perú*, 13 de abril de 2000, párr. 93 (refiriéndose a la Doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1971-1981), en *Ten Years of Activities 1971-1981*, Washington DC, 1982, pág. 334.

propósitos de la Carta exigen una forma de organización política basada en *el ejercicio efectivo de la democracia representativa*».²⁴⁹ Por ello, la participación política o el gobierno popular son considerados un «derecho en sí mismo».²⁵⁰

La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es muy similar. En la causa *Partido Comunista Unido de Turquía y otros c. Turquía*, el Tribunal reiteró que:

«La democracia es, sin duda alguna, una característica fundamental del ordenamiento público europeo... Queda de manifiesto, en primer lugar, en el Preámbulo del Convenio, que establece una conexión muy clara entre el Convenio y la democracia, afirmando que el mantenimiento y la plena realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales se garantizan mejor, por una parte, mediante una democracia política real y, por otra, mediante una comprensión y un respeto generales de los derechos humanos... El Preámbulo afirma a continuación que los países europeos tienen un patrimonio común de ideales y tradiciones políticas, de respeto a la libertad y a la preeminencia del Derecho. El Tribunal ha observado que es en ese patrimonio común donde se encuentran los valores que sustentan el Convenio...; también ha señalado en diversas ocasiones que la finalidad del Convenio era mantener y promover los ideales y valores de una sociedad democrática».²⁵¹

En opinión del Comité de Derechos Humanos, unas elecciones periódicas «auténticas», que se ajusten a las disposiciones del artículo 25 (b), «es un requisito indispensable para asegurar la responsabilidad de los representantes en cuanto al ejercicio de las facultades legislativas o ejecutivas que se les hayan otorgado».²⁵² La Comisión Interamericana, a su vez, considera que está facultada

«para verificar, con relación a estos derechos políticos, si la realización de elecciones periódicas, auténticas, mediante sufragio universal, igual y secreto, se producen en el marco de las garantías necesarias para que los resultados representen la voluntad popular, incluida la posibilidad de que los electores puedan, si fuere el caso, recurrir efectivamente contra

²⁴⁹ *Andrés Aylwin Azocar et al. c. Chile*, Informe N° 137/99, Caso 11.863, 27 de diciembre de 1999, párr. 31: *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) 1999*.

²⁵⁰ *Ibid.*, párr. 31, nota 5. La Comisión citó al anterior miembro de la Comisión Michael Reisman haciéndose eco de su opinión de que, puesto que la Declaración Universal de Derechos Humanos identifica la voluntad del pueblo como la base de la autoridad del gobierno, cuando se viola el derecho a un gobierno democrático, «todos los demás derechos humanos que dependen de las legítimas instituciones de gobierno quedan a merced de los dictadores... Las violaciones del derecho a un gobierno popular no son secundarias o de menor importancia. Se trata de violaciones de los derechos humanos muy, pero que muy serias.»: W. Walter Reisman, «Humanitarian Intervention and Fledgling Democracies», 18 *Fordham Int. L.J.* págs. 794 y 795 (1995).

²⁵¹ *Partido Comunista Unido de Turquía y otros c. Turquía*, 30 de junio de 1998, Sentencia, párr. 45.

²⁵² Comité de Derechos Humanos, Observación general 25, párr. 9.

un proceso electoral que consideran fraudulento, viciado e irregular, o que ignora el derecho de acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.»²⁵³

Además, «el vínculo entre electores y elegidos y la autenticidad de la representación sólo pueden lograrse a través de mecanismos que aseguren la más libre y amplia participación de los ciudadanos». Esta es la razón por la que se habla del «voto universal sin exclusiones o restricciones por razones de sexo, condición social o económica o privilegios».²⁵⁴

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha reconocido la misma importancia a las elecciones libres y justas. En *Constitutional Rights Project and Civil Liberties Organisation v. Nigeria*, tuvo que pronunciarse sobre la anulación de las elecciones de junio de 1993 y la usurpación de la jurisdicción de los tribunales por parte del Gobierno Federal Militar. La Comisión declaró expresamente que, tanto los observadores extranjeros como los nacionales, constataron que las elecciones habían sido libres y limpias, al tiempo que el gobierno fue incapaz de explicar ninguna de las supuestas irregularidades.²⁵⁵

«Una premisa básica de la legislación internacional en materia de derechos humanos es que determinadas normas mínimas deben ser constantes, independientemente de las fronteras nacionales, y que los gobiernos deben responder de dichas normas. Los criterios sobre elecciones libres y justas son internacionalmente reconocidos y los observadores internacionales se encargan de aplicar esos criterios. Sería contrario a la lógica del derecho internacional si un gobierno nacional, parte interesada en el resultado de unas elecciones, fuera el árbitro final encargado de decidir si las elecciones se desarrollaron de conformidad con las normas internacionales. En el presente caso, el gobierno ni siquiera trata de defender su decisión de invalidar la opinión de los observadores internacionales.»²⁵⁶

²⁵³ *Andrés Aylwin Azocar et al c. Chile*, Informe N° 137/99, Caso 11,863, 27 de diciembre de 1999, párr. 47: *Informe Anual de la CIDH 1999*; véanse también los párrs. 53-55, en los que se citan amplios extractos de la Declaración Universal sobre la Democracia de la UIP.

²⁵⁴ *Ibid.*, párr. 95.

²⁵⁵ *Constitutional Rights Project and Civil Liberties Organisation v. Nigeria*, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Comunicación N° 102/93 (1998), párr. 47: «El Gobierno reconoce que los observadores internacionales de las elecciones, aplicando criterios internacionales, consideraron que las elecciones habían sido libres y limpias. A pesar de ello, pasó por alto el juicio de estos observadores internacionales y lo substituyó por su propio, e infundado, juicio.»

²⁵⁶ *Ibid.*, párr. 48.

3.2. Democracia, representación y sistemas electorales

El Comité de Derechos Humanos señala que el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto; simplemente afirma que

«todo sistema electoral vigente en un Estado Parte debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores. Debe aplicarse el principio de un voto por persona y, en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro.»²⁵⁷

Esta formulación, un tanto ambigua, deja muchas cuestiones en el aire. Actualmente se está prestando una atención creciente a la cuestión de la *representación* y a garantizar la participación plena de los ciudadanos en las elecciones y los procesos democráticos. Además, ciertos sistemas electorales, como el denominado en inglés *first past the post* (votación por mayoría simple), reducen sistemáticamente el valor de determinados votos en ciertas circunscripciones y pueden traducirse en legislaturas *no representativas* y en gobiernos que no rinden cuentas.²⁵⁸ Pudiera llegar un momento en el que ni el artículo 25 ni la libre expresión de la voluntad del pueblo logran desarrollar toda la amplitud de su significado a causa de la implantación de un sistema de mayoría a ultranza o por la exclusión «política» de determinadas categorías de la población.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por ejemplo, ha reafirmado su función de velar también por que se respete debidamente «la democracia política efectiva» en los territorios en los que se aplica el Convenio. Con este fin, ha revisado la competencia de las diversas instituciones de la Unión Europea, y ha llegado a la conclusión de que, si bien el Parlamento Europeo no tiene un derecho formal a promulgar legislación, sí lo tiene a pedir a la Comisión Europea que presente propuestas sobre cuestiones que el Parlamento considere que exigen una ley comunitaria. Ello llevó al Tribunal a concluir

«que el Parlamento Europeo representa la principal forma de rendición de cuentas democráticas y políticas en el sistema comunitario. El Tribunal considera que, cualesquiera que sean sus limitaciones, el

²⁵⁷ Comité de Derechos Humanos, Observación general 25, párr. 21.

²⁵⁸ Ello puede tener también una repercusión negativa en la participación de la mujer; véase *Gender and Political Participation*, London: Electoral Commission, Abril de 2004, que es el resultado de las investigaciones de Pippa Norris, Joni Lovenduski y Rosie Campbell. Los autores constataron, entre otras cosas, que «la presencia de mujeres en calidad de representantes aumenta el activismo femenino», que contar con más mujeres representantes puede fomentar una mayor participación y que convendría diseñar estrategias encaminadas a aumentar el número de candidatas. Para más detalles véase www.electoralcommission.org.uk.

Parlamento Europeo, cuya legitimación democrática emana de las elecciones directas mediante sufragio universal, debe verse como la parte de la estructura de la Comunidad Europea que más se preocupa por la ‘democracia política efectiva’ ».

Si bien los Estados cuentan con un amplio margen de libertad en cuanto a la elección de su sistema electoral, el Tribunal sostuvo que aceptar la opinión del Gobierno del Reino Unido de que las actividades del Parlamento Europeo quedan fuera del ámbito del artículo 3 del Protocolo nº 1 «conllevaría el riesgo de socavar una de las herramientas fundamentales que permite preservar la «democracia política efectiva».²⁵⁹ La querellante en este caso, residente en Gibraltar, vio cómo se le denegaba toda oportunidad de expresar su opinión sobre la selección de los miembros del Parlamento Europeo: «Se denegó... el derecho mismo de la querellante a votar».²⁶⁰

La vigencia del principio democrático de inclusión se ve de nuevo ejemplificada por el caso *Aziz c. Chipre*. El artículo 63 de la Constitución chipriota de 1960 preveía la compilación de dos listas electorales separadas, una para la comunidad grecochipriota y otra para la comunidad turcochipriota. La participación de los miembros turcochipriotas del Parlamento quedó suspendida a consecuencia de la «situación anómala» que comenzó en 1963. A partir de ese momento resultó imposible aplicar las disposiciones pertinentes de la Constitución que regulan la representación parlamentaria de la comunidad turcochipriota y las cuotas de las comunidades.²⁶¹ En los procesos nacionales, el Tribunal Supremo de Chipre mantuvo que el artículo 63 de la Constitución y el artículo 5 de la Ley Nº 72/79 (relativa a la elección de miembros del Parlamento), «no contemplaba la posibilidad de que los miembros de la comunidad turcochipriota que vivían en la parte de Chipre controlada por el Gobierno pudieran votar en las elecciones parlamentarias».²⁶² El Tribunal Supremo consideró además que no podía intervenir invocando un criterio de necesidad a fin de subsanar las deficiencias legislativas a este respecto.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos aceptó el hecho de que «los Estados disfrutan de una considerable libertad al establecer, dentro de su ordenamiento jurídico, normas que regulen las elecciones parlamentarias y la composición del Parlamento, y que los criterios pertinentes pueden variar

²⁵⁹ *Matthews c. el Reino Unido*, 18 de febrero de 1999, Sentencia, párr. 43.

²⁶⁰ *Ibid.*, párrs. 64 y 65. El Tribunal observó que, incluso a pesar de que Gibraltar queda excluido de determinadas esferas de actividad comunitaria, en otros ámbitos importantes dicha actividad tiene una repercusión directa. El Parlamento Europeo participaba suficientemente en procesos legislativos específicos y en la supervisión democrática general de las actividades de la Comunidad Europea «para constituir parte de la «legislatura» de Gibraltar a los efectos del artículo 3 del Protocolo Nº 1»: *Ibid.*, párrs. 53 y 54.

²⁶¹ *Aziz v. Cyprus*, Segunda Sección, 22 de junio de 2004, Sentencia; 22 de septiembre de 2004, Sentencia firme.

²⁶² *Ibid.*, párr. 27

de acuerdo con los factores históricos y políticos propios de cada Estado.» No obstante, las normas no deberían ser tales que «impidan a algunas personas o grupos de personas participar en la vida política del país y, en particular, en la elección de la legislatura, derecho garantizado tanto por el Convenio como por las Constituciones de todos los Estados Contratantes».²⁶³

Debido a que las disposiciones constitucionales pertinentes habían sido dejadas sin efecto y que no existía una ley para regular los problemas resultantes, «el demandante, en su condición de turcochipriota residente en la zona de Chipre controlada por el Gobierno, quedó privado de toda posibilidad de expresar su opinión en la elección de los miembros de la Cámara de Representantes del país del que es nacional y donde siempre ha vivido».²⁶⁴ Hubo, por lo tanto, una violación del artículo 3 del Protocolo N° 1. Además, el demandante había sido víctima de «una clara desigualdad de trato en el disfrute del derecho en cuestión, que debe ser considerada un aspecto fundamental del caso».²⁶⁵ Se produjo, en consecuencia, una violación del artículo 14 (disposición relativa a la no discriminación) además del artículo 3.

«El Tribunal observa que el demandante es un nacional chipriota, residente en la zona de Chipre controlada por el Gobierno... [y]... la diferencia de trato en el presente caso fue consecuencia del hecho de que el demandante era turcochipriota. Ello derivó de las disposiciones constitucionales que regulan los derechos de voto entre los miembros de las comunidades grecochipriota y turcochipriota, cuya aplicación en la práctica se había convertido en imposible».²⁶⁶

No hay motivos razonables ni objetivos que justifiquen esta diferencia, «especialmente a la luz del hecho de que a los turcochipriotas en la misma situación del demandante se les impide votar en elecciones parlamentarias».²⁶⁷

3.3 Partidos políticos y derechos políticos

Se reconoce cada vez más la importante función que desempeñan los partidos políticos y sus afiliados en los asuntos públicos y en el proceso electoral. Ello plantea problemas, no sólo en la esfera de la libertad de expresión y de asociación, sino también en lo tocante a la relación entre los partidos, los

²⁶³ *Ibíd.*, párr. 28. Tal como afirmó McLachlin C.J. en *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)* [2002] 3 SCR 519, párr. 41: «La novedosa teoría política de gobierno que permitiría a los representantes elegidos privar del derecho al voto a un sector de la población está fuera de lugar en una democracia basada en los principios de integración, igualdad y participación ciudadana.»

²⁶⁴ *Aziz v. Cyprus*, Segunda Sección, 22 de junio de 2004, Sentencia; 22 de septiembre de 2004, Sentencia firme, párr. 29.

²⁶⁵ *Ibíd.*, párr. 38.

²⁶⁶ *Ibíd.*, párr. 36.

²⁶⁷ *Ibíd.* párr. 37.

afiliados y los candidatos. En opinión del Comité de Derechos Humanos, «los Estados deben velar por que, en su organización interna, los partidos políticos respeten las disposiciones aplicables del artículo 25 a fin de que los ciudadanos puedan ejercer los derechos que se les garantizan en ese artículo».²⁶⁸

La Comisión Interamericana ha reconocido también que «los partidos son instituciones necesarias en democracia». No obstante, cuando éstos tienen el derecho exclusivo de presentar candidatos, debe disponerse de procedimientos de control para asegurar la adecuada protección de los derechos políticos.²⁶⁹ En la causa *Partido Comunista Unido de Turquía y otros c. Turquía*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos observó que:

«Además, los artículos 8, 9, 10 y 11 del Convenio exigen que la injerencia en el ejercicio de los derechos que consagran deba ser evaluada mediante el criterio «qué es necesario en una sociedad democrática». El único tipo de necesidad capaz de justificar una inferencia en esos derechos es, por tanto, aquella que pueda ser imputada a la «sociedad democrática». Así pues, la democracia parece el único modelo político contemplado por el Convenio y, por lo tanto, el único compatible con él...».²⁷⁰

Cuando se trata de partidos políticos, únicamente razones convincentes y de peso pueden justificar restricciones a su libertad de asociación, y los Estados Contratantes tienen sólo un escaso margen para decidir si se da una necesidad en el sentido del párrafo 2 del artículo 11.²⁷¹ En la causa *Refah Partisi (Partido del Bienestar) y otros c. Turquía*, la Sala Suprema se remitió a su dictamen en el asunto *Partido Comunista Unido de Turquía y otros c. Turquía*, y afirmó que había encontrado más convincente aún que la redacción del artículo 11 el hecho de que los partidos políticos fueran una forma de asociación esencial para el correcto funcionamiento de una democracia. En vista de la función desempeñada por los partidos políticos, cualquier medida adoptada contra ellos afectaba tanto a la libertad de asociación como, en consecuencia, a la democracia en el Estado concernido. Los partidos políticos ocupan un lugar especial en la ecuación democrática:

«Como parte de la naturaleza de la función que desempeñan, los partidos políticos, únicos órganos que pueden acceder al poder, tienen también la capacidad de influir en el conjunto del régimen existente en sus países. Por las propuestas de un modelo de sociedad global que plantean al

²⁶⁸ Comité de Derechos Humanos, Observación general 25, párr. 26.

²⁶⁹ *Whitbeck c. Guatemala*, Informe N° 21/94, Caso 10.804 (b), 22 de septiembre de 1994, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.88 rev. 1 Doc. 9, en 46 (1995).

²⁷⁰ *Partido Comunista Unido de Turquía y otros c. Turquía*, 30 de enero de 1998, Sentencia, párr. 45.

²⁷¹ *Ibid.*, párr. 46.

electorado y por la capacidad que tienen de hacer realidad esas propuestas una vez que acceden al poder, los partidos políticos difieren de otras organizaciones que intervienen en la escena política...

[La] protección de las opiniones y la libertad de expresarlas en el sentido del artículo 10 del Convenio es uno de los objetivos de las libertades de reunión y asociación consagradas en el artículo 11. Ello se aplica tanto más en relación con los partidos políticos teniendo en cuenta la función esencial que desempeñan en lo tocante a garantizar el pluralismo y el adecuado funcionamiento de la democracia...

El Tribunal considera que no puede existir democracia sin pluralismo».²⁷²

No obstante, el Tribunal también atribuyó una gran importancia al principio del laicismo, considerando que el Estado podría restringir la participación de funcionarios públicos en actividades de carácter fundamentalista y que las universidades podrían, igualmente, «reglamentar las manifestaciones de ritos y símbolos» de determinados movimientos religiosos fundamentalistas.²⁷³

«Las libertades garantizadas por el artículo 11 y por los artículos 9 y 10 del Convenio no pueden privar a las autoridades de un Estado en el que una asociación, mediante sus actividades, pone en peligro las instituciones del Estado, del derecho de proteger dichas instituciones.»²⁷⁴

Por añadidura, las organizaciones políticas deben respetar las reglas del juego si quieren disfrutar de la protección del Convenio. Citando una vez más su sentencia en la causa *Partido Comunista Unido de Turquía y otros c. Turquía*, el Tribunal reiteró lo siguiente:

«...una de las principales características de la democracia [es] la posibilidad que ofrece de resolver los problemas de un país mediante el diálogo, sin recurrir a la violencia, incluso cuando dichos problemas son intrincados. La democracia prospera gracias a la libertad de expresión. Desde ese punto de vista, nada justifica que se obstaculice a un partido político solamente porque trata de llevar al debate público la situación de parte de la población del Estado y participar en la vida política de la nación a fin de encontrar, con arreglo a las normas democráticas, soluciones susceptibles de satisfacer a todas las partes concernidas.»²⁷⁵

Un partido político puede promover un cambio en la legislación o las estructuras jurídicas y constitucionales del Estado con dos condiciones:

²⁷² *Refah Partisi (Partido del Bienestar) y otros c. Turquía*, 13 de febrero de 2003, Sentencia, párrs. 87, 88 y 89.

²⁷³ *Ibid.*, párrs. 94-95.

²⁷⁴ *Ibid.*, párr. 96.

²⁷⁵ *Ibid.*, párr. 97.

«en primer lugar, los medios utilizados para lograr ese fin deben ser legales y democráticos; en segundo lugar, el cambio propuesto debe ser compatible con los principios democráticos fundamentales. De ello se sigue, necesariamente, que un partido político cuyos dirigentes inciten a la violencia o promuevan una política que no respete la democracia o que tenga por objeto la destrucción de la misma y la conculcación de los derechos y libertades reconocidos en una democracia, no puede ampararse en la protección que el Convenio ofrece para eludir las penas impuestas por esos motivos...

...A la vista del vínculo evidente entre el Convenio y la democracia... nadie puede estar autorizado a invocar los principios del Convenio a fin de debilitar o destruir los ideales y valores de una sociedad democrática. El pluralismo y la democracia se basan en un compromiso que exige diversas concesiones por parte de personas o grupos de personas, que en ocasiones deben limitar, de común acuerdo, algunas de las libertades de que disfrutaban a fin de garantizar una mayor estabilidad del país en su conjunto...

Medidas drásticas como la disolución de un partido político o una inhabilitación que impida a sus dirigentes llevar a cabo actividades similares durante un período concreto de tiempo, sólo pueden adoptarse en los casos más graves... Siempre que se respeten las condiciones establecidas en el párrafo 98 *supra*, un partido político inspirado en los valores morales impuestos por una religión no puede considerarse como intrínsecamente contrario a los principios democráticos fundamentales, según figuran en el Convenio.»²⁷⁶

El Tribunal coincidió con la conclusión de la Sala Suprema en el sentido de que la «pluralidad de sistemas jurídicos» propuesta por *Refah* (Partido del Bienestar) no podía ser considerada compatible con el sistema del Convenio porque «introduciría en todas las relaciones jurídicas una distinción entre las personas basada en la religión, clasificaría a todos según sus creencias religiosas y les concedería derechos y libertades, no en su condición de individuos, sino dependiendo de su adscripción a un movimiento religioso».²⁷⁷ También convino en que la *sharia* es incompatible con los principios democráticos fundamentales, y concluyó que

«existían razones convincentes y de peso para justificar la disolución de *Refah* y la suspensión temporal de determinados derechos políticos impuesta a los otros demandantes... [y]... esas injerencias correspondían a una «necesidad social acuciante» y eran «proporcionadas a los fines perseguidos». Por tanto, la disolución de *Refah* puede considerarse como «necesaria en una sociedad democrática» en el sentido del párrafo 2 del artículo 11».²⁷⁸

²⁷⁶ *Ibid.*, párr. 98.

²⁷⁷ *Ibid.*, párr. 119.

²⁷⁸ *Ibid.*, párrs. 123 y 135.

Los hechos y la argumentación jurídica en este caso muestran que, de vez en cuando, es preciso saber llegar a un equilibrio. El ejercicio *efectivo* del derecho de voto exige, además, libertad de expresión, reunión y asociación, «condiciones esenciales» desde el punto de vista del Comité de Derechos Humanos, que deben ser protegidas plenamente.²⁷⁹ En el caso *Bowman*, de 1998, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos subrayó la importancia esencial de los derechos políticos conexos:

«Las elecciones libres y la libertad de expresión, especialmente la libertad de debate político, conforman la base sobre la que se asienta todo sistema democrático... Ambos derechos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente al ser ejercidos... la libertad de expresión es una de las «condiciones» necesarias para «garantizar la libre expresión de los ciudadanos en la elección de la cámara»...».

Y, como el mismo Tribunal recordó en *Sadak y otros c. Turquía (Nº 2)* en 2002,

«...si bien la libertad de expresión es importante para todos, lo es especialmente para un representante elegido por el pueblo. Éste representa a su electorado, da a conocer sus preocupaciones y defiende sus intereses. En consecuencia, toda injerencia contra la libertad de expresión de un miembro parlamentario de la oposición... debe ser examinada minuciosamente por el Tribunal (véase *Castells c. España*, sentencia de 23 de abril de 1992, Serie A Nº 236, págs. 22- 23, párr. 42).»²⁸⁰

La aplicación *efectiva* del derecho y la posibilidad de presentarse como candidato a un cargo electo implica «una elección libre de los candidatos», y una vez más, cualesquiera restricciones a la presentación de candidatos deben ser objetivas y razonables.²⁸¹ En la causa *Ríos Montt c. Guatemala*, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos defendió las disposiciones de la Constitución sobre la «inelegibilidad de quienes dirijan movimientos que pongan en peligro el orden constitucional».²⁸²

²⁷⁹ Comité de Derechos Humanos, Observación general 25, párr. 12. «El Comité señala a la atención algunas de las medidas positivas que pueden ser necesarias para superar dificultades específicas, como el analfabetismo, el idioma, la pobreza y los obstáculos a la libertad de circulación. También hace hincapié en que el pleno disfrute de los derechos contemplados en el artículo 25 exige »la libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos...» *Ibíd.*, párr. 25.

²⁸⁰ *Sadak y otros c. Turquía (Nº 2)*, Sección Cuarta, 11 de junio de 2002, Sentencia; 6 de noviembre de 2002, Sentencia firme, párr. 34.

²⁸¹ Comité de Derechos Humanos, Observación general 25, párrs. 15-18.

²⁸² *Ríos Montt c. Guatemala*, Informe Nº 30/93, Caso 10.804, 12 de octubre de 1993, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1999*.

3.4 El derecho de voto

El derecho de voto, al igual que el derecho a presentarse como candidato, sólo puede ser objeto de restricciones razonables,²⁸³ y «los Estados han de adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas con derecho a votar puedan ejercer ese derecho».²⁸⁴ En el caso *Gitonas*, de 1997, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reiteró la opinión expresada en *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, según la cual, aunque el artículo 3 del Protocolo N° 1 presupone derechos subjetivos a votar y a presentarse como candidato, estos derechos no son absolutos. Los Estados pueden someterlos a condiciones, si bien,

«corresponde al Tribunal decidir en última instancia si los requisitos del [Protocolo N° 1] se han cumplido; debe asegurar que las condiciones no limiten los derechos en cuestión hasta el punto de socavar su esencia misma y anularlos, que éstas se imponen en aras de un fin legítimo, y que los medios empleados no son desproporcionados».²⁸⁵

El Tribunal, que invocó esos mismos principios en la causa *Py c. Francia* en 2005, concluyó afirmando que la condición de la residencia o de la duración de ésta no constituía una restricción arbitraria del derecho de voto y que, en efecto, una medida destinada a asegurar que los votos reflejen la voluntad de la población «concernida» (y no se vean afectados por votaciones en masa de personas recién llegadas sin vínculos sólidos con el territorio en cuestión) no era en sí mismo algo irrazonable.²⁸⁶ El Comité de Derechos Humanos llegó a la misma conclusión en un asunto bastante similar.²⁸⁷

Por otra parte, en la causa *Melnychenko c. Ucrania*, en 2005, el autor, refugiado de Ucrania, alegó que se había vulnerado su derecho a presentarse como candidato puesto que su candidatura había sido rechazada por la Comisión Electoral, a pesar de que todavía tenía un lugar de residencia legal debidamente registrado.²⁸⁸ En una sentencia de gran importancia para los refugiados y desplazados, el Tribunal observó que el requisito de residencia *para votar* podía justificarse por las razones siguientes:

²⁸³ Comité de Derechos Humanos, Observación general 25, párr. 10; véase también el párr. 14 (proporcionalidad).

²⁸⁴ *Ibid.*, párr. 11.

²⁸⁵ *Gitonas y otros c. Grecia*, 1º de julio de 1997, Sentencia (fondo), Tribunal (Sala), párr. 39. Por tanto, el estatuto de los parlamentarios puede diferir de unos Estados a otros, siempre que éstos garanticen la expresión de la voluntad del pueblo mediante elecciones libres, justas y regulares.

²⁸⁶ *Py c. Francia*, 11 de enero de 2005, Sentencia, párrs. 48, 50-51 y 56. El caso en cuestión atañía a normas que regulan los referendos celebrados y que habrán de celebrarse en el territorio francés de ultramar de Nueva Caledonia.

²⁸⁷ *Marie-Hélène Gillot c. Francia*, Comité de Derechos Humanos, Comunicación N° 932/2000, Doc. ONU A/57/40, en 270 (2002).

²⁸⁸ *Melnychenko c. Ucrania*, 19 de octubre de 2004, Sentencia; 30 de marzo de 2005; Sentencia firme.

«1) la presunción de que a un ciudadano no residente le afectan menos directamente, o de manera menos constante, los problemas diarios de un país y tiene un menor conocimiento de los mismos; 2) la dificultad y a veces la inconveniencia (incluso en algunos casos la imposibilidad) de que los candidatos parlamentarios presenten las diferentes cuestiones electorales a ciudadanos que viven en el extranjero, de forma que se garantice la libre expresión de la opinión; 3) la influencia de los ciudadanos residentes en la selección de candidatos y en la formulación de sus programas electorales, y 4) la correlación entre el propio derecho a votar en elecciones parlamentarias y el hecho de verse afectado directamente por los actos de los órganos políticos elegidos de esta forma...». ²⁸⁹

No obstante, el Tribunal aceptó que podían aplicarse criterios más estrictos en el caso de la *presentación de candidaturas* al parlamento; no podía descartarse un requisito de cinco años de residencia continua, ya que ésta podría permitir a los posibles candidatos «adquirir suficiente conocimiento de las cuestiones relativas a las tareas del parlamento nacional». ²⁹⁰ Además, en opinión del Tribunal,

«...es esencial que los candidatos parlamentarios demuestren ser personas íntegras y sinceras. Al obligarles a presentarse públicamente, de una forma plena y franca, el electorado puede evaluar las calificaciones personales del candidato y su capacidad para representar sus intereses en el parlamento. Estos requisitos responder claramente a los intereses de una sociedad democrática y los Estados tienen un margen de apreciación en su aplicación. ²⁹¹

En relación con la participación de refugiados en elecciones que se celebren en su país de origen, el Tribunal se refirió, con aprobación, a la Observación general 25 (1996) del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas relativa al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. ²⁹² Si bien este artículo prohíbe la discriminación arbitraria entre los ciudadanos, un requisito en materia de inscripción, dependiente a su vez de la residencia, sería justificable, y los Estados tienen el derecho a limitar la capacidad de voto en general a aquellos ciudadanos que residen habitualmente en su territorio. El Comité de Derechos Humanos observó además lo siguiente:

«15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto

²⁸⁹ Ibid., párr. 56.

²⁹⁰ Ibid., párr. 57.

²⁹¹ Ibid., párr. 58.

²⁹² Ibid., párr. 28.

puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electos». ²⁹³

El Tribunal se basó también en el *Código de buenas prácticas en materia electoral* de la Comisión de Venecia, que dispone que:

«La libertad de circulación de los ciudadanos dentro del país, junto con su derecho a regresar en cualquier momento, es uno de los derechos fundamentales necesarios para que existan elecciones verdaderamente democráticas. Sin embargo, en los casos excepcionales de personas que hubieran sido desplazadas contra su voluntad, convendría, con carácter provisional, que tuvieran la posibilidad de ser consideradas residentes en su anterior lugar de residencia». ²⁹⁴

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluyó que:

«El derecho a presentarse como candidato en unas elecciones, que está garantizado por el artículo 3 del Protocolo N° 1 y que es inherente al concepto de un sistema verdaderamente democrático, sería ilusorio si se pudiera privar de él a cualquier persona de forma arbitraria y en cualquier momento. En consecuencia, si bien es cierto que los Estados tienen un amplio margen en el que ejercer su propio criterio cuando establecen las condiciones de admisibilidad en abstracto, el principio según el cual los derechos deben ser efectivos implica que el procedimiento de admisibilidad contenga suficientes salvaguardias para prevenir la adopción de decisiones arbitrarias». ²⁹⁵

²⁹³ Comité de Derechos Humanos, Observación general 25, párr. 15.

²⁹⁴ Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, pág. 15.

²⁹⁵ *Melnychenko c. Ucrania*, 19 de octubre de 2004, Sentencia; 30 de marzo de 2005, Sentencia firme, párr. 59. Para información general sobre los derechos electorales de los refugiados y los desplazados, véase Mooney E. & Jarrah, B., «Displaced and Disenfranchised: Internally Displaced Persons and Elections in the OSCE Region», 4 *Ethnopolitics* 29 (2005); Roberts, Hannah, «Forced migration and electoral participation», Forced Migration Online (FMO) Research Guide, octubre de 2003; Lacy, B., «Internally Displaced Persons and the Right to Political Participation», International Foundation for Electoral Systems, 2004; Grace, J., «The Electoral Rights of Conflict Forced Migrants: A Review of Relevant Legal Norms and Instruments», International Organization for Migration, Participatory Elections Project (PEP), Discussion Paper N° 1, junio de 2003; Grace, J. & Fischer, J., «Enfranchising Conflict-Forced Migrants: Issues, Standards and Best Practices», International Organization for Migration, Participatory Elections Project (PEP), Discussion Paper N° 2, 2003.

En las circunstancias al caso, la negativa de la Comisión Electoral Central a aceptar la candidatura del autor cuando todavía estaba en posesión de un domicilio de residencia legal válido, constituyó una violación de su derecho a presentarse como candidato.

En la causa *Hirst c. el Reino Unido (Nº 2)*, el demandante, convicto de un delito penal, recurrió con éxito la denegación del derecho de voto del que había sido objeto.²⁹⁶ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos volvió a invocar la Observación general 25 del Comité de Derechos Humanos y se remitió a las Normas Penitenciarias Europeas y el Código de buenas prácticas en materia Electoral de la Comisión de Venecia,²⁹⁷ así como a la decisión del Tribunal Supremo del Canadá en la causa *Sauvé c. el Canadá*, que consideró que ofrecía un examen detallado y útil de los objetivos perseguidos con la inhabilitación de presos en materia de voto.²⁹⁸

Recordando sus anteriores dictámenes sobre los valores democráticos y la función de los representantes elegidos, la Sección Cuarta consideró que:

«Debe reconocerse también que el derecho a votar por estos representantes elegidos es el fundamento indispensable de un sistema democrático. Cualquier devaluación o merma de ese derecho amenaza con socavar dicho sistema, por lo que no debería eliminarse despreocupadamente y la ligera».²⁹⁹

En palabras de los juristas de la Gran Sala, «los derechos amparados en virtud del artículo 3 del Protocolo Nº 1 son esenciales para establecer y mantener los cimientos de una sociedad democrática efectiva y digna de tal nombre que se rija por el estado de derecho».³⁰⁰ Porque el derecho de voto no es un privilegio y, en un Estado democrático, la tendencia debe ser siempre favorable a la inclusión.³⁰¹

«Cualquier desviación del principio de sufragio universal corre el riesgo de socavar la validez democrática de la legislatura así elegida y de las

²⁹⁶ *Hirst c. el Reino Unido (Nº 2)*, Sección Cuarta, 30 de marzo de 2004, Sentencia; este caso fue remitido a la Gran Sala, que lo ratificó en su sentencia de 6 de octubre de 2005.

²⁹⁷ *Hirst c. el Reino Unido (Nº 2)*, Sección Cuarta, párrs. 22-24; Gran Sala, párrs. 26-32.

²⁹⁸ *Sauvé c. el Canadá (Funcionario Electoral Jefe)* [2002] 3 SCR 519. El Tribunal Supremo del Canadá aprobó por cinco votos contra cuatro que el artículo 51 e) de la Ley Electoral del Canadá de 1985, que denegaba el derecho de voto a toda persona encarcelada en una institución penitenciaria cumpliendo una condena de dos años o más de prisión, era inconstitucional, en tanto que infringía los artículos 1 y 3 de la Carta de Derechos y Libertades del Canadá, que establecen lo siguiente: «1. La Carta de Derechos y Libertades del Canadá garantiza los derechos y libertades enunciados, que sólo estarán sujetos a los límites razonables prescritos por la ley y cuya justificación pueda demostrarse en el marco de una sociedad libre y democrática», y «3. Todo ciudadano del Canadá tiene derecho a votar en elecciones para la Cámara de los Comunes o la asamblea legislativa y a ser considerado apto para formar parte de ella en calidad de miembro.» El propio Tribunal Supremo se refirió también a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; véanse los párrs. 129 y 132.

²⁹⁹ *Hirst c. el Reino Unido (Nº 2)*, Sección Cuarta, 30 de marzo de 2004, Sentencia, párr. 41.

³⁰⁰ *Hirst c. el Reino Unido (Nº 2)*, Gran Sala, 6 de octubre de 2005, Sentencia, párr. 58.

³⁰¹ *Ibid.*, párr. 59.

leyes que ésta promulga. La exclusión de cualesquiera grupos o categorías de la población general debe, en consecuencia, tener en cuenta los objetivos básicos del artículo 3 del Protocolo N° 1».³⁰²

Tanto el Tribunal como la Sección Cuarta observaron que existían considerables diferencias en la práctica de los Estados. Aplicando los criterios establecidos de legitimidad del objetivo y proporcionalidad, el Tribunal señaló que la pérdida del derecho de voto no estaba prevista en los procesos penales del Reino Unido. Por lo que al «objetivo de mejorar la responsabilidad cívica y el respeto por el estado de derecho» se refiere, el Tribunal no podía apreciar «ningún nexo claro y lógico entre la imposición de una pena de prisión y la pérdida del derecho de voto, porque las personas culpables de delitos, aun cuando éstos fueran de carácter antisocial o «impropios de un ciudadano», no resultan excluidas ni los delitos acarrear dicha consecuencia.» No obstante, teniendo en cuenta la gran diversidad de filosofías y políticas penales, no podía decirse que los fines eran ilegítimos, y la decisión derivó más bien a la cuestión de la proporcionalidad.³⁰³

Aunque la política de privación de derecho de voto a los presos se aplicó en el Reino Unido en ciertos casos, afectando sólo a personas que hubieran cometido delitos lo suficientemente graves como para justificar una sentencia inmediata de privación de libertad, tuvo no obstante el efecto de desposeer del derecho de voto a un número considerable de personas de una forma indiscriminada, sin tener en cuenta la duración de la pena ni la naturaleza o gravedad del delito.³⁰⁴ No existían pruebas de que el Parlamento del Reino Unido hubiera tratado de ponderar los diferentes intereses o de evaluar la proporcionalidad de la prohibición de voto en el caso de esas personas convictas. El Tribunal no podía aceptar la idea de que una prohibición absoluta de ejercer el derecho de voto a todo preso que cumplía sentencia, cualesquiera que fueran las circunstancias, pudiera considerarse que estaba en los límites de un margen razonable de apreciación. Así pues, en ese caso, se había producido una violación de lo dispuesto en el artículo 3 del Protocolo N° 1.

3.5 Elecciones e igualdad

En diversos países se han invocado los principios de igualdad y participación para demostrar la falta de equidad y la ilegitimidad de determinadas

³⁰² *Ibid.*, párr. 62.

³⁰³ *Hirst c. el Reino Unido (N° 2)*, Sección Cuarta, 30 de marzo de 2004, Sentencia, párrs. 45- 47; Gran Sala, 6 de octubre de 2005, Sentencia, párrs. 60-62.

³⁰⁴ *Hirst c. el Reino Unido (N° 2)*, Sección Cuarta, 30 de marzo de 2004, Sentencia, párr. 48; Gran Sala, 6 de octubre de 2005, Sentencia, párrs. 63-71 y 76-85.

decisiones relacionadas con los sistemas. En *Azocar c. Chile*, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estimó que al crearse los estatutos de «senadores por designación» y de senador vitalicio en el caso de Augusto Pinochet, «se habían vulnerado los derechos a la participación política y a la igualdad sin discriminación (artículos 23 y 24), consagrados en la Convención Americana...».³⁰⁵ La Comisión Africana adoptó un razonamiento similar cuando revisó una enmienda constitucional de Zambia que trataba de limitar la participación política a las personas que pudiesen demostrar que sus dos progenitores eran nacionales de Zambia por nacimiento o por ascendencia.³⁰⁶ La Comisión subrayó la importancia de la igualdad y la no discriminación en la Carta Africana, concluyendo que ni siquiera puede invocarse «la voluntad popular» para justificar limitaciones a las responsabilidades asumidas por los Estados.³⁰⁷ El Comité de Derechos Humanos también ha aplicado el requisito de la igualdad en un contexto diferente, la delimitación de las circunscripciones electorales. En la causa *Istvan Mátyus c. Eslovaquia*, respaldó la conclusión de que se había producido una violación del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos puesto que la configuración de los distritos electorales para el mismo consejo municipal presentaban diferencias sustanciales con respecto al número de habitantes por representante electo.³⁰⁸

3.5.1 *La participación de las mujeres en la vida política*

No es de extrañar que la «igualdad» sea también la fuerza motora que alienta la promoción de la participación política de la mujer, tanto en los foros políticos examinados anteriormente como en el derecho. El artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer exige a todos los Estados que «adopten todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país», que «garanticen a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a votar en todas las elecciones», y a ser elegibles, a participar en la formulación y aplicación de las políticas gubernamentales y

³⁰⁵ *Andrés Aylwin Azocar y otros c. Chile*, Informe N° 137/99, Caso 11,863, 27 de diciembre de 1999, párr. 5: *Informe Anual de la CIDH de 1999*. Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Statehood Solidarity Committee c. los Estados Unidos*, Caso 11.204, Informe N° 98/03, OEA/Ser.L/V/II.114 Doc. 70 rev. 1, en 725 (2003), 29 de diciembre de 2003, en el que los demandantes, residentes en el Distrito de Columbia (Washington D.C.) arguyeron que, en razón del artículo 1.8 de la Constitución de los Estados Unidos, se les denegó representación en el gobierno de su país por intermediación de representantes libremente elegidos.

³⁰⁶ *Legal Resources Foundation c. Zambia*, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Comunicación N° 211/98 (2001).

³⁰⁷ *Ibid.*, párrs. 63-72.

³⁰⁸ *Istvan Mátyus c. Eslovaquia*, Comité de Derechos Humanos, Comunicación N° 923/2000, Doc. ONU A/57/40 (vol. II), en 257 (2002).

a ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.³⁰⁹ Sin embargo, el hecho es que las mujeres siguen estando insuficientemente representadas en la vida política y pública, a pesar de las rimbombantes declaraciones sobre la igualdad. La experiencia de ciertas regiones parece demostrar que es más fácil establecer un equilibrio cuando se aplican objetivos cuantitativos o cuotas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, informó de que la proporción de mujeres elegidas para el Congreso en la Argentina registró un incremento de alrededor del 30% con la aprobación de una ley nacional sobre cuotas, aumento que también se constató en otros países que aplicaron medidas de este tipo.³¹⁰ La legislación sobre cuotas prevé en general la posibilidad de poder someter a examen judicial aquellas medidas que no sean acordes con la ley. En la causa *María Merciadri de Moroni c. la Argentina*, se cuestionó con éxito ante la justicia el hecho de que un partido político no incluyera el número correcto de candidatas en la lista electoral correspondiente. La demandante sostuvo, entre otras cosas, que las disposiciones legales no sólo eran vinculantes para los partidos políticos cuando elaboraban sus listas de candidatos, sino que también afirmaban «el derecho subsiguiente de los ciudadanos... a poder votar por las listas de candidatos que estén integradas por mujeres en la forma que dicha norma establece».³¹¹

No obstante, la Comisión Interamericana concluyó que «la discriminación en la ley persiste en ciertas esferas y países, y la

³⁰⁹ En virtud del artículo 8, los Estados Partes se comprometen «a garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales». Véase Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Recomendación general N° 23 (16° período de sesiones, 1997), «Artículo 7: Vida política y pública», en «Recopilación de las Observaciones generales y Recomendaciones generales adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos», doc. ONU HRI/GEN/1/Rev. 7, 12 de mayo de 2004, pág. 298. Además de los instrumentos de derechos humanos universales y regionales, véase la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, de 1953; la Declaración de Viena de 1993; el párr. 13 de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, de 1995; la recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la adopción de decisiones, de 1996, y el documento de la Comisión Europea «Cómo crear un equilibrio de género en la adopción de decisiones políticas», de 1996.

³¹⁰ *Informe Anual de la CIDH 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 6 rev., 13 de abril de 1999, Cap. VI, «Consideraciones sobre las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación».

³¹¹ *María Merciadri de Moroni c. la Argentina*, Caso 11.307, Informe N° 102/99, OEA/Ser.L/II.106 Doc. 3 rev. pág. 69 (1999), 27 de septiembre de 1999 (Admisibilidad); caso 11.307, Informe N° 103/01, OEA/Ser.L/V/II.114 Doc. 5 rev. en 408 (2001), 11 de octubre de 2001 (Fondo). Se logró un acuerdo de solución amistosa, que figura también en el *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2001*, OEA/Ser.L/V/II.114, doc. 5 rev., 16 de abril de 2002, cap. VI, Estudios Especiales, Informe actualizado sobre la labor de la Relatoría de Derechos de la Mujer. Véase también Tom Mapesela, «Lesotho Court of Appeal upholds gender quotas», 30 de junio de 2005, donde se informa sobre una sentencia histórica en la que el Tribunal rechazó una demanda para declarar inconstitucional la reserva de un tercio de los puestos del gobierno local a mujeres: www.quotaproject.org/ (este sitio, que ofrece una base de datos mundial de cuotas reservadas a mujeres, es un proyecto conjunto de IDEA Internacional y la Universidad de Estocolmo).

discriminación de hecho continúa limitando la capacidad de las mujeres para ejercer una serie de derechos básicos, en particular el derecho a participar en la vida pública».³¹²

El ejercicio efectivo de estos derechos precisará probablemente de la adopción de medidas de acción positiva o afirmativa. El artículo 4 de la Convención prevé y permite la adopción de «medidas especiales temporales» con el objeto de lograr la igualdad *de facto*, y el Comité de la CEDAW ha recomendado que los Estados consideren la posibilidad de introducir estas medidas, como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cuotas, «para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo».³¹³ La posición del Comité se reafirma en términos más enérgicos en la Recomendación general N° 23,³¹⁴ y el Comité de Derechos Humanos ha reconocido también que, en determinados casos, pueden adoptarse medidas afirmativas para garantizar la igualdad de acceso.³¹⁵

Durante los últimos quince años aproximadamente, un número muy importante de Estados han introducido legislación sobre cuotas, revisado las leyes existentes a la luz de los casos jurídicos, o recurrido a otras medidas para promover una representación más equitativa. Los estudios indican que los incrementos recientes más marcados, por ejemplo, en África y América Latina, son manifiestamente imputables, en su mayor parte, a la adopción de cuotas para la mujer, y que dichas cuotas fueron también las responsables del considerable aumento de la representación femenina en los países nórdicos, tradicionalmente más asociados a la igualdad de género.³¹⁶ Actualmente, 92 países bien han reservado escaños, o han legislado la asignación de cuotas para candidatas, o una cuota en los partidos políticos, o bien están estudiando la posibilidad de promulgar leyes al respecto. De estos países, 50 disponen de cuotas previstas por la constitución o las leyes, en tanto que 152 partidos políticos en 72 países han establecido cuotas voluntarias para su

³¹² Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2001, nota *supra*.

³¹³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N° 5 (7º período de sesiones, 1988), «Medidas especiales temporales», en «Recopilación de las Observaciones generales y Recomendaciones generales adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos», doc. ONU HRI/GEN/1/Rev. 7, 12 de mayo de 2004, pág. 269.

³¹⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N° 23, (1997), párrs. 13 a 15: «La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son *condiciones previas indispensables* de la verdadera igualdad en la vida política»: *Ibid.* párr. 15 (cursiva añadida).

³¹⁵ Comité de Derechos Humanos, Observación general n° 25, párr. 23.

³¹⁶ Unión Interparlamentaria, «The Participation of Women and Men in Decision-Making: The Parliamentary Dimension», octubre de 2005; *Women in Politics: 1945-2005*, Ginebra, UIP, 2005; *Women in National Parliaments*, Ginebra, UIP, 2005; «Promoting partnership between women and men in parliament», en Julie Ballington & Azza Karam, eds., *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Estocolmo: IDEA Internacional, 2ª ed., 2006.

funcionamiento interno.³¹⁷ Gracias en gran medida a las normas fijadas por la comunidad internacional y los programas de asistencia electoral de las Naciones Unidas, los sistemas electorales en los países que salen de conflictos cuentan generalmente con cuotas electorales reservadas a la participación de las mujeres, lo que se traduce en un aumento de la representación electoral de éstas.³¹⁸ Las cuotas electorales se han aplicado de una forma tan generalizada en todo mundo, y han afectado de tal manera al diseño de los sistemas electorales, que deben ser consideradas en la actualidad como un requisito mínimo necesario para garantizar la «realización práctica» del principio de igualdad política de hombres y mujeres, en el sentido del artículo 2 de la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979.

3.6 Administración electoral

Por último, el Comité de Derechos Humanos también ha hecho hincapié en que la noción de derechos *efectivos* se aplica igualmente a la celebración de elecciones. Así pues, las personas con derecho de voto «deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato... de apoyar al gobierno u oponerse a él... y de poder formarse una opinión de manera independiente.» Ello implica la ausencia de toda influencia, violencia o amenaza de violencia, coacción, inducción o manipulación indebidas.³¹⁹ Con ese fin, debe establecerse una «autoridad electoral independiente», los Estados deben adoptar medidas para garantizar el secreto de voto, inclusive en el caso de votaciones por correo autorizadas, debe velarse por la seguridad de las urnas y los votos deben escrutarse en presencia de los candidatos o de sus representantes. La confianza de los electores en el sistema implica, a su vez, la posibilidad de un recurso ante los tribunales o un proceso equivalente.³²⁰

³¹⁷ IDEA Internacional y Universidad de Estocolmo, *Global Database of Electoral Quotas for Women*: www.quotaproject.org (diciembre de 2005).

³¹⁸ Pueden encontrarse ejemplos de prácticas y experiencias recientes en las siguientes publicaciones de IDEA Internacional: *The Implementation of Quotas: European Experiences*, 2005; *The Implementation of Quotas: African Experiences*, 2004; *The Implementation of Quotas: Asian Experiences*, 2003; *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*, 2003.

³¹⁹ Comité de Derechos Humanos, Observación general 25, párr. 19. El Comité considera también que las limitaciones de los gastos de campaña electoral puede estar justificada para garantizar que la libre elección no se vea afectada ni el proceso democrático quede perturbado; véase Goodwin-Gill, *Códigos de conducta*, sección 2.1.

³²⁰ Comité de Derechos Humanos, Observación general 25, párr. 20.

4. UN PROGRAMA PARA AHORA Y PARA EL FUTURO

4.1 Volviendo a *Elecciones libres y justas*

A principios de la década de 1990 se inició un debate serio «en favor de» la democracia o de una forma democrática de gobierno en tanto que exigencia del derecho internacional que, tal vez, no ha progresado tanto como algunos esperaban. Por una parte, la noción de democracia como «derecho humano individual» ha continuado siendo en gran medida retórica, en tanto que, por otra, la democracia como «criterio pertinente» se ha reforzado a lo largo y ancho de un amplio espectro de relaciones políticas. Este hecho queda perfectamente ilustrado por la adopción, a nivel regional, de «cláusulas democráticas» y sus fórmulas equivalentes, como se expuso anteriormente.

Es evidente que la mundialización y los cambios tecnológicos han planteado también nuevos desafíos a los procesos democráticos. En los últimos años se ha producido una creciente concentración de la propiedad de los medios de comunicación en manos de unos pocos individuos y una mayor influencia del dinero, especialmente de las contribuciones empresariales, sobre los partidos políticos y los políticos.³²¹ Diversos estudios han mostrado la distancia cada vez mayor que separa a los representantes elegidos y la sociedad civil, que ha sido atribuido en algunos casos a la «profesionalización» de la política,³²² a los sistemas electorales que carecen del «vínculo constitucional», al poder del partido, y a la marginación tanto de los electores como de los elegidos de los procesos reales de adopción de decisiones.³²³

Al mismo tiempo, muchas de las cuestiones señaladas en 1994 siguen siendo prioritarias, entre ellas, la necesidad de lograr un mayor equilibrio de género, una mejor administración electoral, mayor protección de los derechos políticos y una rendición de cuentas y regulación de la financiación más transparentes. En otros casos, los frentes de batalla se han ampliado, para

³²¹ En relación con la financiación, Bernard Manin explica que, como es más fácil conseguir unas cuantas donaciones importantes que muchas pequeñas, los candidatos «están más inclinados a pedir la ayuda de los ricos que la de los pobres a la hora de financiar sus gastos electorales. Y es razonable suponer que, una vez elegido, el candidato consagrará más atención a los intereses de aquellos que contribuyeron financieramente a su elección.» Véase *The Principles of Representative Government*, Cambridge: CUP, 1997, pág. 144 (publicada originalmente como *Principes du gouvernement représentatif*, París, Calman-Lévy, 1995; existe versión española: *Los principios del gobierno representativo*, Alianza editorial, Madrid, 1998).

³²² Manin señala también que «Los políticos generalmente adquieren poder debido a sus talentos mediáticos, no porque se asimilen socialmente a sus electores o porque estén próximos a ellos»: *Principles of Representative Government*, pág. 193.

³²³ Sobre la desaparición del parlamentario capaz de votar libremente de conformidad con su conciencia y el criterio personal, véase Manin, *Principles of Representative Government*, págs. 203-206.

incluir, no sólo a las mujeres y grupos marginados concretos, como los discapacitados, sino también a los desfavorecidos por el sistema. Otros objetivos conexos son cada vez más urgentes. Mientras que en 1994 era importante hacer hincapié en la importancia de las elecciones conforme a normas definidas y acordadas internacionalmente, actualmente, en el siglo XXI, ese imperativo sigue vigente, pero vinculado a un pasado y un futuro, a un contexto social y político que se supone que garantizará la libre expresión de la voluntad popular y un resultado que esté en consonancia con el objetivo de una democracia representativa y que rinde cuentas.

Puede que no exista mucha unanimidad en el debate sobre la democracia, aparte del carácter inacabado del proceso, pero está surgiendo actualmente un consenso internacional sobre cuáles son los elementos en los que se basa la democracia, y en el hecho de que las elecciones libres, justas y auténticas son una característica esencial de ese concepto. La suma de experiencias, a su vez, hace que hoy día se ponga mayor énfasis en la dimensión de los derechos humanos que subyace al principio de elecciones libres y justas y de la necesidad esencial de protegerlos.

La Mesa Redonda organizada por la UIP en noviembre de 2004 con ocasión del décimo aniversario de la aprobación de la Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas puso de manifiesto de forma sorprendente hasta qué punto se había ampliado el debate. Incluso en 1994, nadie pensaba que el hecho de considerar que una elección había sido libre y justa era algo sencillo o suficiente en sí mismo para el surgimiento de un gobierno democrático.³²⁴ Por el contrario, lo que se necesita es una tradición de elecciones libres y justas a largo plazo:

«En ese sentido, las obligaciones electorales y la meta de la democracia representativa tienen una dimensión programática, anticipando progresos en el establecimiento de instituciones democráticas, fortaleciendo la confianza del pueblo en el proceso democrático y conduciendo a un gobierno mejor y más democrático».³²⁵

Estas palabras, si bien fueron escritas teniéndose especialmente en cuenta las situaciones de transición, pueden aplicarse a todos los casos. La Mesa Redonda de 2004 de la UIP, por ejemplo, adoptó como punto de referencia la Declaración de 1994, pero ello no le impidió abordar también enfoques diferentes o complementarios para juzgar el proceso electoral: según los

³²⁴ «Determinar si una elección es auténtica, libre y justa no se limita a determinar si los electores han votado o no; requiere el enjuiciamiento de un proceso dinámico y evolutivo, lo que a su vez debe considerarse a menudo como una etapa primordial, aunque sea imperfecta, hacia la democracia representativa»: *Elecciones libres y justas*, pág. 88.

³²⁵ *Ibid.*, pág. 92.

resultados, según el procedimiento y según la ley.³²⁶ Los debates giraron en torno a numerosos temas actuales, en particular, la cuestión de qué se entiende por «resultado representativo», en el sentido de un gobierno o una legislatura que refleje la voluntad del pueblo; en qué medida la autoridad del proceso se ve socavada por fallos sistemáticos que se traducen en una escasa participación ciudadana; y la vinculación entre las elecciones, los derechos humanos, la rendición de cuentas y el estado de derecho, tanto en el contexto electoral como después, en las tareas de gobierno. La experiencia atesorada desde 1994, especialmente la de los observadores internacionales y nacionales, ha permitido analizar con mayor profundidad los elementos particulares que entran en combinación para dar como resultado unas elecciones libres y justas, así como «ponderar» dichos elementos a fin de determinar si determinados hechos o procesos viciados, por su misma naturaleza, tienen consecuencias funestas para unas elecciones libres y justas. Por último, resta saber cuáles son exactamente las exigencias del derecho internacional, y cómo las obligaciones internacionales pueden aplicarse a nivel local e incorporarse como un factor válido en el proceso de evaluación.

Tal como se ha visto anteriormente, aunque desde hace tiempo se reconoce la imbricación de los procedimientos, las condiciones y los resultados, existe todavía resistencia a reconocer que la participación popular, la igualdad, la justicia social y la no discriminación, son cimientos esenciales de la democracia, aun cuando cada uno de esos conceptos está perfectamente acuñado desde el punto de vista jurídico. Sin duda alguna, la protección y la garantía de los derechos humanos fundamentales para todos sin discriminación es una condición de la democracia que implica, no sólo los derechos políticos y civiles, sino también la justicia en materia económica, social y cultural.³²⁷ Igualmente, si bien las elecciones libres y justas no permitirán automáticamente realizar tales fines, son una condición necesaria para ello. Por esta razón, puede ser útil mantener la distinción entre «el derecho a una buena gestión democrática» como ideal político, y el derecho (individual) a la participación popular, según exige el derecho internacional.³²⁸

³²⁶ Véanse los documentos presentados a la Mesa Redonda de la UIP por Michael D. Boda, Richard S. Katz, Louis Massicotte, Jørgen Elklit & Andrew Reynolds, en «The 'Free and Fair Elections' Issue», *Representation*, Vol. 41, N° 3 (2005).

³²⁷ Sobre la incompatibilidad de la democracia y el racismo, véanse las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 2000/40 (20 de abril de 2000), 2001/43 (23 de abril de 2001), 2002/39 (23 de abril de 2002), 2003/41 (23 de abril de 2003), 2004/38 (19 de abril de 2004), 2005/36 (19 de abril de 2005); todas fueron aprobadas sin proceder a votación.

³²⁸ Véase, entre otros, Steiner, H., «Political Participation as a Human Right», 1 *Harv. Hum. Rts. Ybk* (1998) 77; Franck, T.M. «The Emerging Right to Democratic Governance», 86 *American Journal of International Law* (1992), 46-91; Fox, G.H., «The Right to Political Participation in International Law», 17 *Yale Journal of International Law* (1992), 539; Marks, S., «The End of History? Reflections on Some International Legal Theses», 8 *European Journal of International Law* (1997) págs 449-478. No siempre se mantiene la distinción en la bibliografía especializada.

De ello se infiere que es ventajoso poder insistir, por así decir, desde «fuera», sobre la obligación del Estado de promover y proteger el derecho individual.

Para comprender mejor la dimensión dinámica y programática de las elecciones libres y justas como medio institucional de instaurar una democracia representativa conviene volver de nuevo a las premisas fundamentales. Entre otras cosas, el adjetivo «libre» se refiere a la participación y la capacidad de elegir; «justas», se refiere a la *igualdad* en materia de participación y de voto, a la imparcialidad y la no discriminación; juntas suponen que los derechos humanos en su conjunto se respetan y que no existe coacción.

No obstante, los conceptos no se aplican a sí mismos, como cabe suponer. Por otro lado, quienes tengan la misión de juzgar, necesitan criterios, y deben aplicarlos racionalmente a los hechos, pues no existe otra forma coherente de calificar unas elecciones de libres y justas si no es mediante un ejercicio del propio juicio del observador o participante. Pudiera ocurrir que un margen demasiado grande de juicio hiciera inútil el ejercicio, pero esa necesidad de juicio no es en sí misma algo negativo. Dadas las múltiples variables resultantes, por ejemplo, de la historia y la cultura, o de las opciones en materia de sistemas y métodos de aplicación, el criterio de «libres y justas» debe seguir siendo una *guía*, antes que el determinante del resultado en cada uno de los casos.

Además, igual que la democracia, los adjetivos «libres y justas» son un criterio de logro, y lo que es, o se considera, libre y justo hoy en día, puede no serlo mañana.³²⁹ Ello no quiere decir ni que todo es relativo,³³⁰ ni que la condición de «libre y justo» es inalcanzable; desde el punto de vista de cualquier comunidad y sea cual sea el momento, lo que importa es que cualesquiera diferencias encontradas sean identificables en relación con unas leyes y principios establecidos, y remediables en el marco del diálogo político y el estado de derecho. Aunque, con el tiempo, el análisis y la experiencia sin duda darán forma concreta a los criterios de libertad y justicia, y a pesar de

³²⁹ Sería el caso, por ejemplo, de que la «falta de representatividad» de los sistemas en los que el que gana se lo lleva todo («first past the post») ya no fuera aceptable en general. Sin duda, la «norma de la mayoría» ya no es, si es que alguna vez lo fue, adecuada o suficiente en democracia. Su bipolaridad implícita, la suposición de que nosotros, el pueblo, pensamos en dos planos únicamente, contradice explícitamente los principios de la participación política genuina, el pluralismo y la tolerancia de la diversidad.

³³⁰ Katz plantea dos cuestiones, a saber, 1) si en democracia existe una definición suficientemente clara e inequívoca en el sentido de que las «elecciones libres y justas» pueden verificarse con la ayuda de un conjunto uniforme de criterios, o si, por el contrario, existen todavía diversos conceptos diferentes de «democracia» cada uno de los cuales da un enfoque diferente a la expresión «libres y justas»; y 2) en qué medida y cómo los dos criterios de «libertad y justicia» son compatibles: Katz, R., *Democracy and Elections*, Nueva York: Oxford University Press, 1967. No obstante, como ya se observó, la elecciones libres y justas no son una condición *suficiente* para la democracia; el derecho internacional prescribe tanto una obligación de resultado –la autoridad del gobierno *debe* estar basada en la voluntad del pueblo– y una obligación de medios mediante los cuales deberá lograrse ese resultado, a saber, elecciones periódicas libres y justas basadas en los principios de sufragio universal, voto secreto e igualdad.

que algunos usos de la etiqueta «libres y justas» han sido poco escrupulosos,³³¹ las críticas al enfoque relativo a la libertad y justicia de las elecciones, en ocasiones, van mal encaminadas. Tras confesar la dificultad que plantea evaluar si una elección ha satisfecho los criterios pertinentes, la conclusión de Bjornlund es que «la expresión ‘libres y justas’ ha tendido a oscurecer el debate más que a aclararlo».³³² Pero esta opinión refleja una falsa idea de lo que en realidad está en juego, y que la concepción de lo que constituye una elección libre y justa deriva de normas y principios jurídicos *establecidos*.

Por otra parte, Bjornlund seguramente tiene razón al lamentar el uso que se hace de la etiqueta «libres y justas»; la presión política y los medios de comunicación incitan normalmente a evaluar de forma simplista procesos intrínsecamente complejos y dinámicos que, en la mayoría de las ocasiones, presentarán algún tipo de defecto. Una elección puede ser considerada libre y justa aunque presente ciertas deficiencias y fallos, como lo muestra, por ejemplo, el informe de la OSCE sobre las elecciones celebradas en el Reino Unido en mayo de 2005.³³³ Está claro que el sistema electoral subyacente puede seguir siendo verdaderamente libre y justo *por ahora*, incluso en el caso de que sus fallos, y los resultados que éstos producen, planteen cuestiones sobre la mejor forma de traducir la voluntad del pueblo en escaños del Parlamento y, por tanto, en el Reino Unido lo mismo que en otros países, en un gobierno electo, representativo y que rinda cuentas.

El examen de la evolución de los acontecimientos a nivel internacional y regional desde 1994 confirma el fuerte apoyo y el constante respaldo que han recibido los criterios jurídicos internacionales y la existencia de un corpus de práctica en continua evolución que muestra de qué forma pueden obtenerse los resultados exigidos y qué medios son los mejores para lograr ese fin.

Nadie discrepa actualmente del principio fundamental de que la voluntad del pueblo es el único fundamento de la autoridad de un gobierno, ni de que dicha voluntad debe expresarse y aceptarse por medio de elecciones periódicas, auténticas, libres y justas, realizadas por medio de sufragio universal, igual y secreto. De la misma manera, los derechos individuales que entran en juego están también fuera de cualquier duda: todo ciudadano adulto tiene derecho a votar y a acceder al proceso o procesos que permiten el

³³¹ Como señalan Elklit & Reynolds, entre otros, los observadores electorales a menudo han formulado sus juicios a partir de pruebas imprecisas e incompletas, o de una manera politizada: «Judging Elections and Election Management Quality by Process», *Representation*, Vol. 41, N° 3 (2005), págs. 189-207.

³³² Bjornlund, Eric C., *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore; Johns Hopkins University Press, 2004, págs. 94-95; véase también más adelante.

³³³ Véase *supra*, sección 2.4.4, nota 237.

ejercicio efectivo de ese derecho. Todos tienen derecho a formar parte del gobierno nacional, a crear un partido u organización políticos o a adherirse a ellos, y a ejercer efectivamente los derechos políticos aparejados sin los que la participación carecería de sentido. Igualmente, todos tienen derecho a la seguridad y a la protección generales de sus derechos humanos.³³⁴

Además, por su naturaleza, los derechos políticos y electorales, y el requisito legal de que las obligaciones sean eficaces y efectivas, acarrear responsabilidades particulares a los Estados. Éstos deben adoptar medidas para aplicar el marco legislativo e institucional necesario para la administración electoral, la inscripción de los electores, los partidos políticos, el acceso de los medios de comunicación y la cobertura periodística imparcial, la educación cívica, la prevención del fraude y la ilegalidad, los recursos y la transparencia. La creación de un clima propicio a la competencia política –ausencia de violencia, oportunidades de debate y difusión de las ideas y programas políticos, el fomento de la confianza mediante la cooperación con todos los actores del espectro político– son también asuntos respecto de los cuales el Estado debe tomar medidas, por propia iniciativa o en colaboración con otros agentes políticos.

La experiencia de procesos de democratización en países en transición, democracias nuevas o restauradas así como en las viejas democracias ha permitido determinar con precisión una serie de problemas existentes o que podrían plantearse en el futuro. Sin pretender ser exhaustivo, el presente estudio ha tratado de mostrar que no siempre es fácil «respetar» plenamente los principios siguientes en particular: la participación popular, el sufragio igualitario, la representación, la rendición de cuentas y el estado de derecho. A su vez, todas las cuestiones conexas invitan a reflexionar sobre la naturaleza misma de un gobierno democrático, representativo y que rinde cuentas.

4.2 Rendición de cuentas y verificación

Una razón que se esgrime en favor de que las elecciones se celebren periódicamente es que, en principio, ello permite que el electorado juzgue y, si procede, se deshaga de un gobierno o legislatura concretos.³³⁵ En este sentido, el gobierno y los representantes electos deben *rendir cuentas* al pueblo, de quien emana su autoridad o mandato. En los grandes debates del siglo XVIII sobre la forma de gobierno que convendría a las colonias americanas, Madison estimaba que los representantes del pueblo debían

³³⁴ Véase, con carácter general, Beetham, David, «The Quality of Democracy: Freedom as the Foundation», *Journal of Democracy*, Vol. 15, Nº 4, (2004), págs. 61-75.

³³⁵ «En principio» porque, además de otros requisitos del criterio relativo a la libertad y justicia, el electorado debe también poder elegir entre opciones concurrentes.

mantenerse en la senda de la virtud mediante un sistema de obligaciones, sanciones y recompensas. La «precaución más efectiva para conseguir que sigan siendo virtuosos» consiste en someterlos a frecuentes elecciones y reelecciones.³³⁶

La «rendición de cuentas» se extiende también al sistema y mecanismos por medio de los cuales los votos depositados se traducen en escaños legislativos y a la conducta del Estado y sus órganos, que deben crear un entorno propicio para la celebración de elecciones competitivas. En su Declaración de 1994, la UIP alentó a los Estados a establecer un «mecanismo neutro, imparcial o equilibrado de administración de las elecciones», a velar por la transparencia gracias a la presencia de representantes de los partidos y observadores y a garantizar que las quejas se resuelvan de forma rápida y eficaz por una autoridad independiente e imparcial, como una comisión electoral o los tribunales.³³⁷ Estas ideas se desarrollaron todavía más en 1998, prestándose especial atención a la administración electoral, los observadores nacionales e internacionales y la solución de diferencias.³³⁸

Robert Pastor ha observado, con razón, que «la aplicación limpia y efectiva de las normas es tan importante como las normas mismas»,³³⁹ pero que dicha aplicación a menudo se desprecia e infravalora, pasando a ser una ‘variable olvidada’. En la práctica, los problemas técnicos se transforman frecuentemente en problemas políticos, mientras que una percepción, real o imaginaria, de falta de justicia por parte de la administración electoral puede traducirse fácilmente en un boicot del proceso o en un rechazo de los resultados de una elección, por considerar que no son «legítimos» ni representan la verdadera expresión de la voluntad del pueblo.³⁴⁰

La historia y la observación corroboran que «las elecciones administradas por órganos electorales independientes son preferibles a las organizadas por representantes de los poderes públicos, y que las administraciones electorales permanentes son más rentables económicamente que las temporales».³⁴¹ Pastor considera que los progresos hacia la democratización en el mundo en desarrollo coinciden con la tendencia a

³³⁶ Madison, citado en Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pág. 117.

³³⁷ Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas, secciones 4 (2), 4 (7).

³³⁸ Goodwin-Gill, *Códigos de conducta para las elecciones*, sección 2.3, observación electoral; sección 2.5, institucionalización del proceso electoral; sección 2.5.1., las comisiones electorales como ‘práctica adecuada’.

³³⁹ Pastor, Robert A., «The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research», *Democratization*, Vol. 6, N° 4 (1999), 1, 6.

³⁴⁰ *Ibid.*, págs. 11-14, comentario sobre las decisiones de Costa Rica y la India de establecer comisiones electorales para impedir la injerencia de los políticos y el poder en el proceso, y sobre las consecuencias del hecho de la no intervención para corregir la parcialidad percibida en la administración electoral de Haití en 1997.

³⁴¹ López-Pintor, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Nueva York: PNUD, 2000, pág. 119.

adjudicar mayor responsabilidad a la administración electoral, aunque también se observa la misma tendencia en algunas democracias de países desarrollados.³⁴² A pesar de que no existe un único modelo al respecto, lo ideal es que estos órganos sean permanentes, independientes del poder ejecutivo, incluyan representación de los partidos políticos y su plantilla esté integrada por funcionarios públicos con carrera.³⁴³ Entre otras funciones y responsabilidades, dichos órganos pueden velar por la administración y aplicación de la legislación local, por ejemplo, la relativa a la inscripción de electores en las listas; supervisar la celebración de las elecciones sobre el terreno, la votación y el escrutinio; promover la transparencia a todos los niveles; rendir cuentas ante el parlamento y los ciudadanos; promover la participación de todos los partidos políticos y la población; y proporcionar información y educación cívica a los votantes.³⁴⁴

De la misma forma que una de las funciones de la administración electoral es velar por que una elección se celebre de conformidad con la ley, también puede competir al observador electoral³⁴⁵ determinar si el resultado refleja la expresión auténtica de la voluntad popular, si el proceso se considera «legítimo y es vinculante para los votantes y otros actores políticos».³⁴⁶ Este trabajo requiere necesariamente un criterio normalizado de medida. A ese respecto, la Declaración de la UIP de 1994 propuso un conjunto de criterios, que, como podía esperarse, han sido objeto de examen, análisis y revisión pormenorizados, especialmente por parte de las personas que participan en la evaluación del desempeño electoral, hecho, por otra parte, del que cabe

³⁴² En el Reino Unido se estableció una comisión electoral en 2001 en virtud de la Ley sobre Partidos Políticos, Elecciones y Referendos de 2000; véase www.electoralcommission.org.uk. En los Estados Unidos ha habido reiterados llamamientos en favor de la reforma de la Comisión Electoral Federal, y de que se le otorguen poderes efectivos.

³⁴³ López-Pintor, *Electoral Management Bodies*, pág. 117. El deseo de una «independencia» de la administración electoral no es en modo alguno tan general como se cree. Boda, por ejemplo, señala la abundante utilización de datos procedentes de democracias en desarrollo para apoyar esta posición. Cuando examinó la situación en el Reino Unido, constató que, si bien la imparcialidad sigue siendo importante, un sistema *interdependiente* de administración electoral que permita realizar controles entre las diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales puede ser un sello distintivo de los sistemas más desarrollados de administración electoral; a la larga, un sistema interdependiente de este tipo puede dar lugar a un mayor grado de transparencia. Véase Boda, Michael D., 'Independence is not a Panacea: A Study of Election Administration using the United Kingdom as a Case Study' (2002), Tesis M.St. presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Oxford, capítulo de conclusiones.

³⁴⁴ López-Pintor, *Electoral Management Bodies*, pág. 120.

³⁴⁵ Los observadores son, en general, nacionales o internacionales pero, de hecho, *cualquiera* puede ser llamado para emitir un juicio sobre unas elecciones. En principio, el criterio debería ser el mismo en todos los casos. Sin embargo, Pastor recuerda que «cualquiera que haya acudido como observador a unas elecciones sabe que la interpretación subjetiva de un problema administrativo es a menudo inseparable del problema mismo»: Pastor, 'Electoral Administration in Democratic Transitions', nota 339 *supra*, pág. 17.

³⁴⁶ Elklit, Jørgen & Andrew Reynolds, 'Judging Elections and Election Management Quality by Process', *Representation*, Vol. 41, N° 3, 2005, pág. 189.

congratularse.³⁴⁷ Entre otros, Elklit y Svensson han reconocido la pertinencia de los criterios aceptados internacionalmente, si bien señalando la dificultad de traducir «estos conceptos teóricos en una lista exhaustiva de factores a tener en cuenta...», y manifestando su preocupación por la atención excesiva que se presta a la votación.³⁴⁸ También plantean una cuestión recurrente, a saber, cómo abordar situaciones que se sitúan entre las dicotomías simplistas de libre/no libre, justo/no justo.³⁴⁹

En un reciente examen crítico de las tareas del observador internacional, Bjornlund describe la elección como «un proceso fundamentalmente político».³⁵⁰ Aunque reconoce que existe consenso sobre los criterios en teoría, sugiere sin embargo que:

«los criterios mediante los cuales los observadores internacionales evalúan las elecciones siguen siendo vagos... Si bien se articulan en forma de criterios mínimos para elecciones libres y justas, dichos criterios son normalmente aspiraciones de amplio calado. Puede ser extremadamente difícil evaluar si una elección concreta ha satisfecho dichos criterios, tanto más cuando consideraciones externas influyen a menudo en dicha evaluación... La expresión «libres y justas» ha tendido a oscurecer más que a aclarar».³⁵¹

No obstante, como fuente de criterios, el derecho internacional es un proceso dinámico y en constante evolución, en el que la práctica de los Estados, que

³⁴⁷ Por ejemplo, véase Gould, R., Jackson, C. & Wells, L., *Strengthening Democracy: A Parliamentary Perspective*, Aldershot: Dartmouth, 1995, pág. 90, Apéndice 1, 'A Guide for Election Observers' (que propone una definición de «libre» como «un proceso electoral en el que se respetan los derechos humanos fundamentales»; de «justo» como «un proceso electoral en el que las «reglas de juego» son razonablemente iguales y accesibles para todos los electores, partidos y candidatos»; y menciona cuáles son los derechos y libertades concernidos y qué implican las reglas de juego iguales).

³⁴⁸ Elklit, Jørgen & Andrew Reynolds, 'What makes Elections Free and Fair?', *Journal of Democracy*, Vol. 8, N° 3 (1997), págs. 32 y 34. Cfr. Pastor, Robert A., 'Mediating Elections', *Journal of Democracy*, Vol. 9, N° 1 (1998), págs. 154-163; véase también Katz, Richard, *Democracy and Elections*, Nueva York: Oxford University Press, 1997.

³⁴⁹ Elklit & Svensson, nota 38 *supra*, págs. 41-42: «Mientras que la libertad es una condición necesaria – si bien no suficiente– para la aceptación de una elección, la combinación de libertad y aplicación justa de las normas electorales es a la vez necesaria y suficiente para dicha aceptación». Sin embargo, puede haber casos en que «una votación que no es claramente ni libre ni imparcial pero tampoco claramente no libre ni sesgada, es aceptable cuando se tienen en cuenta las limitaciones técnicas y las perspectivas de progreso hacia la democracia». Este enfoque, así planteado, deja abierto el debate sobre el calificativo de «libre y justo», por ejemplo, en cuestiones relativas a la participación, la igualdad y la representación, al tiempo que propone el «progreso hacia la democracia» como una pregunta y una respuesta claramente separadas.

³⁵⁰ Bjornlund, Eric C, *Beyond Free and Fair*, pág. 94.

³⁵¹ *Ibid.*, págs. 94-95. El capítulo 6 en su conjunto («¿Hacia elecciones libres e imparciales?») ofrece un resumen muy útil de los desafíos a los que se enfrentan los observadores internacionales en particular cuando han de decidir si deben o no observar, qué hay que evaluar y cómo hacerlo, y en que lengua exponer el «resultado». Ese capítulo ilustra perfectamente las contradicciones externas a las que se enfrentan las organizaciones, incluso cuando deben abordar las limitaciones reales o percibidas de sus propios mandatos institucionales.

se desarrolla sin cesar – aunque en ocasiones sufra regresiones – desempeña una función esencial. El criterio de «libres y justas» tiene ciertamente una dimensión de aspiración,³⁵² pero la dirección y el camino están indicados por jalones numerosos y claros, tanto si el objetivo es pronunciarse una sola vez sobre una elección única, como examinar y evaluar los avances, si los hay, hacia un gobierno democrático que sea representativo y que rinda cuentas.

La aparente vaguedad de los criterios de libertad y justicia y la dificultad para aplicarlos en diferentes contextos puede llevar a que se les califique, de forma negativa, como criterios relativos. Si se acepta que la expresión «libres y justas» es un criterio único (cosa que no es), o un criterio esencialmente político (si bien conteniendo normas y principios jurídicos concretos), entonces la noción «libres y justas» es siempre y necesariamente un criterio relativo.³⁵³ En contra de los que opinan algunos comentaristas,³⁵⁴ el «contexto» no es, en última instancia, más subjetivo que cualquier otro criterio, siempre que el observador no pierda de vista el objetivo, ni imagine que las elecciones son un fin en sí mismas, y siempre también que el observador no permita que el contexto ponga en peligro lo que, en general, son principios flexibles o sancione la violación de derechos.

Dada la naturaleza poliédrica y multidimensional de las elecciones y su definición a lo largo del tiempo más que en un momento concreto, no es de extrañar que los juicios expresados públicamente puedan parecer problemáticos a quienes los formulan o los reciben.³⁵⁵ No basta con responder que tal es la naturaleza del criterio de «la libertad y la justicia», o que ese criterio evoluciona necesariamente ante nuevos problemas. Como se demostró en *Elecciones libres y justas* y se ha reiterado en las obras de otros autores,³⁵⁶ el derecho internacional proporciona criterios en forma de normas y principios, por lo que sugerir que no existe una percepción común de lo que

³⁵² Igual que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 se proclama a sí misma como un «ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse».

³⁵³ ¿Tiene sentido afirmar que las elecciones en Francia, Alemania, el Canadá o los Países Bajos son más libres y justas que en el Reino Unido? Cada una de esas elecciones son el producto de complejos procesos históricos, sociales y culturales y ciertamente diferentes. Cada país aplica un sistema electoral que capaz de producir la «alternancia», pero una simple comparación, más que un análisis comparativo en un marco de normas y principios convenidos (como el censo electoral, la financiación de los partidos etc.), rara vez será útil.

³⁵⁴ Véase Bjornlund, *Beyond Free and Fair*, nota 350 *supra*, pág. 121.

³⁵⁵ Boda cita un informe de Michael Dynes (*The Times*, 11 de marzo de 2002, «Africa's reaction to Mugabe puts its credibility at risk») («La reacción de África frente a Mugabe pone su credibilidad en la estacada»), en el que éste señala, en relación con las elecciones en Zimbabue, que aunque los observadores electorales sudafricanos estaban completamente estupefactos por la «escala y el grado de la violencia ejercida por las bandas merodeadoras de matones del Sr. Mugabe contra sus opositores electorales», todavía dudaban si declarar el proceso electoral «suficientemente» libre y justo o no libre ni justo en absoluto: Boda, Michael D., «Reconsidering the 'Free and Fair' Question», *Representation*, Vol. 41, N° 3, 2005, págs. 155-156.

³⁵⁶ Puede encontrarse una lista comparativa de «códigos» y «criterios», útil aunque no siempre clara, en Bjornlund, *Beyond Free and Fair*, nota 350 *supra*, págs. 100-117.

son unas elecciones libres y justas sería ir demasiado lejos.³⁵⁷ Elklit y Reynolds, por otra parte, emprendieron la tarea de perfeccionar los criterios, centrándose en el proceso electoral en su conjunto y específicamente en la «forma en que se llevan a cabo las elecciones». Los autores proponen empezar con un marco de alrededor de 54 «indicadores electorales».³⁵⁸ No obstante, tal como Boda subraya, es importante mantener el referente que supone el derecho internacional. De esta forma, los «indicadores» siguen siendo pertinentes en calidad de *hechos*, de datos o pruebas empíricas que permiten realizar evaluaciones en referencia a una norma o principio jurídico. Sin embargo, la ley tiene sus límites, y si bien puede prescribir conductas o resultados, con frecuencia tiene poco que decir acerca de los «métodos». Durante la Mesa Redonda organizada por la UIP, Kriegler señaló correctamente que

«Una evaluación electoral es, sin duda alguna, mucho más que una auditoría bidimensional de las diferentes medidas adoptadas por la administración para preparar y celebrar unas elecciones. Lo que debe determinarse es algo mucho más cargado de valores, mucho más normativo y mucho más dependiente del contexto».³⁵⁹

El derecho internacional, como tal, no ofrece respuestas concretas a la pregunta de si una elección ha sido libre y justa. En este contexto, las respuestas dependen necesariamente de los hechos, aunque los hechos, a su vez, pueden establecerse mediante la elaboración y aplicación de indicadores como los propuestos por Elklit y Reynolds. Igualmente, el *valor* de esos hechos no puede determinarse mediante ninguna norma de derecho internacional, porque toda norma, para ser aplicada, necesita de la intervención humana. El arte consiste en navegar entre las normas jurídicas internacionales y la realidad social, y en ser conscientes tanto del contexto sociopolítico como del proceso en su totalidad, que es, en definitiva, el camino siempre en evolución hacia la democracia. Una vez admitidos estos elementos previos, en particular el hecho de que las elecciones libres y justas son un criterio necesario pero no suficiente, el observador y el jurista internacional pueden asumir las responsabilidades que conlleva la evaluación. En la medida

³⁵⁷ Tal como se propone en Choe, Yonhyok y Staffan Darnhof, «Free and fair elections: What do we mean and how can we measure them?», en Kotze, H. y Rasch, B.E., (Eds.), *Elections and Democracy in Southern Africa*, Oslo: Instituto Noruego de Derechos Humanos, 2000, págs. 228-270. Véase Boda, Michael D., «Judging Elections by Public International Law: A Tentative Framework», *Representation*, Vol. 41, Nº 3, 2005, pág. 208.

³⁵⁸ Elklit, Jørgen & Andrew Reynolds, «Judging Elections and Election Management Quality by Process» 2005, *Representation*, Vol. 41, Nº 3, 2005, pág. 189.

³⁵⁹ Kriegler, Johann, en respuesta al documento de Michael Boda presentado en la reunión «Elecciones libres y justas, diez años después: Mesa redonda internacional sobre criterios electorales», organizada por la UIP en Ginebra los días 12 y 13 de noviembre de 2004; citado por Boda en «Judging Elections by Public International Law: A Tentative Framework», nota 357 *supra*, págs. 208 y 222-223.

en que la evaluación se base en criterios internacionales, el proceso para llegar a una decisión debe obedecer a determinadas normas intrínsecas: fundarse en el derecho; tener en cuenta los hechos; coherencia lógica; razonamiento claro; y justificación, en el sentido de una evaluación razonada que demuestre la vinculación entre el derecho y los hechos hasta llegar a la conclusión.

Los «indicadores» pueden ciertamente servir de hechos, pero los «indicadores de evaluación» no son hechos en el sentido jurídico. Por ello, si bien ha de admitirse el valor de descomponer el sistema electoral en sus elementos operacionales para evaluar la eficacia y el buen funcionamiento de cada uno de ellos, conviene actuar con prudencia a la hora de traducir el desempeño en valores numéricos y considerar que una elección libre y justa, por así decirlo, se reduce a la suma de sus elementos constitutivos.³⁶⁰ Tal vez el derecho internacional en la actualidad no dé la respuesta objetiva y neutral que muchos buscan a la cuestión de qué son elecciones «libres y justas»; sí proporciona en cambio *el* criterio que debe respetarse, a saber, que la elección arroje un resultado que sea expresión de la voluntad del pueblo. También prescribe ciertas obligaciones de medios – la protección de los derechos humanos fundamentales – y de resultados – el sufragio universal, la igualdad y secreto de voto todo lo cual limita y configura la conducta de los Estados en su calidad de actores principales. Los criterios de «libertad y justicia» son el marco normativo que permite formular un juicio de valor sobre el proceso electoral en su contexto. Considerado de esta forma, sería útil evaluar las elecciones mismas como si fueran la prueba de un avance hacia la democracia; o como la prueba de una regresión. Una evaluación de esa índole, si se hace correctamente, tendría que dar cabida a los matices y reconocer tanto los puntos débiles como los fuertes. Por supuesto, frente a pruebas de fraude manifiesto, privación a gran escala del derecho de voto, violencia sistemática o intimidación grave y generalizada, o inexistencia de opciones reales, puede estar justificado y ser correcto calificar a unas elecciones de «no libres ni justas», a pesar de la «eficiencia» de la administración electoral. Por otra parte, es probable que ninguna elección en ningún país resulte satisfactoria al cien por cien. Siempre habrá margen para una mejora administrativa, como también lo habrá para reevaluar sistemas que tal vez ya no respondan a las expectativas de los pueblos en una sociedad pluralista y multicultural.

³⁶⁰ Este extremo ya lo anticiparon Elklit & Reynolds, que proponen diversas formas de hacer frente a este problema. Véase la nota 358 *supra*.

4.3 Participación, representación e igualdad

El derecho internacional considera que la voluntad del pueblo es la base única de la autoridad del gobierno; dicha voluntad se expresa por medio de un proceso electoral en el que todo ciudadano adulto tiene el derecho, en condiciones de igualdad, a votar, elegir y presentarse como candidato.

Para hacer que se respeten los derechos de toda persona en ese ámbito debe ponerse en marcha un conjunto de obligaciones positivas y negativas.³⁶¹ Entre el derecho del individuo y la realidad de una participación efectiva pueden interponerse numerosos obstáculos tales como la no inscripción o eliminación de electores de las listas, la obstrucción del acceso a los locales de votación, con impedimentos materiales o por su ubicación en lugares muy alejados, y la injerencia en la campaña electoral y en la difusión de los programas políticos. Los obstáculos no siempre son intencionados o deliberados; también pueden ser las secuelas toleradas de prácticas que, en tiempos pasados, daban lugar a la exclusión de ciertos grupos o categorías de electores y que, por apatía, indiferencia o intereses particulares, no se han corregido. El examen realizado en páginas anteriores sobre la experiencia de las Naciones Unidas y otros órganos regionales revela que las mujeres y las minorías étnicas pueden verse afectadas por tales prácticas, así como también los refugiados y las personas internamente desplazadas, cuya situación no se ha tenido en cuenta. Dicho examen también ha puesto de manifiesto la existencia de otro factor preocupante: el creciente número de «abstencionistas» que comparten un sentimiento de decepción, o alienación, con respecto a un sistema de gobierno que, en realidad o en su opinión, no representa sus intereses ni sus puntos de vista.

Evidentemente, los argumentos que explican ese abstencionismo son legión, al tiempo que no existen soluciones simples al «problema». La obstrucción manifiesta, como observa Bjornlund, puede ser contrarrestada por medio de la supervisión electoral,³⁶² pero las formas más insidiosas de privación de voto requieren la adopción de medidas positivas, incluso una reforma global, si el gobierno aspira a la legitimidad de una autoridad emanada de la voluntad del pueblo. Como se afirma, entre otros documentos, en la Declaración Universal sobre la Democracia adoptada por la UIP, la democracia precisa de la existencia de «instituciones representativas», y la participación individual no está asegurada de antemano:

³⁶¹ Véase UIP, Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas, Parte 4: «Derechos y responsabilidades de los Estados».

³⁶² Bjornlund no duda del hecho de que la supervisión electoral «ha contribuido considerablemente a la causa de la democracia en el mundo»; en los procesos que cuentan con la participación de observadores internacionales son prácticamente inexistentes los fraudes manifiestos el día de las elecciones; Bjornlund, *Beyond Free and Fair*, véase la nota 350 *supra*, pág. 304.

«Por ello es necesario establecer condiciones que lleven al ejercicio auténtico de los derechos de participación, eliminando a la vez los obstáculos que eviten, obstaculicen o inhiban dicho ejercicio. Por consiguiente, es indispensable fomentar permanentemente y *de modo particular* la igualdad, la transparencia y la educación, y eliminar obstáculos tales como la ignorancia, la intolerancia, la apatía, la falta de opciones y alternativas auténticas y la ausencia de medidas destinadas a corregir los desequilibrios o la discriminación de carácter social, cultural, religioso y racial, o basada en el sexo».³⁶³

Además, la democracia supone «una auténtica asociación entre hombres y mujeres», «una libre competencia política» y una «participación popular abierta, libre y no discriminatoria, ejercida conforme al estado de derecho, tanto en la letra como en el espíritu».³⁶⁴

La realidad en muchos países dista aún mucho de ese ideal. Por ejemplo, uno de los últimos estudios de la UIP muestra que, en septiembre de 2005, la tasa de representación de la mujer en el parlamento era del 16%.³⁶⁵ Aunque tal vez ese porcentaje sea el más elevado hasta la fecha, no alcanza los objetivos de numerosos países y regiones,³⁶⁶ y las mujeres siguen estando insuficientemente representadas, no sólo en el parlamento, sino en la mayoría de los niveles de gobierno. En una resolución general titulada «La participación de la mujer en la política», aprobada en 2003 sin votación, la Asamblea General reconoció que:

«la participación plena de la mujer, en igualdad de condiciones, en el proceso político y en la adopción de decisiones establecerá un equilibrio que refleje más exactamente la composición de la sociedad, es necesaria para reforzar la democracia y promover su funcionamiento adecuado, desempeña una función esencial en promover la igualdad de la mujer, inclusive en mejorar su situación socioeconómica, y contribuye a redefinir las prioridades políticas y a proporcionar nuevas perspectivas sobre las cuestiones políticas...».³⁶⁷

³⁶³ UIP, Declaración Universal sobre la Democracia, artículos 11 y 18.

³⁶⁴ *Ibid.*, artículos 4 y 5.

³⁶⁵ UIP, *Women in National Parliaments*, 30 de septiembre de 2005.

³⁶⁶ En relación con la posición del Consejo de Europa, véase el texto correspondiente a la nota 218 *supra*. Una proporción de mujeres en el parlamento del 30% se considera como la «masa crítica», la cifra a partir de la cual pueden empezar a producirse los verdaderos cambios.

³⁶⁷ Resolución 58/142 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «La participación de la mujer en la política», aprobada sin votación el 22 de diciembre de 2003, preámbulo. Véase también la resolución 59/168, «Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y plena aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General», aprobada sin votación el 20 de diciembre de 2004. En el párrafo 10, la Asamblea General: «*Insiste* en que, para asegurar la plena participación de la mujer en todos los aspectos de las actividades sociales, políticas y económicas, es necesario crear un entorno propicio en los planos nacional e internacional, lo que supone también asegurar la plena participación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones en condiciones de igualdad con el hombre, y, a este respecto, exhorta a los Estados a que eliminen los obstáculos que impiden la plena aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados de su vigésimo tercer período extraordinario de sesiones...».

La Asamblea General, reconociendo que la educación y la formación son condiciones importantes para asegurar la participación en la vida pública y que la pobreza es un factor negativo que afecta a la mujer de un modo desproporcionado, urgió a los Estados a promover y proteger los derechos políticos de las mujeres, eliminar las leyes discriminatorias, aplicar medidas positivas y vigilar el progreso (incluido el de los partidos políticos) en cuanto a proporcionar oportunidades justas y equitativas para la participación de las mujeres.³⁶⁸ Asimismo, invitó a los gobiernos a que alentaran a los partidos políticos a suprimir todas las barreras que discriminen, directa o indirectamente, a las mujeres y a adoptar medidas para que éstas participen en el proceso político.³⁶⁹ Cabe destacar sobre todo el llamamiento que la Asamblea General hace a los Estados para

«Examinar los diferentes efectos de sus sistemas electorales en la representación política de la mujer en los órganos electivos y ajustar y reformar esos sistemas, según proceda...».³⁷⁰

Se reconoce cada vez más que los *sistemas*, o la elección del sistema electoral, tiene una importancia fundamental en el proceso democrático. David Beetham escribía en 2004 que, si bien suele considerarse que la naturaleza de los sistemas electorales refleja la cultura, la historia y la identidad nacionales,

«... es lógico pensar que a partir de cierto nivel un sistema electoral pasa a ser tan sesgado y desigual, para los electores o los partidos que no son los beneficiarios, que los principios básicos de la imparcialidad y la justicia quedan en entredicho y la democracia se debilita, tal vez gravemente».³⁷¹

En un análisis anterior, Beetham localizaba el principio de la igualdad política en la base misma de la asamblea electa, considerada como «representativa» de todo el electorado. En este contexto, una asamblea «representativa» es aquella que refleja las características más importantes del electorado, en términos de distribución geográfica, opinión política y composición social.³⁷² En su opinión, el sistema electoral denominado en inglés «*first past the post*» (sistema electoral de pluralidad/mayoría; es decir, el candidato que reciba el mayor número de votos resulta elegido) es probablemente el menos indicado

³⁶⁸ Resolución 58/142 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párrafo 1.

³⁶⁹ *Ibid.*, párrafo 2.

³⁷⁰ *Ibid.*, párrafo 1 f).

³⁷¹ Beetham, David, «The Quality of Democracy: Freedom as the Foundation», *Journal of Democracy*, Vol. 15 N° 4 (2004), págs. 61 y 69. Véase también Beetham, David, *Democracy and Human Rights*, Londres: Polity Press, 1999, pág. 170, en relación con los «criterios democráticos» para los sistemas electorales.

³⁷² Beetham, *Democracy and Human Rights*, pág. 175.

si se trata de contar con un parlamento más representativo socialmente.³⁷³ De esta idea se hicieron eco los participantes en una reunión organizada conjuntamente por la UIP y la División para el Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas en marzo de 2005, quienes convinieron en que los sistemas proporcionales tendían a beneficiar a las mujeres que se presentaban a un cargo electo, mientras que los sistemas electorales de mayoría les perjudicaban.³⁷⁴ Beetham sigue desarrollando su argumento desde el punto de vista de la igualdad, llegando a la conclusión respecto de la utilización del voto único transferible en circunscripciones plurinominales de que

«todos los votos cuentan para el resultado, y cuentan con mayor igualdad: el parlamento es más representativo de las opiniones políticas del país; los partidos se ven apremiados a seleccionar candidatos socialmente más representativos...».³⁷⁵

La cuestión de los sistemas electorales, y la participación y representación en las elecciones son el núcleo central del proceso mediante el cual se expresa la voluntad popular. La situación de las mujeres pone de manifiesto cómo los fallos sistémicos pueden perjudicar a un grupo social particular que representa la mitad de la sociedad en el ejercicio de sus derechos políticos así como en los ámbitos civil, económico, social y cultural.

La deficiencia está tan relacionada con la igualdad como con el consentimiento.³⁷⁶ En los «Debates de Putney» de 1647, el representante de los «Niveladores», el Coronel Thomas Rainsborough, sostuvo que «todo hombre que hubiera de vivir bajo un determinado gobierno debía, en primer

³⁷³ *Ibíd.*, pág. 178. De acuerdo con observaciones recientes, uno de los inconvenientes del sistema de voto de mayoría es, sencillamente, que «excluye a las mujeres del parlamento»: Reynolds, Andrew, Ben Reilly & Andrew Ellis, eds., *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, Estocolmo: IDEA Internacional, 2005, pág. 42, párr. 79.

³⁷⁴ «Beyond Beijing: Towards Gender Equality in Politics». Véase UIP «Final Report, One Day Parliamentary Meeting on the Occasion of the 49th Session of the Commission on the Status of Women: Beijing + 10», Nueva York, 3 de marzo de 2005.

³⁷⁵ Beetham, *Democracy and Human Rights*, pág. 188. Michael Dummett también ha señalado que el sistema electoral de mayoría «no brinda a los electores la oportunidad de expresar todas sus preferencias entre los candidatos, y, por ende, todas las preferencias que permitirían determinar qué resultado se habría obtenido en un sistema justo. Ello es, efectivamente, un defecto grave»: *Principles of Electoral Reform*, pág. 11. Véanse también opiniones similares en Reynolds, Andrew, Ben Reilly & Andrew Ellis, eds. *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, 2005, págs. 39-43. En relación con los sistemas concebidos para poner fin a un conflicto, véase Reilly, Ben & Reynolds, Andrew, *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*, Washington D.F.: National Academy Press, 1999; los autores señalan que los sistemas en los que «el ganador se lleva todo» («winner takes all») «tienden a excluir a las minorías» (pág. 16), y que «el factor más importante para la transición democrática desde el punto de vista electoral es, generalmente, un sistema que *potencie al máximo la inclusión*...» (pág. 54; cursiva añadida). Cfr. Michael Dummett, *Principles of Electoral Reform*, Oxford: Oxford University Press, 1997, pág. 178 («los sistemas en los que «el ganador se lleva todo»... «sirven al principio de... la «dictadura electiva»); véase también Wheatley, S., «Deliberative democracy and minorities», 14 *European Journal of International Law* 507 (2003); Prowse, M., «Winner still takes all», *Prospect*, mayo de 2005, pág. 36.

³⁷⁶ Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, págs. 59-62.

lugar, consentir en ello; ni el hombre más pobre de Inglaterra estaba comprometido, en sentido estricto, a obedecer a un gobierno sobre el que no había expresado su opinión.³⁷⁷ Pero este punto de vista no prosperó y el mantenimiento de la propiedad y otras condiciones, así como la privación deliberada del derecho de voto a las mujeres hasta el siglo XX, muestran que el consentimiento no fue tenido en cuenta en toda su amplitud, como dictaba el principio de igualdad. Incluso después del «triunfo» de las elecciones en general y la victoria del sufragio universal, Manin se plantea la siguiente cuestión:

«...si las propiedades intrínsecas de la elección son tales que los gobernados no pueden elegir a sus gobernantes más que de entre ciertas categorías de la población, ¿puede aún afirmarse que los gobernados dan su consentimiento libremente?»³⁷⁸

La cuestión se vuelve a plantear cada vez que las pruebas empíricas muestran que los resultados de una elección constituyen una representación poco justa de un partido político, de un grupo o una minoría social en una comunidad política determinada.³⁷⁹ La representación insuficiente de alguno de esos grupos, pese a estar teóricamente habilitado para participar en el proceso electoral conforme al principio de igualdad, invita a examinar con mayor atención la naturaleza del gobierno, para constatar si es democrático, representativo y responsable de su gestión.

4.4 Programa en evolución constante

El examen de las actividades llevadas a cabo y los eventos acaecidos desde la aprobación, en 1994, de la Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas de la UIP ha permitido determinar una serie de temas fundamentales y de cuestiones que requieren mayor atención si se quiere seguir progresando en la consecución de un gobierno representativo, democrático y que rinda cuentas.

³⁷⁷ Citado en Manin, *Principles of Representative Government*, págs. 83 y 84. Los debates de Putney tuvieron lugar en la iglesia de la parroquia de Putney durante la guerra civil inglesa. En las reuniones que allí se celebraron, el Consejo del Ejército, en particular Oliver Cromwell, así como los soldados rasos, discutieron si debían seguir tratando de llegar a un acuerdo negociado con Carlos I. El grupo conocido con el nombre de los Niveladores se pronunció también en favor de una solución revolucionaria, una suerte de sufragio universal de hombres, idea que fue rechazada por los dirigentes por considerar que podía atentar contra la seguridad de la propiedad privada. Véase además «The Putney Debates» en Aylmer, G.E., ed., *The Levellers in the English Revolution*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1975, pág. 100; Mendle, M., ed., *The Putney Debates of 1647: The Army, the Levellers, and the English State*, Nueva York: Cambridge University Press, 2001.

³⁷⁸ Manin, *Principles of Representative Government*, pág. 157.

³⁷⁹ No se ha precisado suficientemente la expresión «representación poco justa», pero, a la luz del análisis anterior, debería bastar para nuestro actual propósito.

En primer lugar, no cabe duda de que las elecciones son el medio principal por el cual el pueblo expresa su voluntad y se sientan las bases constitucionales de la autoridad del gobierno; pero las elecciones no son ni el principio ni el final de la democracia. También son incontestables las características esenciales de todo sistema electoral, a saber, el sufragio universal, el voto secreto, la igualdad de voto y la periodicidad. El derecho a votar, prerrogativa a título individual, puede estar sujeto a restricciones *razonables*, tales como la edad mínima y el lugar de residencia, y puede ser denegado o suspendido en contados casos, como en el de condena y encarcelamiento por un delito grave. Sin embargo, no se contemplan restricciones ni excepciones al principio del voto secreto ni al de la igualdad política, es decir, a la idea de que «todos los votos cuentan».³⁸⁰

Ahora bien, en cada uno de los últimos ámbitos mencionados están surgiendo problemas. La observación de diversos procesos electorales llevados a cabo recientemente en varios países ha puesto de manifiesto que el secreto del voto puede verse amenazado por la adopción de tecnologías de voto electrónico insuficientemente probadas o poco seguras,³⁸¹ así como por el voto por correo sin las debidas garantías, al tratar de lograr el objetivo, por otra parte loable, de aumentar la participación popular.³⁸²

Por lo que respecta a la igualdad política, como acabamos de ver, los problemas son más evidentes. Uno de ellos se refiere a la «división en distritos» o delimitación de las circunscripciones electorales. Aunque se acepta desde hace tiempo que la igualdad numérica absoluta entre distritos electorales no es obligatoria,³⁸³ y que cada Estado conserva un margen de apreciación en la organización territorial del sistema electoral que haya elegido, «la finalidad general sigue siendo la misma, esto es, traducir la voluntad del pueblo en un gobierno *representativo*».³⁸⁴ El problema más profundo, que afecta a todo el sistema, es el hecho de que las minorías y otros grupos de la sociedad están en general insuficientemente representados o no representados en absoluto; esta situación requiere que el gobierno adopte medidas positivas, si es que se desean alcanzar los resultados postulados por el principio.³⁸⁵ En algunos casos, el sistema de cuotas puede remediar la

³⁸⁰ Cfr. Beetham, D., *Democracy and Human Rights*, 1999, pág. 173; también, «The Quality of Democracy: Freedom as the Foundation», 15 *Journal of Democracy* (Nº 4), 2004, págs. 61-75.

³⁸¹ Véase Boda, Michael D., «Independence is not a Panacea: A Study of Election Administration using the United Kingdom as a Case Study», tesis M. St presentada en la Facultad de Derecho, Oxford, Universidad de Oxford, págs. 51-61; Fallows, J., «Electronic Voting 1.0, and No Time to Upgrade», *New York Times*, 28 de noviembre de 2004.

³⁸² Véase Boda, nota *supra*.

³⁸³ Véase más adelante la sección 3.1.2 de la Segunda Parte.

³⁸⁴ *Ibid*.

³⁸⁵ Véase, entre otros, Comisión de Venecia, «Electoral Law and Nacional Minorities», documento del Consejo de Europa CDL-INF (2000); Recomendaciones de Lund de 1999 sobre la participación efectiva de las minorías nacionales en la vida pública, en un anexo a Packer, J., en 11 (4) *Helsinki Monitor* (2000), pág. 29.

exclusión sistemática de la vida política; en otros será necesario emprender una reforma radical.

Un sistema es «representativo», recuerda Bernard Manin, «no por el hecho de que unos pocos gobiernen en lugar del pueblo, sino porque aquellos son seleccionados únicamente por medio de una elección»³⁸⁶ – no por sorteo o designación o por su origen social, sino por el consentimiento de un voto expresado de forma individual, independiente y en pie de igualdad. Sin embargo, la apariencia de igualdad es potencialmente tan elusiva como la noción de que los representantes electos «hablan en nombre de» sus electores.³⁸⁷ Por otro lado, hay que admitir también que

«La base del gobierno representativo se ha ampliado considerablemente desde su establecimiento, haciendo que éste sea más democrático... Sin embargo, la democratización de la representación, la reducción de la distancia existente entre los representantes y los representados, y la influencia creciente de las aspiraciones de los gobernados sobre las decisiones de quienes están en el gobierno han resultado ser menos duraderas de lo esperado. Si bien puede decirse con seguridad que la democracia se ha ampliado, no puede afirmarse con la misma contundencia que ha ganado en profundidad.»³⁸⁸

El principio de la rendición de cuentas hace hincapié ahora más que nunca en la responsabilidad de quienes gobiernan frente a aquellos que se ven afectados por sus decisiones. En sí mismo, este principio implica la participación más amplia posible de los gobernados y la existencia de medios *efectivos*, tanto dentro como fuera del contexto electoral, por medio de los cuales el pueblo puede expresar su voluntad. Se requiere, por tanto, un gobierno basado, de forma demostrable, en la voluntad del pueblo, que no sirva de manera poco razonable o desproporcionada los intereses particulares de grupos o corporaciones minoritarias y que sea resultado del mayor grado posible de participación popular.³⁸⁹ Es en la búsqueda de una democracia más auténtica donde las cuestiones indisociables de la participación y la representación (o, en su polo opuesto, la no representación o la representación insuficiente)

³⁸⁶ Manin, Bernard, *Principles of Representative Government*, pág. 40.

³⁸⁷ Véase Manin, págs. 132-134, 149-150 y 157, sobre una «aristocracia democrática»; pág. 193 y siguientes, en relación con «la metamorfosis del gobierno representativo»; y págs. 206-215 (hay que tener en cuenta, entre otras cosas, que en el mundo político actual, los representantes electos deben su puesto al partido). Cfr. Marks, S., *The Riddle of all Constitutions*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pág. 59: «El sufragio universal no ha acabado con las desigualdades de la capacidad de los ciudadanos de ejercer los poderes del estado o influir en dichos poderes porque dicha capacidad se ve afectada por las disparidades en la sociedad. Un estatus socioeconómico de subordinación tiende a reforzar la marginalización política y viceversa».

³⁸⁸ Manin, *Principles of Representative Government*, pág. 234.

³⁸⁹ Como se observó anteriormente, la «ley de la mayoría» tal vez ya no sea (si es que alguna vez lo fue) adecuada o suficiente para lograr el objetivo democrático; véase la nota 329 supra y el texto correspondiente.

adquieren su importancia hoy día. Éstas se refieren a la vez a las elecciones y los resultados, tanto si estos últimos se entienden en su sentido más restringido de «resultados electorales», como en su sentido lato, de garantía de valores democráticos tales como la obligación de rendir cuentas, el estado de derecho y la justicia social.

4.5 El «imperativo democrático»

Durante mucho tiempo, la naturaleza del gobierno de un Estado fue una cuestión indiferente para el derecho internacional. Cuando comenzó a prestarse atención a la situación de países en transición a raíz de la solución de un conflicto o de una revolución interna, el mecanismo de las elecciones se reveló como el medio privilegiado para resolver una competición, para mediar entre competidores, como un distintivo de «legitimidad» en las relaciones internacionales.³⁹⁰ Otra cosa muy distinta es poder determinar si se ha forjado «una norma internacional de gobierno democrático»,³⁹¹ aspecto éste que plantea numerosos interrogantes.³⁹² Martti Koskeniemi, por ejemplo, ha señalado que una norma de ese tipo

«...se usa demasiado fácilmente contra políticas revolucionarias que apuntan a las raíces del sistema de distribución actual (sic), y diluye la especificidad cultural y política en una cultura global (occidental) de agnosticismo moral, regida por la ley del mercado».³⁹³

Que las elecciones sean una condición necesaria, aunque no suficiente, de la democracia no es un hecho que sorprenda a nadie, en la medida en que la democracia no es un estado sobrevenido u otorgado, un lugar o un simple destino, sino un sistema o sistemas de autogobierno en evolución.³⁹⁴ El conjunto de criterios que rigen la celebración de elecciones, en consecuencia

³⁹⁰ Marks, *The Riddle of all Constitutions*, pág. 40.

³⁹¹ A nivel de las organizaciones regionales en particular, existe actualmente un considerable apoyo de la gestión democrática en tanto que condición de la participación y de la adopción de medidas de cooperación que habrían de adoptarse en caso de que se produjeran cambios de gobierno «inconstitucionales» entre los miembros; véase *supra*, sección 2.4.

³⁹² Esta crítica figura muy bien resumida en Marks, *The Riddle of all Constitutions*, págs. 39-40.

³⁹³ Koskeniemi, M., «Intolerant Democracies»: A Reaction», 37 *Harvard International Law Journal* (1996), págs. 231 y 234; citado en Marks, *The Riddle of all Constitutions*, pág. 47. Diamond, en un estudio publicado en 2002, observó que «...un número de regímenes cada vez mayor están adoptando la forma de la democracia electoral, con elecciones periódicas y la participación de numerosos partidos... Muchos de esos regímenes – un porcentaje sin precedentes del número total de los países del mundo – adoptan la forma de una democracia electoral, pero no pasarían un examen a fondo, o lo harían a duras penas. Y, [...] debido a las mayores expectativas de la comunidad internacional y los criterios más estrictos en relación con la democracia electoral, en particular el aumento de las misiones internacionales de observación electoral, las prácticas democráticas de los países son objeto de un escrutinio sin precedentes por parte de la comunidad internacional»: Diamond, L., «Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes», *Journal of Democracy*, vol. 13, (2002), págs. 21-22.

³⁹⁴ En términos de la Declaración Universal sobre la Democracia de la UIP: [un estado] «constantemente perfeccionado y siempre mejorable»: artículo 2.

y hasta el momento, se han centrado en la forma y la estructura, pero sin excluir otras cuestiones. El debate actual en torno a la participación, la representación en el sentido explicado anteriormente, la igualdad, el pluralismo y la libre «competencia» entre los actores políticos, nos conduce, más allá de la forma, a consideraciones de contexto y resultados. En su libro *The Riddle of all Constitutions*, Susan Marks analiza críticamente algunas de las consecuencias que se derivan de las elecciones sin más, y que pueden producir lo que ella denomina «democracia de baja intensidad».³⁹⁵ En situaciones de ese tipo pueden formarse gobiernos,³⁹⁶ pero éstos corren el riesgo de ser frágiles e incapaces de resolver problemas políticos y económicos fundamentales.³⁹⁷ En opinión de S. Marks:

«El hecho de que los parlamentos estén sujetos a consultas populares periódicas no es, por sí mismo, una justificación suficiente del poder público. La democracia exige que la autoridad estatal se justifique ante los ciudadanos de forma continua. Para ello, un sistema de gobierno democrático debe comprender una «esfera pública» pujante...un foro distinto al de las instituciones del estado en el que los ciudadanos puedan reunirse para definir objetivos colectivos, diseñar políticas públicas y evaluar la actividad del gobierno».³⁹⁸

De igual forma, los criterios para unas elecciones libres e imparciales no se resumen en una simple lista de tareas y actividades administrativas, sino que abarcan cuestiones de política y práctica cuyas variaciones con respecto a la «media» son tolerables, pero requieren ser juzgadas o «apreciadas» en comparación con el principio establecido.³⁹⁹ Esta característica, inherente a la «libertad y justicia» de las elecciones, es la razón por la que deben tenerse en cuenta cuestiones aparentemente tan diversas como la financiación, el acceso a los medios de comunicación, la cobertura mediática y la organización de los partidos políticos. Justifica también la importancia otorgada a los factores sociales y económicos que obstaculizan o pueden obstaculizar la participación e impedir que una elección se ajuste a los criterios internacionales.

³⁹⁵ Marks, *The Riddle of all Constitutions*, págs. 50-75. Diamond, «Thinking about Hybrid Regimes», nota 393, págs. 25-29, donde examina el auge de la «pseudodemocracia» y el contraste entre la democracia electoral y el autoritarismo electoral.

³⁹⁶ Cfr. el problema descrito por Reilly & Reynolds, es decir, el fracaso de la democracia derivado del recurso a sistemas electorales esencialmente divisores, como los sistemas mayoritarios: *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*, 1999, págs. 16-18 y 53-57.

³⁹⁷ Marks, *The Riddle of all Constitutions*, pág. 58. Aunque este fenómeno se produce, sobre todo, en Estados en transición (donde la estabilidad, del tipo que sea, reviste la máxima importancia), también puede sacudir democracias establecidas, en las que aumenta la distancia entre el voto popular y el resultado, los gobernados y los gobernantes.

³⁹⁸ Marks, *The Riddle of all Constitutions*, pág. 59.

³⁹⁹ Véase *supra*, sección 1.

El discurso internacional en evolución sobre los *resultados* de las elecciones libres y justas se basa en los criterios internacionales aplicables y los enriquece. Hoy en día, un gobierno democrático representativo y transparente lleva aparejado, entre otros, el estado de derecho, la separación de poderes, la independencia del sistema jurídico, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el respeto progresivo y efectivo de los derechos económicos y sociales.⁴⁰⁰ Volviendo al campo electoral, la norma de las elecciones se ve actualmente reforzada por la aceptación creciente de instituciones y prácticas conexas. Entre éstas, cabe mencionar la observación independiente de las elecciones por agentes nacionales e internacionales; la administración independiente de las elecciones por una comisión nacional u órgano equivalente dotado de recursos y competencias suficientes; garantías reales del respeto de los derechos que permitan una competencia auténtica entre alternativas políticas; la promoción y protección de un entorno favorable a la creación de partidos y organizaciones políticas y al desarrollo de sus actividades; la adopción de medidas que apoyan las garantías formales de igualdad e impulsan a la mujer a participar en los procesos políticos y de medidas que luchan contra la exclusión social de la vida política provocada por la pobreza extrema y otros factores como la discapacidad, y la exclusión consecuencia de la indiferencia resultante, entre otros, de los sistemas de voto no representativos y el creciente distanciamiento entre las élites gobernantes y el pueblo.

Estas son algunas de las consideraciones a tener en cuenta cuando se reflexiona sobre el proceso electoral y la forja de un gobierno democrático representativo y responsable.⁴⁰¹ Y ésta es también la tarea que hay que acometer en el presente y el futuro: trabajar en pro de la elaboración, progresiva y basada en los derechos, de los principios básicos y de la plena instauración de la democracia mediante la participación popular, la inclusión y la representación efectiva de todos los sectores y grupos de la sociedad, la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones electorales y gubernamentales, la separación de poderes y el estado de derecho.

⁴⁰⁰ En su análisis de Dunn, J., *Setting the People Free: The Story of Democracy*, Londres: Atlantic Books, 2005, David Wootton observa que «una de las características [de la democracia representativa] es que los representantes del pueblo no siempre pueden reunirse; razón por la cual debe existir una fuente permanente de autoridad aparte de la legislatura, y esa autoridad debe ser controlada (cursiva añadida); de ahí la existencia de una constitución escrita, la separación de poderes y, sobre todo, de derechos inalienables». *Times Literary Supplement*, 23 de septiembre de 2005, págs. 7-10.

⁴⁰¹ Otras cuestiones, como la merma de la democracia por razones diversas, en particular el terrorismo, las restricciones de las libertades civiles en nombre de la seguridad, la concentración del poder de los medios de comunicación y la censura y el control se abordan en otro momento.

SEGUNDA PARTE

Elecciones libres y justas:
Evolución del derecho internacional y práctica
(1994)

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

El ideal de la democracia y el derecho a toda persona a participar en el gobierno de su país están claramente establecidos en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Concretamente, el tercer apartado de ese artículo, conforme al cual «La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público», constituye una afirmación directa del principio de la democracia representativa, considerado cada vez más en la actualidad como una condición esencial de la *legitimación* del poder en el seno de la comunidad de Estados. Ahora bien, los instrumentos universales y regionales relativos a los derechos humanos aportan pocas directrices detalladas sobre aspectos primordiales, como es la periodicidad de las elecciones, la organización y los derechos de los partidos políticos, los derechos y la inscripción de los votantes o la realización del escrutinio. Afirmar que las elecciones deben permitir que se exprese la «voluntad del pueblo» puede ofrecer un criterio de efectividad, pero los medios para medir el grado de progreso hacia ese criterio siguen siendo variables.

Los derechos políticos, como la libertad de opinión y la libertad de reunión o de intercambiar ideas e información, son indispensables para la consolidación del gobierno democrático y el Estado de derecho. Ahora bien, las instituciones internacionales como la Comisión de las Naciones Unidas de Derechos Humanos y las organizaciones regionales de supervisión, han hecho relativamente poco para desarrollar la base conceptiva de esos derechos o la aplicación práctica del derecho a la participación. Al mismo tiempo, la intervención activa de las Naciones Unidas, la Unión Interparlamentaria y distintas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en la vigilancia de las elecciones y en la asistencia técnica sobre el terreno, está produciendo ahora un volumen de experiencias que contribuye a la consolidación de las normas y la práctica.

Cierto es que existe la necesidad acuciante de criterios claros que permitan juzgar si las elecciones son libres y justas. Por una parte, esos criterios servirán a quienes vigilan las elecciones permitiéndoles ir en sus juicios más allá de la simple aprobación o la simple condena; pero lo que es más importante, es probable que tales criterios aumenten la confianza nacional e internacional en el proceso electoral, reduciendo la necesidad de discusiones, limitando las posibilidades de rechazo arbitrario de los resultados de las elecciones y facilitando la transferencia del poder.

Términos tales como «periódica», «libre», «justa» y «auténtica» no tienen un contenido fácilmente verificable y se utilizan a menudo de modo subjetivo, dirigiéndose a los que se supone que comparten los mismos valores y perspectivas. En la práctica puede ser más fácil determinar l que no es una

elección libre, justa o auténtica, centrándose en los signos de influencia manifiesta del exterior, en un sistema de un solo candidato y de partido único que no deja posibilidad de elegir o en la intimidación del electorado.

No obstante, el objetivo del presente estudio es ir más allá de las suposiciones o las evaluaciones subjetivas, presentando un catálogo que sea inductivo más que deductivo y capaz de aplicación objetiva en la medida de lo posible. Se trata pues de mostrar lo que se exige del derecho internacional sobre la base de las reglas y normas existentes, prestando especial atención también a la práctica de los Estados, comparando en particular ciertas leyes y prácticas electorales recientes. Además se examina la experiencia de algunas misiones de observadores y de asistencia técnica en Estados en transición a la democracia representativa, incluyendo las actividades «nuevas» que están llevando a cabo las Naciones Unidas por medio de la Dependencia de Asistencia Electoral establecida en 1992. El efecto de esas actividades con posibilidad de creación de normas se examina también a la luz de los problemas y reivindicaciones referentes a la soberanía del Estado, teniendo en cuenta el párrafo 7) del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas¹. En definitiva, el problema consiste en saber si existe algún consenso sobre normas comunes y en determinar la importancia de las variaciones y divergencias desde el punto de vista del derecho internacional.

Otra ventaja del enfoque internacional, basado en la experiencia comparada, reside en su capacidad de integrar variaciones de las circunstancias históricas y culturales, y en acomodar distintos modos de determinar que es lo que el pueblo elige. Al mismo tiempo, las reglas básicas del derecho internacional proporcionan cierto número de principios rectores alrededor de los cuales se puede evaluar, por ejemplo, la «validez» de la legislación y la práctica internacionales, consideradas en función de su contribución a la ejecución efectiva de las obligaciones internacionales.

Se olvida a menudo que buen número de derechos electorales considerados hoy como naturales son muy recientes. El «sufragio universal», que rara vez es universal en la práctica, nace en el siglo XX. En el Reino Unido, por ejemplo, la ley de 1918 sobre la representación del pueblo concede a la mayoría de los varones mayores de 21 años el derecho a votar, junto con las mujeres mayores de 30 años, que hasta 1928 no son tratadas en igualdad de condiciones que los hombres; en Suiza, muchas mujeres han tenido que esperar hasta 1991 para tener el derecho a voto. El escrutinio secreto es otro candidato reciente a la universalidad; en 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos plantea también «otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto», frase que no se halla en el Artículo 25 del

¹ Véase más adelante, secciones 2.2 y 2.4

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.² Asimismo, el actual hincapié en la inscripción de los votantes y la prohibición del «gerrymandering»³ fueron aceptadas sólo de modo tardío en ciertas democracias consideradas establecidas, como Irlanda del Norte y la parte meridional de los Estados Unidos.

Sin embargo, los cambios se producen con rapidez. En 1989, por primera vez un gobierno revolucionario que llegó al poder después de una lucha armada prolongada, cedió «voluntariamente» el poder al vencedor en una elección vigilada internacionalmente.⁴ En otras regiones, el proceso de democratización está ganando impulso, aunque en muchos casos pasará tiempo antes de que la población tenga fe en las nuevas instituciones.

1.1 Líneas generales del estudio

Este estudio tiene por objeto presentar las exigencias del derecho internacional en lo que respecta a los *criterios y condiciones* para la realización de elecciones libres y justas, poniendo de manifiesto el tipo de obligaciones contraídas por los Estados y las condiciones que han de satisfacerse para garantizar el efectivo cumplimiento de esas obligaciones. Se centra en las elecciones para los órganos legislativos y sólo concede una importancia secundaria a las elecciones presidenciales y los referendums. Además no trata detalladamente de la elección del *sistema electoral*, esto es, de las ventajas relativas de los sistemas mayoritario y proporcional.

Aunque esa elección influye directamente en el «valor» del voto y en el carácter de la legislatura, se considera desde hace largo tiempo que corresponde exclusivamente a la jurisdicción nacional. En otros casos, el estudio trata de identificar la gama admisible de variaciones en este sector, que está claramente dominado por factores históricos, culturales políticos y sociales, y que está cerca de la idea fundamental del Estado como entidad soberana.

El estudio se halla dividido en cuatro secciones principales. Tras la presente Introducción, la segunda sección trata de la base jurídica del concepto de elecciones libres y justas, de la importancia del principio de autodeterminación y del trato concedido al sujeto por los tratados universales y regionales de derechos humanos. Dada la importancia de la *práctica* en el establecimiento de normas, esto es, lo que los Estados y otros dicen y hacen

² Véase, sin embargo, la sección 7 del documento de la reunión de la CSCE en Copenhague; más adelante, sección 2.6.

³ El término procede del Gobernador Elbridge Ferry, que en 1812 procedió a la división de un distrito electoral de Massachussets para dar ventaja a su partido.

⁴ Véase Council of Freely Elected Heads of Government, Observing Nicaragua's Elections, 1989-1990, Special Report N° (1990), 34.

realmente, esta parte termina con un breve examen de las actividades recientes de las Naciones Unidas, la Unión Interparlamentaria y las actividades regionales.

La tercera sección, que constituye la mayor parte del estudio, examina los «elementos constituyentes» de un sistema de elecciones libres y justas: legislación y administración, inclusive la delimitación de las circunscripciones y las comisiones electorales; derechos e inscripción de los electores; educación cívica e información del elector; candidatos, partidos políticos y organización política; campañas electorales, inclusive los derechos humanos y el entorno electoral, el acceso a los medios informativos y la cobertura por éstos; escrutinio, vigilancia y resultados; y brevemente, demandas y resolución de los litigios. Termina la sección una evaluación resumida de la experiencia reciente en el sector de la observación de elecciones, mostrando en lo posible el carácter común de los principios y las normas en las democracias establecidas y nacientes.

Por último, la cuarta sección trata de agrupar los elementos primordiales de lo que el derecho internacional propone como base de un sistema de gobierno representativo, fundado en elecciones periódicas, libres y justas. Al propio tiempo se tiene debidamente en cuenta el hecho indiscutible de que no hay un solo modelo electoral apropiado para todos los países, sino que cada uno debe forjar el sistema más adecuado para realizar la voluntad del pueblo en un determinado contexto social, histórico y cultural. Esta sección está dividida aproximadamente por igual en principios y procedimientos, determinando, por una parte, el sector de obligaciones absolutas o relativas, y, por otra parte, los mecanismos de aplicación cuyos detalles pueden variar de unos Estados a otros, pero cuyos objetivos son fundamentalmente los mismos.

1.2 Fuentes

Se han utilizado «fuentes» muy distintas en el curso de este estudio y ello requiere una explicación, aunque sólo sea para señalar la distinción que debe hacerse entre lo que es el derecho y lo que debería ser.

En primer lugar, el estudio se inspira en particular en los *textos internacionales* pertinentes, entre los cuales destacan los reproducidos en el Anexo 1. Incluyen tratados, que establecen obligaciones internacionales entre las partes; declaraciones formales de los Estados en los órganos internacionales y regionales; y resoluciones, como son las adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En segundo lugar, se incluye la práctica seleccionada, las fuentes utilizadas en la legislación de los Estados, la práctica de las organizaciones internacionales, y las decisiones adoptadas por los órganos ejecutivos y judiciales. En tercer lugar, se utilizan elementos

de prueba «secundarios», como son los informes de las misiones internacionales de observación de las Naciones Unidas, la Commonwealth y otras, enviadas para «verificar» o vigilar la marcha de las elecciones, centrándose en las situaciones de transición de un régimen autoritario de partido único a un sistema basado en el multipartidismo, o en la aplicación del componente internacional en los arreglos de paz negociados a nivel internacional. Aunque las misiones de observadores internacionales están cada vez más sometidas al establecimiento de normas,⁵ el valor de esos informes presenta evidentes variaciones. Cuando corresponde se describen el mandato de esas misiones y sus observaciones del derecho y la práctica locales. Los informes más útiles, lo que significa a menudo que se apoyan en pruebas, dan informaciones claras sobre la legislación y la práctica administrativa, indicando también en que medida el *Estado* actúa o no, en el contexto electoral, de acuerdo con las normas y reglas internacionales y señalando también si el proceso nacional en conjunto se acerca al ideal de una elección libre y justa. Conviene destacar que el derecho internacional no prevé el derecho a observar elecciones y no impone a ningún Estado el sometimiento de su proceso electoral a un sistema de «validación» internacional; sin embargo, el hecho es que las elecciones nacionales han salido del marco exclusivo de la jurisdicción interna.⁶

⁵ Véase, por ejemplo, Norwegian Helsinki Comité. Norwegian Institute of Human Rights, Manual for Election Observation, Documento mimeografiado. Proyecto, Oslo (1993); y más adelante.

⁶ Véase Gros Espiell, H «Liberté des Elections et Observation Internationale des Elections», documento mimeografiado, Conferencia Internacional de la Laguna, Tenerife, 27 de febrero-2 de marzo de 1994. Tras examinar el sistema interamericano en particular, llega a la siguiente conclusión: «En el actual derecho internacional, tanto en el plano universal como según el caso en el ámbito regional, europeo y americano, la organización de elecciones libres, auténticas, pluralistas y periódicas constituye una obligación internacionalmente exigible. Esta cuestión ha salido del marco exclusivo de la jurisdicción nacional y del sector reservado de los Estados».

2. BASE DEL DERECHO INTERNACIONAL

Antes de examinar con más detalle las disposiciones de los instrumentos internacionales y regionales de los derechos humanos relacionados con las elecciones, deben comentarse dos aspectos preliminares: primero, la naturaleza de las obligaciones internacionales implicadas; segundo, la relación entre las normas internacionales en materia de elecciones y los principios de la autodeterminación y la soberanía.

2.1 Obligaciones internacionales

El derecho del individuo a tomar parte en el gobierno, directamente o por intermedio de representantes libremente elegidos, y el principio de que la voluntad del pueblo se expresará en elecciones periódicas y auténticas, refleja una combinación de lo que se ha denominado «obligación de medios» y «obligación de resultado».⁷ Por lo que respecta a la primera, los Estados tratan de lograr un resultado concreto, pero gozan de una amplia libertad de elección para determinar el camino que seguirán hasta alcanzar el objetivo internacionalmente requerido. Los medios de aplicación elegidos y lo que sucede realmente en la práctica permiten determinar si un Estado ha cumplido o no su obligación de medios; de ahí la importancia fundamental de la supervisión electoral. Sin embargo, el grado de realización se mide a nivel internacional, mientras que la elección de los medios en la esfera electoral está en parte *estructurada* por el hecho de que los instrumentos fundamentales de derechos humanos hacen referencia específica a los principios fundamentales de la no discriminación, de la universalidad e igualdad del sufragio y del escrutinio secreto. igualdad del sufragio y del escrutinio secreto.

2.2 Autodeterminación y soberanía nacional

El concepto moderno de la autodeterminación se estableció firmemente en la práctica anticolonialista de las Naciones Unidas. La Carta de las Naciones Unidas declara, por ejemplo, que los objetivos fundamentales del régimen de tutela han de favorecer en particular la evolución progresiva de las poblaciones de los territorios bajo tutela «hacia la capacidad para administrarse ellas mismas o la independencia, teniendo en cuenta las circunstancias especiales de cada territorio y de sus poblaciones y *los deseos libremente expresados*

⁷ Véase la Primera Parte, *Elecciones libres y justas: nuevos avances por el camino de la democracia*, sección 3.

⁸ Art. 76(b), Carta de las Naciones Unidas.

por las poblaciones interesadas».⁸ En la actualidad, ciertos comentaristas consideran que el principio de la autodeterminación tiene un aspecto interno y otro externo. Para Cassese, la «autodeterminación política» o «interna» significa, entre otras cosas, que la población de un Estado soberano puede elegir y mantener el gobierno que desea.⁹ Observa que la Conferencia de las Naciones Unidas de San Francisco sobre la organización internacional estimó que la autodeterminación refleja la «expresión libre y auténtica de la voluntad del pueblo»,¹⁰ pero que el contexto político de esas opiniones no era, en aquella época, suficientemente amplio para incluir el derecho a reivindicar un gobierno representativo o democrático.

En años ulteriores, la autodeterminación desempeñó una función importante en el juego de pelota establecido entre los enfoques «socialista» y «occidental» de las relaciones internacionales, mientras que las Naciones Unidas llamaban la atención sobre el colonialismo y los regímenes racistas. El artículo 1, común al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996, parece reconocer un campo de aplicación más amplio del principio de la autodeterminación:

Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

Sin embargo, el alcance y la terminología siguen siendo ambiguos. ¿Se aplicaba esta disposición únicamente al número creciente de pueblos que se liberaban del yugo colonial? O ¿afirmaba el derecho de todos los pueblos a determinar su «estatuto político colectivo» mediante medios democráticos?¹¹

La declaración sobre los principios del derecho internacional relativos a las relaciones amistosas y la cooperación entre los Estados, de 1970, añadió un elemento nuevo al someter implícitamente la autodeterminación a la condición de la existencia de «un gobierno que represente al conjunto del pueblo... sin distinción de raza, credo o color.»¹² Otras referencias al derecho de todos los pueblos a «determinar libremente, sin injerencia externa» su estatuto político podrían interpretarse de modo restrictivo; también puede considerarse que no dicen nada sobre las

⁹ Cassese, A., «Political Self-Determination-Old Concepts and New Developments», en Cassese, A., ed., UN Law/Fundamental Rights (1979), 137-65.

¹⁰ Véanse las fuentes citadas *ibíd.*, 138-9.

¹¹ Franck, T.M., «The Emerging Right to Democratic Governance», 86 AJIL 46, 58-9 (1992) (más adelante, Franck, «Democratic Governance»).

¹² Res. 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas 24 oct, 1970, Anexo, Principio e); Cassese, anterior nota 3, en 143.

condiciones en las cuales puede expresarse esa voluntad. Aunque tenga un carácter regional, el Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, celebrada en Helsinki en 1975, ofrece un enfoque más extenso, con su vinculación implícita entre la autodeterminación y la elección democrática:¹³

...todos los pueblos tienen siempre el derecho con plena libertad, a determinar cuándo y cómo lo deseen, su condición política interna y externa, sin injerencia exterior....

Cassese considera de nuevo evidente, basándose en los *travaux préparatoires*, que esta frase representa el triunfo del punto de vista «occidental», conforme al cual no se puede realizar el derecho a la autodeterminación si no se garantiza a todos los miembros de la población interesada los derechos humanos básicos y las libertades fundamentales. Así pues, no puede haber «elección real» bajo un gobierno autoritario o en caso de injerencia interna, como es la opresión. Lo que la Conferencia de Helsinki puso de manifiesto es la «dinámica democrática y anti-autoritaria de la autodeterminación».¹⁴

Dejando de lado la indiferencia hacia las demandas de las minorías, el argumento general puede apoyarse en el artículo 7 de la «Declaración de Argel sobre los derechos de los pueblos», adoptada en 1976 por una conferencia no gubernamental especial, que proclamó «el derecho a tener un gobierno democrático que represente al conjunto de los ciudadanos, sin distinción de raza, sexo, creencia o color».¹⁵ Al gobierno no racista representativo se añade ahora una dimensión no discriminatoria, democrática y protectora de los derechos humanos.¹⁶ En palabras de Cassese,¹⁷

la autodeterminación política interna no significa autogobierno genérico sino más bien a) el derecho a elegir libremente un gobierno, ejerciendo todas las libertades que permitan esa elección (libertad de palabra, de asociación, etc.), y b) el derecho a que el gobierno, una vez elegido, siga beneficiándose del consenso del pueblo y no sea opresor ni autoritario.

¹³ Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, 1975, Principio VIII; texto en 1975 Digest of United States Practice in International Law, páginas 8, 10.

¹⁴ Cassese, anterior nota 3, 152-3.

¹⁵ Texto en Cassese, A. y Jouve, E., eds., *Pour un droit des peuples: Essais sur la Déclaration d'Alger* (1978), 27-30, Art. 7: «Todo pueblo tiene derecho a tener un gobierno democrático que represente al conjunto de los ciudadanos, sin distinción de raza, sexo, creencia o color y capaz de asegurar el respeto efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para todos.» (cursiva añadida).

¹⁶ Véase Gaja, G., «L'autodetermination politique dans la Déclaration d'Alger: objectifs et réalités», en Cassese, A. y Jouve, E., eds., *Pour un droit des peuples* (1978), 124: «En la medida en que un derecho se atribuye realmente al pueblo...la existencia de un régimen democrático debe considerarse también necesaria para que el gobierno pueda ejercer el derecho perteneciente al pueblo. En otros términos, el pueblo sólo está representado por el gobierno si el régimen tiene un carácter democrático.»

¹⁷ Cassese, «Self-Determination», anterior nota 3, 154. Véase también Cassese, A., «The Self-Determination of Peoples», en Henkin, L., ed. *The International Bill of Rights-The International Covenant on Civil and Political Rights* (1981), 92-113, en 97; Steiner, H.J., «Political Participation as a Human Right», 1 Harv. HRY 77-134 (1988).

Otros comentaristas son más optimistas, en particular cuando los «derechos de los pueblos» parecen ser contrarios a los derechos de los Estados a cierto nivel normativo. Brownlie, por ejemplo, reconoce un «núcleo de certeza razonable» en el principio: «el derecho de una comunidad que tiene un carácter distintos a que se refleje ese carácter en las instituciones del gobierno del que depende».¹⁸ Sin embargo, duda de que los Estados hayan aceptado reglas que vayan más allá de ese punto, en particular cuando se revisan la práctica y el nivel de las obligaciones entre los Estados.¹⁹ Si bien acepta que la autodeterminación es un derecho de los «pueblos» más que de los gobiernos, Crawford considera «axiomático que el derecho internacional no garantiza gobiernos representativos, y todavía menos democráticos».²⁰ Por otra parte, «en la medida en que se aplica ese derecho, limita el derecho de los gobiernos a disponer de los ‘pueblos’ en cuestión utilizando métodos que estén en contradicción con los derechos de los pueblos a la «autodeterminación».²¹

La relación precisa entre la autodeterminación y los «derechos electorales» seguirá siendo discutida, siempre que se considere que puede «internacionalizar» una oposición política. No es sorprendente que algunos Estados utilicen la autodeterminación en la autodefensa contra la creciente actividad internacional y de las Naciones Unidas en el sector electoral. Por ejemplo, las alegaciones de irregularidades en las elecciones mexicanas de 1986 se presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, alegando en particular la violación del libre ejercicio de los derechos políticos enunciados en el Pacto de San José de 1969. El Gobierno de México argumentó que la Comisión no tenía jurisdicción para establecer una decisión sobre los procesos electorales, por motivos de soberanía nacional y de derecho a la autodeterminación.²² La Comisión se mostró en desacuerdo, sosteniendo que al haber firmado y ratificado la Convención, México había aceptado el sometimiento de ciertos aspectos de su jurisdicción interna al juicio de órganos establecidos para proteger los derechos reconocidos:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene poderes para verificar, en lo que respecta a esos derechos, si se produce la celebración de elecciones periódicas y auténticas, con sufragio universal, igual y secreto, en el marco de las garantías necesarias, de modo que los resultados representan la voluntad popular, incluida la posibilidad de que

¹⁸ Brownlie, I., «The Rights of Peoples in Modern International Law», en Crawford, J., ed., *The Rights of Peoples* (1988), I, en 5.

¹⁹ *Ibid.*, en 12.

²⁰ Crawford, J., «The Rights of Peoples: ‘The Peoples’ or ‘Governments’?» en Crawford, J., ed., *The Rights of Peoples* (1988), 55.

²¹ *Ibid.*, en 59.

²² Final Report on Cases 9768, 9780 and 9828: 1ACmHR 97, OEA/Ser. L/V/II, doc. 7, rev. 1 (1990), Buergenthal, T. y Norris, R.E., eds., *Human Rights: The Inter-American System*, Pt. 3, Cases and Decisions (1993), 97.

los electores, puedan, si es necesario, apelar efectivamente contra un proceso electoral que consideren fraudulento, defectuoso e irregular o que ignore el «derecho al acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país».

Sin embargo, el principio de la soberanía sigue planteándose. Así, la resolución 46/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre «Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales», reafirma,²³

únicamente a los pueblos incumbe determinar métodos y establecer instituciones relacionados con el proceso electoral, así como determinar medios para ponerlo en marcha con arreglo a su constitución y legislación nacional.

Esas mismas palabras fueron adoptadas en las resoluciones equivalentes de 1992 y 1993, con la diferencia de que la versión más reciente precisa, «que, en consecuencia, los Estados deben establecer los mecanismos y medios necesarios para garantizar la plena participación popular en los procesos electorales».²⁴

Ahora bien, los «derechos electorales» internacionales que son el tema del presente estudio, no son nuevos.²⁵ Representan el contenido perfeccionado de derechos ya establecidos, aunque no puede excluirse que este proceso de consolidación tendrá consecuencias innovadoras en otros sectores del derecho y de las estructuras internacionales, como la soberanía, la legitimidad, la calidad de miembro y la representación internacional. Conviene considerar que la autodeterminación, en su aspecto interno, persigue el mismo objetivo que el que aparece reflejado en el principio de elecciones libres y justas o auténticas, esto es, la voluntad del pueblo debe ser fundamento de la autoridad del Gobierno. Ahora bien, dada su procedencia ambigua, conviene considerar por el momento dejar de lado el principio de la autodeterminación, por lo menos en la medida en que permite actuar por deducción a favor de los derechos electorales. La atención debe más bien

²³ Resolución 46/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 17 de diciembre de 1991, aprobada por 102 votos a favor, 40 en contra y 13 abstenciones. Véase a continuación la sección 2.4; para más información sobre las últimas novedades al respecto, véase la Primera Parte, sección 2.2.

²⁴ Véase la resolución 48/124, párrafo 2, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de diciembre de 1993, adoptada por 101 votos a favor, 51 en contra y 17 abstenciones; véase la resolución 47/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 de diciembre de 1992, adoptada por 99 votos a favor, 45 en contra y 16 abstenciones.

²⁵ En consecuencia, no deberían suscitar las críticas de Brownlie («una parte de la proliferación de nuevos derechos humanos teóricos y el lanzamiento de nuevas normas por todos los que puedan encontrar una audiencia»); «The Rights of Peoples», anterior nota 12, en 12). También Alston, P., «Conjuring up New Human Rights: A Proposal for Quality Control», 78 *American Journal of International Law* 607 (1984).

dirigirse hacia las obligaciones específicas en materia de elecciones ya asumidas por los Estados y hacia los derechos humanos políticos igualmente afectados, con los que razonablemente pueden hallarse vinculadas. En último análisis, decir que un país goza o no del derecho de la autodeterminación puede ser poco más que pronunciar un juicio de validación o invalidación sobre un proceso complejo.

2.3 Elecciones y tratados relativos a los derechos humanos

2.3.1 Instrumentos universales

El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, resumido más arriba, establece las bases fundamentales de los «derechos electorales», desarrollados ulteriormente en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades.

- (a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- (c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Sin embargo, esa disposición formal puede tener poco efecto sustancial, sino fuera por los «derechos políticos y el derecho a hacer campaña», que son «decisivas para un proceso electoral efectivo».²⁶ Los artículos 19, 21 y 22 son especialmente pertinentes:

Artículo 19

Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

El ejercicio del derecho privado en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar

²⁶ Larry Garber y Clark Gibson, *Review of United Nations Electoral Assistance 1992-93* (agosto de 1993) (más adelante, Garber & Gibson, *Electoral Assistance*), 58; véase Franck, «Democratic Governance», en 61: «las conditions prevails indispensables Para un processor electoral abort».

sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- (a) asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás;
- (b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Artículo 21

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Artículo 22

Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás...

Esos derechos políticos, unidos al derecho colectivo a elecciones libres y justas, ofrecen una base legal para el derecho a reivindicar un gobierno representativo.

2.3.2 Instrumentos regionales

El principio del gobierno por el pueblo aparece también enunciado en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos,²⁷ la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Europea de Derechos Humanos.²⁸

²⁷ Art. 13: «Todo ciudadano tiene derecho a participar libremente en el gobierno de su país, directamente o por intermedio de representantes libremente elegidos de acuerdo con las disposiciones dictadas por la ley. 2. Todo ciudadano tiene igualmente derecho a acceder a las funciones públicas de su país. 3. Todo individuo tiene derecho a utilizar los bienes y servicios públicos en igualdad estricta con todas las personas ante la ley.»

²⁸ Art. 23: Derecho a participar en el gobierno: «1. Todo ciudadano gozará de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la marcha de los asuntos públicos, directamente o por intermedio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, celebradas por el sufragio universal e igual y con escrutinio secreto, que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a los servicios públicos de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades mencionados en el anterior párrafo basándose sólo en la edad, la nacionalidad, la residencia, el idioma, la instrucción, la capacidad civil y mental o la sentencia de un tribunal competente en un juicio criminal.» El artículo 5 de la Carta de la Organización de Estados Americanos declara que los miembros tienen el deber de promover el ejercicio efectivo de la democracia representativa; ello ha sido reafirmado en ulteriores resoluciones y utilizado también como base para las críticas dirigidas a los miembros que se consideraba que eran infractores. Véase Franck, «Democratic Governance», 65-6.

El Preámbulo de la Convención Europea reafirma la «creencia profunda» de los Estados contratantes» en las libertades fundamentales que son la base de la justicia y la paz en el mundo y que son conservadas del mejor modo... por una democracia política eficaz». Los derechos electorales no figuran en el cuerpo de la Convención, debido a los profundos desacuerdos existentes entre la Asamblea Constitutiva y el Consejo de Ministros.²⁹ Por último, se incluyó una disposición muy edulcorada en el Primer Protocolo, cuyo artículo 3 enuncia lo que aparece claramente como una obligación interestatal limitada:

Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo.

Después de un período de jurisprudencia sin audacia en la Comisión Europea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos llegó a la conclusión en el caso *Mathieu-Mohin y Clerfayt* que las palabras del preámbulo tenían en realidad importancia primordial, ya que consagraban un «principio característico de la democracia».³⁰ El Tribunal aprobó además el desarrollo progresivo de las ideas de la Comisión Europea de los Derechos Humanos:³¹

De la idea del derecho «constitucional» a la celebración de elecciones libres... la Comisión ha pasado al concepto del «sufragio universal»... y después, como consecuencia, al concepto de derechos subjetivos de participación: «el derecho al voto» y «el derecho a presentarse a la elección para el cuerpo legislativo»....

Sin embargo, el fallo en expresar un derecho *individual* puede tener graves repercusiones desde la perspectiva de la aplicación de ese derecho. Los elementos clave del artículo 3 son las palabras «libres», «intervalos razonables», «escrutinio secreto» y «libre expresión de la voluntad del pueblo». Así pues, no establece ninguna forma o sistema determina de

²⁹ Véase Goy, R., «La garantie européenne du droit à de libres élections législatives: l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention de Rome», 5 *Revue de droit public* 1275 (1985), (en adelante, Goy, «La garantie européenne du droit à de libres élections législatives»), que facilita una exposición fascinante e instructiva de los debates en la Asamblea Consultiva, el Consejo de Ministros y los Comités conexos.

³⁰ Ser. A, No 113, párrafo 47. Véase también J.G. Merrills, *The Development of International Law by the European Court of Human Rights* (1988), 115-35; J.E.S. Fawcett, *The Application of the European Convention on Human Rights* (segunda ed., 1987), 416-8.

³¹ Ser. A, No 113, párrafo 51; véase también Goy, «La garantie européenne du droit à de libres élections législatives», 1311, 1314.

elecciones³² y no excluye la libertad de los Estados para reglamentar el ejercicio del derecho al voto o las libertades conexas, como es la libre expresión de opinión conforme al artículo 10 de la Convención,³³ siempre que «las condiciones no limiten los derechos en cuestión hasta el punto de dificultar su propia existencia y privarles de su *efectividad*».³⁴

Así pues, ha tenido que pasar cierto tiempo para que el sistema europeo reconozca que el contexto electoral tiene también una dimensión de derechos individuales. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1996, la Convención de la OEA y, en menor medida, la Carta Africana, lo habían admitido desde el comienzo. Como se indica más adelante, los principios generales de la responsabilidad estatal respecto a las elecciones aparecen ampliamente reflejados en la práctica de los Estados de todo el mundo y han sido integrados en las actividades de supervisión, observación y vigilancia de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales. Se observa así que la aplicación del principio de la eficacia de las obligaciones ofrece la posibilidad de integrar variaciones culturales, históricas y políticas dentro de un proceso que está dedicado fundamentalmente a conseguir el objetivo de «elecciones libres y justas».

³² Aunque el principio de la igualdad de trato se aplica necesariamente al art. 3 del Protocolo 1, el Tribunal Europeo estimó que ello no implica «que todos los votos deben tener necesariamente igual peso en lo que respecta al resultado de la elección o que todos los candidatos deben tener iguales posibilidades de victoria. Así pues, ningún sistema electoral puede eliminar los ‘votos inútiles’...» El Tribunal también resaltó la importancia del contexto: «todo sistema electoral debe evaluarse teniendo en cuenta la evolución política del país interesado... las características que serían inadmisibles en el contexto de un sistema pueden por consiguiente estar justificadas en el contexto de otro...»: *ibid.*, párrafo 54. En el curso de la redacción, los delegados del Reino Unido y Bélgica se preocuparon por proteger a las instituciones no representativas de sus parlamentos, esto es, la Cámara de los Lores (títulos hereditarios) y el Senado (nombramiento de algunos miembros). La Comisión Europea observó también que en el momento de la redacción, los sistemas mayoritario y de representación proporcional formaban parte de la «herencia común de las tradiciones políticas», mencionada en el Preámbulo; véase parte Application 7140/75, X v. United Kingdom: 7 Decisions and Reports 95; Application 8765/79, Liberal Party v. United Kingdom: 21 Decisions and Reports 211.

³³ En el caso Handyside, el Tribunal Europeo se refirió a las «exigencias de pluralismo, tolerancia y amplitud de espíritu sin las cuales no hay ‘sociedad democrática’». Ello significa que toda ‘formalidad’, ‘condición’, ‘restricción’ o ‘penalidad’ impuesta [en la esfera del art. 10] debe ser proporcional al objetivo legítimo que se trata de conseguir»: Ser. A., N° 24, párrafo 49. Véase también el caso *Lingens*: Ser. A. N° 103; la libertad de prensa no está limitada a la transmisión de información sino que se extiende también a los comentarios y a la crítica de los políticos; *Oberschlick v. Austria*, Caso N° 6 /1990/197/257, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 23 de mayo de 1991.

³⁴ *Ibid.*, párrafo 52, cursiva añadida. En términos estrictos, el art. 3 no garantizaba el derecho al voto en sus interpretaciones iniciales: En Application 1065/61: 4 Yearbook 268, los ciudadanos belgas residentes en el Congo se quejaron de que se les negaba la participación en las elecciones celebradas en Bélgica. La Comisión consideró que su demanda era incompatible con la Convención, pues el derecho al voto no estaba garantizado como tal: «los Estados Contratantes pueden... excluir del voto a ciertas categorías de ciudadanos, como son lo residentes en el extranjero, siempre que esa exclusión no impida la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo». ahora bien, esas limitaciones deben ser también coherentes con las restantes disposiciones de la Convención. Así se abrió el camino y en 1975, por solicitud de Bélgica y el Reino Unido, la Comisión Europea revisó su enfoque, sosteniendo que el art. 3 da lugar de hecho al derecho individual a votar o a presentarse como candidato, lo que está necesariamente implicado en el reconocimiento del principio del sufragio universal; véase las citas en Goy, «La garantie européenne du droit à de libres élections législatives», 1314.

2.4 Actividades electorales de las Naciones Unidas

Sólo recientemente las instituciones de derechos humanos de las Naciones Unidas han comenzado a avanzar en el campo de los derechos políticos, pero las actividades tales como la vigilancia de las elecciones y la asistencia técnica sobre el terreno representan ya una importante contribución a la práctica de los Estados y con ella a la consolidación de las normas.

Las actividades electorales de las Naciones Unidas adoptan variadas formas, que van desde la organización y la realización de las elecciones, como fue el caso en Camboya, a la prestación de asistencia técnica. *El Acuerdo sobre un arreglo político global* de Camboya es un acuerdo internacional, que ilustra en términos generales las condiciones mínimas que la comunidad internacional considera necesarias para la realización de elecciones libres y justas. El objetivo de los acuerdos civiles y militares fue, en primer lugar, establecer un entorno pacífico y políticamente neutral para las elecciones a la Asamblea Constituyente, lo que a su vez era una etapa para la aparición de Camboya como un país que sigue «un sistema de democracia liberal basado en el pluralismo. Permitirá la celebración de elecciones periódicas y auténticas... el sufragio universal e igual ... el voto por boletín secreto [y] la facultad plena y equitativa de organizar el proceso electoral y de participar en el mismo.»³⁵

El *Acuerdo* disponía que las elecciones tenían que celebrarse sobre una base provincial, conforme a un sistema de representación proporcional con listas de partidos. Tenían derecho a votar todos los camboyanos de más de 18 años, incluidos los camboyanos refugiados o desplazados. Sólo un grupo de 5.000 electores inscriptos podía formar un partido político, pero los programas electorales tenía que se coherentes con los principios y objetivos del *Acuerdo*. La votación debía desarrollarse por boletín secreto y existían disposiciones para los minusválidos y las personas que no sabían leer ni escribir. En lo que respecta a la campaña, estaba previsto que «se respetarían plenamente las libertades de palabra, reunión y movimientos. Todos los partidos políticos inscritos gozan de pleno acceso a los medios informativos, con inclusión de la prensa, la televisión y la radio.»³⁶ En la ley electoral y el Código de Conducta para los partidos políticos establecidos por las Naciones Unidas y de expertos que actuaron a título individual, su importancia normativa queda reforzada por el hecho de su aceptación por Camboya y del apoyo internacional que siguió a las elecciones y sus resultados.³⁷

³⁵ Véase el texto del Acuerdo sobre un arreglo del conflicto en 31 *Int. Leg. Mat.*, 180 (1992).

³⁶ Acuerdo sobre un arreglo global, anexo relativo a las elecciones (Anexo 3): *ibíd.*

³⁷ Véase UIP, «Report of IPU Election Observer Mission, Cambodia, 16 May-4 June 1993».

Las Naciones Unidas intervinieron también en la *supervisión*, por ejemplo, en Namibia, en una situación de descolonización que exigía la «certificación» de todas las etapas del proceso político y electoral.³⁸ Ese proceso incluía la evaluación de la imparcialidad de las autoridades electorales, la libertad de organización y expresión de los partidos políticos, la función desempeñada por los observadores de los partidos políticos en las distintas etapas del proceso electoral, y el acceso equitativo a los medios informativos, entre otros elementos.

A petición del gobierno de un Estado soberano, las Naciones Unidas pueden emprender una *verificación*; el proceso electoral está a cargo de una institución nacional y se pide a las Naciones Unidas que «verifiquen» la libertad y la equidad de aspectos definidos concretamente o de distintas etapas del proceso. El Secretario General envió observadores, por ejemplo, para supervisar el trabajo del Consejo Electoral Supremo de Nicaragua en 1989, a petición del gobierno pero también en el contexto del proceso de paz de Esquipulas II.³⁹ Entre otras cosas, las partes interesadas se comprometían a adoptar medidas que garantizaran la participación de los partidos políticos en el proceso electoral, aseguraran el libre acceso a los medios de comunicación y protegieran la libertad de asociación y expresión.

Más discutida, en la medida en que no había proceso internacional o de paz implicada, fue la misión de verificación de las Naciones Unidas en Haití, encargada de vigilar las elecciones de diciembre de 1990. Además de observar las reuniones políticas y el procedimiento de votación, las Naciones Unidas proporcionaron también asistencia técnica en forma de información y educación ciudadana;⁴⁰ China, Cuba y Colombia se opusieron a la participación de las Naciones Unidas en la vigilancia de las elecciones de un Estado soberano, argumentando que constituía una violación del artículo 2(7) de la Carta de las Naciones Unidas,⁴¹ y muchos Estados siguen insistiendo

³⁸ Véase NU/PNUD: *Guidelines on Special Arrangements for Electoral Assistance* (agosto 1992); véase también el Informe del Secretario General: UN doc. A/46/609, 19 de noviembre de 1991.

³⁹ Véase council of Freely Elected Heads of Government, *Observing Nicaragua's Elections, 1989-1990*; Garber y Gibson, *Electoral Assistance*, 19. En su resolución 44/10, la Asamblea General aprobó la misión, siendo la primera vez en que las Naciones Unidas vigilaban las elecciones celebradas en un Estado Miembro; véase también Naciones Unidas, *Establishment and Terms of Reference of the United Nations Observer Mission to Verify the Electoral Process in Nicaragua* (ONUEN); UN doc. A/44/375 (1989).

⁴⁰ Garber & Gibson, *Electoral Assistance*, 19; Franck. «Democratic Governance» 72-4.

⁴¹ Franck rechaza este argumento citando la opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la cuestión de los compromisos que vinculan a un país con normas electorales. La Corte declaró que no podía «hallar, en la gama de temas que son objeto de un acuerdo internacional, un obstáculo o una disposición que impidiera a un Estado adoptar un compromiso de ese tipo. Un Estado, que tiene libertad para decidir el principio y los métodos de la consulta popular dentro de su orden interno, tiene soberanía para aceptar una limitación de su soberanía en ese aspecto. En una situación concebible en el caso de un Estado vinculado por lazos institucionales a una confederación de Estados o eminentemente a una organización internacional.» *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* 1986 ICJ Report 14, 141; citado en Franck, «Democratic Governance», en 81.

en que *no* existe la necesidad universal de que las Naciones Unidas proporcionen asistencia electoral.⁴²

Ese alto grado de implicación de las Naciones Unidas exige un mandato especial de la Asamblea General, de modo que la organización y supervisión de las elecciones e incluso la verificación siguen siendo actividades *excepcionales*. Las directrices de las Naciones Unidas insisten en varios puntos: las actividades indicadas sólo deben producirse en situaciones que tengan una dimensión *internacional* clara,⁴³ la vigilancia debe abarcar todo el proceso electoral, geográfico y cronológico, de la inscripción a la elección, tiene que haber una petición especial del gobierno y un amplio apoyo público, y el proceso electoral ha de ajustarse a los principios pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos, teniendo en cuenta las prácticas políticas y las costumbres locales.⁴⁴ Una participación menos amplia de las Naciones Unidas puede comprender el apoyo para la observación internacional, el «seguimiento e informe» de un representante de las Naciones Unidas destacado en el lugar⁴⁵ y la prestación de asistencia electoral, por ejemplo, análisis, asesoramiento, equipo y formación.⁴⁶ Sin embargo, la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993 piden claramente que las Naciones Unidas sigan desempeñando una función en el proceso de democratización:⁴⁷

La democracia, el desarrollo y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente...La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto por los derechos humanos y por las libertades fundamentales en todo el mundo.

⁴² Véase, por ejemplo, la resolución 48/124 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de diciembre de 1993, párrafo 4.

⁴³ Informe del Secretario General, *Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections*; NU doc. A/46/609, 19 de noviembre de 1991, párrafos 58, 79.

⁴⁴ Véase NU/PNUD: *Guidelines on Special Arrangements for Electoral Assistance* (agosto 1992); *Guidelines for Member States Considering the Formulation of a Request for Electoral Assistance*, sin fecha.

⁴⁵ La expresión «seguimiento e informe» se empleó inicialmente cuando se observó la necesidad de la presencia de las Naciones Unidas, pero con tiempo insuficiente para la ejecución de una operación completa. En general, el Secretario General pide al Representante Residente del PNUD que asuma las responsabilidades de «seguimiento e informe». Un análisis reciente de las actividades de asistencia electoral de las Naciones Unidas ha recomendado el abandono de la práctica: Garber & Gibson, *Electoral Assistance*, 48.

⁴⁶ El Centro de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, por ejemplo, proporcionó informes analíticos después de enviar misiones a Albania en 1990, Rumania en 1990 y 1992, Lesoto en 1991 y Malawi en 1993. El Centro ha previsto la publicación en 1994 de un manual sobre los aspectos jurídicos, técnicos y de derechos humanos de las elecciones.

⁴⁷ UN doc. A/CONF.157/23, párrafos 8, 23.

2.4.1 Actividades electorales de la Asamblea General

En la resolución 46/137, adoptada el 18 de diciembre de 1991 por 134 votos a favor, 4 en contra⁴⁸ y 13 abstenciones, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió que la Secretaría General establecería un punto focal para asegurar la coherencia en el trato de las peticiones de asistencia electoral, puesto que obtuvo más tarde la asistencia de la *Dependencia de Asistencia Electoral*, a partir del 1 de abril de 1992.⁴⁹ Esa resolución confirma los principios fundamentales enunciados más arriba: el derecho de todo individuo a tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de los representantes libremente elegidos, el derecho de acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos, y el hecho de que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del gobierno, y que esa voluntad se expresará en elecciones periódicas y auténticas, en sufragio universal y en condiciones iguales y por votación secreta. Esas elecciones son un «elemento necesario e indispensable de los esfuerzos sostenidos para proteger los derechos y los intereses de los gobernados»; y «para determinar la voluntad del pueblo se requiere un proceso electoral que proporcionen a todos los ciudadanos oportunidades iguales de ser candidatos y de exponer sus opiniones políticas, individualmente y en cooperación con otros...».

Al propio tiempo, la Asamblea General reconoció que no existe ningún sistema político ni método electoral que sea igualmente apropiado para todos los países. Además, los esfuerzos de la comunidad internacional,

para reforzar la eficacia del principio de las elecciones periódicas y auténticas no deben poner en duda el derecho soberano de cada Estado a elegir y desarrollar libremente, conforme a la voluntad de su pueblo, sus sistemas político, social, económico y cultural, correspondan o no a las preferencias de otros Estados.

Las resoluciones de 1992 y 1993 fueron adoptadas sin votos en contra, reconociendo cada una que la «responsabilidad primordial de organizar elecciones libres y justas corresponde a los gobiernos».⁵⁰

⁴⁸ Votaron en contra Cuba, Kenia, Namibia y la República Popular Democrática de Corea. Namibia advirtió más tarde, que deseaba votar a favor. Ya en 1988, en la resolución 43/157, «Fortalecimiento de la eficacia del principio de elecciones periódicas y auténticas», la Asamblea General invitó a la Comisión de Derechos Humanos a informar sobre el modo por el que las Naciones Unidas podrían apoyar los procesos electorales, respetando la soberanía de los Estados.

⁴⁹ Véase el informe del Secretario General, *Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections*; NU doc. A/47/668, 18 de noviembre de 1991, párrafos 9-12 sobre la función de la Unidad.

⁵⁰ Resolución 47/138 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 de diciembre de 1992 (Kenia se unió a los votos a favor); resolución 48/131 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de diciembre de 1993 (Namibia se unió a los votos a favor).

Se han reiterado preocupaciones análogas en una serie de resoluciones «paralelas», empezando por la resolución 46/130 sobre el «Respeto de los principios de la soberanía nacional y de no ingerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales», adoptada el 17 de diciembre de 1991 por 102 votos a favor, 40 en contra y 13 abstenciones;⁵¹ destaca el hecho de que los «procesos electorales se ven afectados por factores históricos, políticos, culturales y religiosos», aspecto reafirmado en 1992 y 1993.⁵²

Se examina, más adelante, la amplitud con la que las actividades electorales de las Naciones Unidas han contribuido a consolidar la normativa internacional. Un análisis de esas actividades, publicado en agosto de 1993, recomienda que antes de que se produzca cualquier participación de las Naciones Unidas, una misión preliminar de evaluación de las necesidades examine en particular la viabilidad del sistema electoral, las posibilidades de manipulación electoral, las peticiones concretas de asistencia del gobierno, la actitud de los partidos de la oposición respecto a las Naciones Unidas u otras entidades que proporcionan asistencia o vigilancia, y la significación a largo plazo de una elección celebrada con éxito. El fallo en efectuar ese análisis preliminar podía aumentar las probabilidades de que las Naciones Unidas quedaran implicadas en un proceso sesgado.⁵³ La Asamblea General parece estar de acuerdo; la resolución 48/131 pide que las Naciones Unidas traten de «asegurarse antes de comprometerse a prestar asistencia electoral... de que existan condiciones que hagan posible la celebración de elecciones libres y con garantías, y de que puedan tomar disposiciones para presentar informes adecuados y completos sobre los resultados de la misión». También recomienda que, «para asegurar la continuación y consolidación del proceso de democratización», la Organización proporcione asistencia antes y después de las elecciones.

2.5 La Unión Interparlamentaria: política y práctica

Desde su creación en 1989, la Unión Interparlamentaria (UIP) ha sido el foco del diálogo parlamentario a nivel mundial. Además de fomentar los contactos en parlamentarios, la UIP se ocupa también de mejorar el conocimiento de las instituciones representativas y de desarrollar y fortalecer sus medios de

⁵¹ Algunas de las preocupaciones de los Estados a favor de la resolución 46/130 se ponen de manifiesto en el párrafo 6 de la parte dispositiva, que *'Hace un firme llamamiento* a todos los Estados para que se abstengan de financiar o proporcionar, directa o indirectamente, cualquier otra forma de apoyo manifiesto o encubierto a partidos o grupos políticos y de adoptar medidas para socavar los procesos electorales en cualquier país.'

⁵² Véase la resolución 48/124 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de diciembre de 1993; resolución 47/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 de diciembre de 1992.

⁵³ Garber & Gibson, *Electoral Assistance*, 58ff.

acción. Recoge y difunde información, prepara estudios comparativos y aporta asistencia técnica a los Parlamentos.

En un estudio fundamental sobre los *Sistemas electorales*, publicado en 1993, la UIP expone sus ideas sobre las elecciones y el proceso democrático, insistiendo en la necesidad de que haya un vínculo razonable entre los electores y los elegidos, cualquiera que sea el sistema de escrutinio elegido por el Estado, «a fin de evitar cualquier posible separación entre la clase política y el electorado».⁵⁴ Como declaró el Secretario General de la UIP en su prólogo, «por justas y periódicas que puedan ser una elecciones, su resultado político está determinado evidentemente por el *sistema electoral* aplicado.» Al examinar la práctica de unos 150 países, la UIP observó que las elecciones se efectuaban en general por sufragio universal directo, en el que todo ciudadano puede votar, a no ser que esté excluido por la ley. La mayoría de los países imponen limitaciones respecto a la nacionalidad, la edad y la residencia; en el momento del estudio, dos Estados privaban del derecho de voto a una parte importante de su población, esto es, negros y mujeres. Se observan también considerables variaciones entre los Estados en su elección del sistema electoral. Predomina el procedimiento mayoritario, aunque cada vez se extienden más distintos métodos de representación proporcional y sistemas mixtos. Si el objetivo consiste en asegurar que el parlamento elegido refleje con la mayor fidelidad posible las fuerzas políticas representativas, entonces tal vez necesiten atención particular las minorías y los grupos de intereses especiales; algunos países tratan de alcanzar ese objetivo mediante la delimitación de las circunscripciones o reservando cierto número de puestos a los miembros de minorías o grupos.

En el contexto de su compromiso hacia el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones representativas, la UIP participa cada vez más en la vigilancia de las elecciones, directamente o indirectamente a través de sus miembros parlamentarios.⁵⁵ Como parte de su apoyo a los Parlamentos, la 82ª Conferencia Interparlamentaria apoyó específicamente la decisión de enviar un observador de la UIP para «verificar la legalidad» de las elecciones en Namibia en 1989.⁵⁶ En esa ocasión, su mandato consistió en verificar que todos los namibianos con derecho al voto estuvieran correctamente inscritos y que no hubiera falsificaciones en los registros electorales; en observar si

⁵⁴ Unión Interparlamentaria, *Sistemas electorales: Estudio comparativo mundial*, Ginebra (1993), 3.

⁵⁵ Obsérvese que son los *parlamentarios* quienes en la Asamblea Consultiva Europea han impulsado la inclusión de los derechos electorales en la Convención Europea de Derechos Humanos; véase Goy, «La garantie européenne du droit à de libres élections législatives», 1278-90.

⁵⁶ Véase la Resolución sobre el apoyo de los parlamentos al proceso de independencia de Namibia, la celebración de elecciones generales libres y equitativas, y el establecimiento de un nuevo gobierno que refleje la voluntad popular, adoptada por la 82ª Conferencia Interparlamentaria, septiembre de 1989, anexo al «Report of the Mission to Observe the Elections in Namibia», UIP doc. CL/146/10-R.1, 20 de diciembre de 1989.

todos los inscriptos, tenían libertad para votar y si sus votos eran sometidos a un escrutinio correcto y equitativo; y en verificar si durante la campaña electoral y las elecciones propiamente dichas, la información había circulado con libertad de modo que la población pudiera votar en las mejores condiciones posibles.⁵⁷

Cuatro años más tarde, el Consejo Interparlamentario decidió, asimismo, el envío de una delegación a Camboya para observar todos los aspectos pertinentes de la organización y celebración de las elecciones previstas para mayo de 1993, e indicar en sus observaciones y conclusiones si se habían desarrollado conforme a la ley electoral de las Naciones Unidas para Camboya.⁵⁸ Las observaciones de ambas misiones están incorporadas en el cuerpo del presente estudio. Sin embargo, como destacó la delegación de la UIP enviada a Camboya, no sólo es importante que las misiones de observación de las elecciones sigan el conjunto del proceso electoral, incluido el período de campaña, sino también reconocer que «las elecciones sólo son parte de un proceso más amplio que tiene a asegurar el establecimiento de una democracia basada en la participación.»⁵⁹

En su reunión de abril de 1993 celebrada en Nueva Delhi, el Consejo Interparlamentario apoyó unánimemente la política de la Unión y su participación en procesos electorales. Vio con agrado la cooperación con las Naciones Unidas, reafirmando que «la Unión deberá cuidar siempre de asegurar su presencia en las elecciones y los referéndum nacionales que sean organizados, supervisados o verificados» por las Naciones Unidas.⁶⁰ El Consejo instó también a los grupos nacionales a participar en las misiones de observación de las elecciones y a proporcionar asistencia regional, tomando nota con satisfacción del proyecto de realización del presente estudio sobre elecciones justas y libres.⁶¹

2.6 Acontecimientos regionales y otros

Una de las declaraciones de principios más amplias y coherentes relativas a las elecciones se halla en el documento final publicado por la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, en la reunión sobre la dimensión humana celebrada en Copenhague en 1990.⁶² Los Estados participantes reconocieron que la democracia pluralista y el Estado de derecho

⁵⁷ UIP, «Report of the Mission to Observe the Elections in Namibia», párrafo 21.

⁵⁸ UIP, «Report of IPU Election Observer Mission, Cambodia, 16 May-4 June 1993», Ginebra (1993).

⁵⁹ *Ibid.*, párrafos 61, 65.

⁶⁰ «IPU's Policy and Involvement in Electoral Processes», Resolución adoptada por unanimidad por el Consejo Interparlamentario en su 152ª reunión, Nueva Delhi, 17 de abril de 1993, párrafos 1, 2.

⁶¹ *Ibid.*, párrafos 7, 8, 10.

⁶² CSCE: documento de la reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la dimensión humana: 29 de junio de 1990: 29 I.L.M. 1305 (1990).

son indispensables para asegurar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Entre los «principios de justicia» esenciales para la plena expresión de la dignidad intrínseca de la persona humana y de los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos, deben incluirse las elecciones libres celebradas a intervalos razonables con escrutinio secreto, forma de gobierno que es de carácter representativo y en la que el poder ejecutivo es responsable ante el parlamento elegido o el cuerpo electoral, existiendo una clara separación entre el Estado y los partidos políticos. La sección 7 del documento de Copenhague es especialmente amplia y declara que para asegurar que la voluntad del pueblo sirva de base a la autoridad del gobierno, los Estados participantes,

- celebrarán elecciones a intervalos razonables, según disponga la ley;
- permitirán que todos los puestos de una cámara, por lo menos del poder legislativo nacional, sean libremente disputados en una votación popular;
- garantizarán el sufragio universal e igual a los ciudadanos adultos;
- cuidarán de que los votos sean emitidos en un escrutinio secreto o conforme a un procedimiento equivalente⁶³ y que su recuento y presentación con los resultados oficiales, tengan carácter público;
- respetarán el derecho de los ciudadanos a solicitar cargos políticos o públicos, de modo individual o como representantes de organizaciones o partidos políticos, sin discriminación;
- respetarán el derecho de los individuos y grupos a establecer, con plena libertad, sus propios partidos políticos u otras organizaciones políticas y proporcionarán a esos partidos políticos u otras organizaciones las bases jurídicas necesarias para que compitan entre sí sobre la base de un trato igual ante la ley y las autoridades;
- garantizarán que la ley y el orden público permitan que las campañas políticas se realicen en una atmósfera justa y libre en la que ninguna acción administrativa, violencia ni intimidación impida a los partidos y a los candidatos la libre presentación de sus opiniones y calificaciones, o impida a los electores tomar conocimiento y debatir o votar sin miedo a las sanciones;
- dispondrán que no haya obstáculos jurídicos o administrativos que impidan el libre acceso a los medios informativos sobre la base de la no discriminación para todos los grupos políticos e individuos que deseen participar en el proceso electoral;
- garantizarán que los candidatos que obtengan el número necesario de votos requerido por la ley ocupen debidamente sus puestos y permanezcan en ellos, hasta que expire su mandato o hasta que termine por cualquier otro motivo en la forma prescrita por la ley conforme a procedimientos parlamentarios y constitucionales.

⁶³ No está claro el motivo del retorno a la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Los Estados aceptaron también la posibilidad de la presencia de observadores nacionales y extranjeros para mejorar el proceso electoral, subrayaron la importancia de los «derechos políticos» conexos y el valor de la cooperación y del intercambio de información.⁶⁴ Aunque el proceso de la CSCE no tiene el carácter altamente normativo de un tratado internacional, la cooperación cada vez más amplia, ha sido la clave de cada reunión.⁶⁵ El hecho de que ahora participen en el proceso 56 Estados, muchos de los cuales están adaptando sus leyes a los fines democráticos e invitando a observadores internacionales a asistir a sus elecciones,⁶⁶ añade más peso a las normas que se dictan en cuanto a la celebración de elecciones libres y justas.

Esa conclusión está ampliamente apoyada por el hecho de que muchos otros actores de la escena internacional han emprendido actividades «normativas» análogas. En el presente estudio se citan numerosos informes de observación de elecciones y las principales organizaciones no gubernamentales responsables han contribuido, por lo menos indirectamente, a esclarecer las normas por su experiencia y sus recomendaciones. Las organizaciones intergubernamentales han aumentado también significativamente sus actividades relacionadas con las elecciones. Por su parte, la Organización de Estados Americanos adoptó el «Acuerdo de Santiago sobre la democracia y renovación del sistema interamericano» en 1991, en el que declaró su determinación de «fortalecer la democracia representativa como expresión de la manifestación libre y legítima de la voluntad popular, en estricto respeto a la soberanía e independencia de sus Estados miembros».⁶⁷ Fue seguida de la creación por la OEA de la Unidad para la promoción de la Democracia y por la mayor participación en la asistencia y observación de los procesos electorales.

También en 1991, la Commonwealth adoptó la Declaración de Harare que concedió alta prioridad al fomento por la organización de sus valores políticos fundamentales, definidos como «la democracia, los procesos e instituciones democráticos que reflejen las circunstancias nacionales, los derechos humanos, la regla de derecho y un gobierno justo y honrado».⁶⁸ La Declaración fue seguida de amplias actividades de asistencia y observación

⁶⁴ *Ibid.*, secciones 8, 9, 22.

⁶⁵ El principio IX de la Declaración sobre los principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes, acta final de Helsinki, 1 de agosto de 1975, declara: «Los Estados participantes desarrollarán su cooperación entre sí y con todos los Estados en todos los sectores, de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas...»

⁶⁶ Se calculó que asistieron unos 1.000 observadores internacionales a las elecciones del 12 de diciembre de 1993 celebradas en Rusia: USS Commission on Security and Cooperation in Europe. *Russia's parliamentary Election and Constitutional Referendum, December 12, 1993*. Washington, D.C. (enero 1994), 13.

⁶⁷ Resolución adoptada en su tercera sesión plenaria el 4 de junio de 1991.

de procesos electorales. La Organización de la Unidad Africana ha proporcionado ese tipo de asistencia, con la observación, por ejemplo, de las elecciones de 1992 celebradas en Zambia. Más recientemente, y junto con la Commonwealth y la Unión Europea, la OUA ha cooperado con las Naciones Unidas en la observación de las elecciones de 1994 en Sudáfrica.

3. ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS

3.1 Obligaciones internacionales

En cierto nivel de abstracción, los Estados están obligados a conducir sus asuntos internos, de modo que «la autoridad para gobernar esté basada en la voluntad del pueblo expresada en elecciones periódicas y auténticas.» El principio de la efectividad de las obligaciones exige que los Estados adopten leyes y procedimientos o sistemas de estructuración interna que favorezcan y no dificulten la realización de los objetivos definidos por el derecho internacional. Ese principio tiene a su vez consecuencias en lo que respecta a elegir las opciones relativas a las elecciones libres y justas, aunque ninguna pueda considerarse concretamente como una obligación internacional. Los «marcadores» de una aplicación eficaz, o indicadores de elecciones libres y justas, aparecen sin embargo de modo manifiesto en la práctica de las democracias establecidas y los Estados en transición, considerada en relación con el logro o no del objetivo establecido. Para los fines del presente estudio, las actividades y los criterios requeridos se han dividido en las siguientes diez categorías generales: 1) ley y sistemas electorales; 2) delimitación de las circunscripciones; 3) gestión de las elecciones; 4) el derecho al voto; 5) inscripción de los electores; 6) educación cívica e información de los electores; 7) candidatos, partidos políticos y organización política, incluida la financiación; 8) campañas electorales, inclusive la protección y el respeto de los derechos humanos fundamentales, las reuniones políticas, el acceso a los medios informativos y la cobertura de los mismos; 9) escrutinio, control y resultados; y 10) quejas y resolución de litigios.

3.1.1 *Ley y sistemas electorales*

La jurisprudencia regional y las resoluciones recientes de la Asamblea General de las Naciones Unidas reconocen «que no hay un sistema político o método electoral que sea igualmente adecuado para todas las naciones y sus pueblos, y que los esfuerzos de la comunidad internacional por fortalecer la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas no deben poner en tela de juicio el derecho soberano de cada Estado de elegir

y desarrollar libremente, de conformidad con la voluntad de su pueblo, sus sistemas políticos, sociales, económicos y culturales, independientemente de que éstos se ajusten o no a las preferencias de otros Estados.»⁶⁹ Por otra parte, «los sistemas políticos y los procesos electorales se ven afectados por factores políticos, culturales y religiosos.»⁷⁰ El hecho de que un Estado adopte un sistema mayoritario o uno u otro sistema de representación proporcional es así una cuestión clásica, que pertenece a la esfera reservada de la jurisdicción interna.⁷¹

La práctica estatal confirma la variedad de las opciones disponibles,⁷² y desde el punto de vista del derecho internacional no puede considerarse que ningún sistema sea más válido que otro, siempre que haya una relación razonable, en la ley y en la práctica, con el objetivo prescrito internacionalmente. La UIP ha observado la necesidad, entre otras cosas, de establecer un balance entre dos consideraciones primordiales: la elección legislativa debe permitir ante todo la designación de un gobierno coherente encargado de conducir la política nacional; y la elección debe garantizar ante todo la representación, en el plano nacional, de las fuerzas políticas del país y reproducir en el Parlamento, con la mayor fidelidad posible, su implantación relativa en la sociedad.⁷³ La UIP ha destacado también la importancia de que haya una vinculación razonable entre los votantes y los elegidos, que refleje esos elementos de proporcionalidad⁷⁴ que también caractericen los principios rectores del derecho internacional.

Por consiguiente, el sistema elegido debe facilitar la expresión de la voluntad del pueblo mediante elecciones periódicas y auténticas, realizadas basándose en el sufragio en condiciones de igualdad y en el escrutinio secreto. «Periódico» es otro término susceptible de variadas interpretaciones, incluso entre personas razonables. Los trabajos preparatorios del artículo 3 del

⁶⁹ Véase, por ejemplo, la resolución 46/137 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «Fortalecimiento de la eficacia del principio de elecciones periódicas y auténticas», 17 de diciembre de 1991; véase también las resoluciones 47/30, de 18 de diciembre de 1992, y 48/124, del 20 de diciembre de 1993, de la misma Asamblea General.

⁷⁰ Resolución 46/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «Respecto de los principios de la soberanía nacional y no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales», 17 de diciembre de 1991.

⁷¹ Véase en general, Unión Interparlamentaria, *Sistemas Electorales*, Ginebra (1993); Nadais, A., «Choice of Electoral Systems», en Garber, Larry and Bjornlund, Eric, eds., *The Democratic Frontier: A country by country report on elections in Central and Eastern Europe*. National Democratic Institute for International Affairs, Washington D.C. (1992), 190 (en adelante, Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*).

⁷² Véase en general Unión Interparlamentaria, *Sistemas Electorales*, Ginebra (1993).

⁷³ *Ibid.*, 3.

⁷⁴ «Proporcionalidad» se utiliza aquí y en contextos análogos más adelante en su sentido del derecho internacional, esto es, «creando una relación razonable entre los medio elegidos y el resultado requerido». Respecto a la proporcionalidad y la no discriminación, véase Goodwin-Gill, G.S., *International Law and the Movement of Persons between Status* (1978), 75-82. En este sentido, el término proporcionalidad es distinto a la expresión «representación proporcional» en los sistemas electorales, y no puede sustituirlo.

Protocolo 1 a la Convención Europea de Derechos Humanos indican que, según la opinión de los expertos, los intervalos entre las elecciones no deben ser demasiados cortos ni demasiado largos sino ajustarse a la práctica normal de los Estados libres.⁷⁵ La práctica a su vez, simplemente confirma la generalidad de la condición; así, una muestra aleatoria indica que los representantes de los Estados Unidos de América tienen un mandato de dos años; Australia y Nueva Zelanda de tres años; Austria y Bélgica de cuatro años; Botswana y el Reino Unido de cinco años. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dispuesto que el aplazamiento de cualquier elección durante diez años viola la Declaración Americana de Derechos Humanos,⁷⁶ mostrando así que el principio de la proporcionalidad puede aplicarse en una situación dada.

Las elecciones periódicas y auténticas realizadas sobre la base del sufragio igual significan también «igualdad del poder de voto»; en principio ningún voto debe tener desproporcionadamente más peso que otro, pero ello no exige *necesariamente* la existencia de un sistema de representación proporcional. Como consecuencia de la demanda de un miembro de un partido minoritario del Reino Unido, la Comisión Europea de Derechos Humanos interpretó el artículo 3 del Protocolo 1 en el sentido de que los distintos partidos políticos deben tener la oportunidad razonable de presentar sus candidatos a las elecciones, pero que ello no exige el establecimiento de un sistema que garantice que el número total de sufragios emitidos a favor de cada candidato o cada partido aparezca reflejado en la composición del cuerpo legislativo.⁷⁷

Sin embargo, la elección del sistema electoral y su aplicación pueden ejercer un efecto directo en los derechos políticos conexos. Los sistemas mayoritarios tienden a favorecer a dos partidos. Son relativamente directos, pero en una situación multipartidista favorecen a la estabilidad en lugar de la equidad de la representación; no sólo quedan desfavorecidos los pequeños partidos o los partidos de formación más reciente sino que permiten obtener una amplia mayoría parlamentaria basándose en pequeñas victorias electorales, consideradas en términos porcentuales.⁷⁸ Los sistemas de representación proporcional están destinados a atribuir a las distintas fuerzas

⁷⁵ Goy, «La garantie européenne du droit à de libres élections législatives», 1280.

⁷⁶ Third Report on the Development of the Situation of Human Rights in Chile: doc. AR 1977, 77-99 (1977). El art. XX de la Declaración dispone: «Toda persona que tenga capacidad legal tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o a través de sus representantes, y a tomar parte en elecciones efectuadas por el pueblo, que se celebrarán por escrutinio secreto y serán honradas, periódicas y libres».

⁷⁷ Application 7140/75, 7 *Decisions and Reports* 95; citado en Sieghart, P., *The International Law of Human Rights* (1983), 364 (en adelante, Sieghart, *Human Rights*). Véase también Goy, «La garantie européenne du droit à de libres élections législatives», 1306-8, en 1306 (en una sección titulada acertadamente, «La ausencia de garantía de representación justa»).

⁷⁸ UIP, *Sistemas Electorales*, 17. Véase también Council of Freely Elected Heads of Government and Carter Center of Emory University, *Electoral Reform in Mexico*, Occ. Paper Ser., Vol. IV, No 1, nov. 1993, 16-17 (en adelante Freely Elected Heads, *Electoral Reform in Mexico*).

políticas un número de puestos parlamentarios que sea proporcional a su fuerza electoral; sin embargo, pueden fomentar la proliferación de partidos y requieren el voto sobre la base de las listas de los partidos, alejando así al elector del elegido y limitando a su vez las oportunidades de candidaturas individuales e independientes.⁷⁹ Las distintas fórmulas de atribución de los votos y los escaños pueden también afectar significativamente a la representación en la legislatura y pueden adoptarse para conseguir que ningún partido obtenga una mayoría,⁸⁰ mantener un sesgo entre zonas urbanas y rurales,⁸¹ asegurar otros «equilibrios»⁸² o garantizar la representación de una minoría o un sector.⁸³

⁷⁹ UIP, *Sistemas Electorales*, 18-19. Como muestra el estudio de la UIP son también posibles los sistemas mixtos, siendo los más completos los adoptados en Alemania y Hungría. En las elecciones checoslovacas de 1990, los partidos podían elegir la inclusión de candidatos independientes en sus listas. El mismo año, las elecciones búlgaras comprendieron un sistema mixto de representación mayoritaria y proporcional: US Commission on Security and Cooperation in Europe, *Elections in Central and Eastern Europe, A Compendium of Reports on the Elections Held from March through June 1990*. Washington, D.C. (Julio de 1990), 127, 147 (en adelante US Commission, *Elections in Central and Eastern Europe 1990*). Las elecciones de Seychelles, de Julio de 1993, combinaban el sistema mayoritario para la presidencia y las dos terceras partes del cuerpo legislativo y la representación proporcional para la tercera parte restante: véase *Bulletin de l'Assemblée Nationale*, No 14, 5 oct. 1993, 61. En las elecciones rusas del 12 de diciembre de 1993, la mitad de los 450 escaños de la *Duma* fue atribuida a circunscripciones de un escaño por escrutinio de mayoría simple y la mitad se decidió conforme a un sistema de representación proporcional. Véase US Commission on Security and Cooperation in Europe, *Russia's Parliamentary Election and Constitucional Referéndum, December 12, 1993*. Washington, D.C. (enero 1994), 7 (en adelante, US Comisión, *Russia 1993*).

⁸⁰ Este parece haber sido el objetivo declarado del sistema de votación adoptado para las elecciones jordanas en noviembre de 1993; véase Antoine Boshard, «Un résultat bien orchestré», *Journal de Genève* 10 nov. 1993, p. 3.

⁸¹ En Egipto, la mitad de los 444 miembros elegidos deben ser trabajadores o agricultores: Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, No 25, 1990-1991, 65-6. Véase también Brick, A., Gastil, R & Kimberling, *Mongolia: An assessment of the Election to the Great People's Hural. Junio 1992*. International Foundation for Election Systems, Washington D.C. (1992), 9, 17, (en adelante, Brick, A., Gastil, R & Kimberling, W., *Mongolia 1992*). En lo que respecta a Zambia, véase más adelante la nota 26 y el texto acompañante.

⁸² En Tonga, por ejemplo, sólo nueve de los 13 escaños del parlamento están abiertos a la elección por los 45.000 electores del país. Doce escaños están ocupados permanentemente por el Rey y los 11 miembros del Consejo o Gabinete Privado, y nueve están reservados para los «nobles hereditario» y elegidos por ellos: *Keesing's Record of World Events*, News Digest for February 1993. La Cámara de Representantes de Fiya comprende 70 miembros elegidos durante 5 años, de los que 37 son elegidos por votantes de las listas comunales de Fiya, 27 por los votantes de las listas comunales indias, uno por los votantes de la lista comunal de Rotuma y 5 por los votantes de la lista comunal general: Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, No 26, 1991-1992, 71.

⁸³ En Irán, por ejemplo, las comunidades zoroastriana, judía asiria y caldeo-cristiana y los cristianos armenios del sur y del norte tienen cada uno un representante; Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, No 26, 1991-1992, 83; en Nueva Zelanda cuatro de los 97 distritos electorales está reservados a representantes de la raza maorí (que constituye el 12 % de la población): *ibid.*, No 25, 1990-1991, 111; la Constitución chipriota dispone la compartición del poder entre las poblaciones griega y turca en proporción a su número: *ibid.*, 57; Bangladesh y Tanzania garantizan escaños a las mujeres: *ibid.*, 37, 123; en Líbano, los electores votan por listas que tienen en cuenta la división de escaños entre las distintas comunidades religiosas: *ibid.*, No 27, 1992-1993, 135-8; en Croacia, las minorías étnicas y nacional que constituyen más del 8% de la población tienen derecho a una representación proporcional a su número: *ibid.*, 71-4; en Rumania, las organizaciones legalmente constituidas de ciudadanos pertenecientes a una minoría nacionales que no han obtenido por lo menos un diputado o senador, tienen derecho a un escaño de diputado si han obtenido en todo el país el 5%, por lo menos, de votos expresados válidamente; *ibid.*, 181-5.

Sin embargo, el principio de la igualdad del sufragio se aplica también a los requisitos «umbrales», que pueden utilizarse y se utilizan para privar de representación a partidos que no consiguen obtener un porcentaje prescrito del conjunto de los votos.⁸⁴ Esos criterios se utilizan corrientemente para reducir el número de intereses sectoriales en la legislatura y para aumentar las posibilidades de formación de un gobierno viable.⁸⁵ Sin embargo, a no ser que se adopten medidas compensatorias,⁸⁶ esta técnica puede de hecho privar de su derecho de voto a numerosas minorías. Las normas internacionales limitan y estructuran las opciones de que disponen los países. La obligación básica de resultado, combinada con los principios de igualdad, de carácter razonable y de proporcionalidad, puede utilizarse para establecer un equilibrio entre el objetivo y los medios elegidos y para mostrar si el sistema y su aplicación en la práctica se ajustan a lo que requiere el derecho internacional. En resumen, el Estado no es libre para utilizar la técnica electoral «válida» del umbral requerido a fin de impedir a determinados grupos que tengan representación en el Parlamento.

La elección del *sistema* muestra una amplia diversidad, o incluso riqueza, en la práctica. En muchos casos, la elección no es tanto el resultado de decisiones legislativas conscientes como el producto de una determinada evolución histórica y política. Como tal, no es necesariamente un modelo que se haya de emular fuera del contexto aunque, en materia de representación, los objetivos de ciertos sistemas atraigan a los países en transición, en donde todavía falta el consenso popular respecto al enfoque democrático del gobierno. El objetivo general y lejano establecido por el derecho internacional —la celebración de elecciones periódicas y auténticas que garanticen la libre expresión de la voluntad de los votantes, que serán la base de la autoridad del gobierno— autoriza numerosas variaciones. Para determinar si un sistema electoral se separa de lo que es aceptable, conviene referirse a otros principios imperativos del derecho internacional, como es la no discriminación. ¿Tiene la «variación» la intención o el efecto de privar del derecho de voto a determinados sectores de la población, o de limitar ese derecho, por motivos que no guardan relación con el ejercicio de los derechos políticos, por ejemplo, la raza, la religión, el origen nacional o social, el sexo, la lengua, las opiniones políticas u otras, la asociación con una minoría nacional, el nacimiento u otra situación? Si ese es el caso, el sistema electoral viola potencialmente el derecho internacional.

⁸⁴ El estudio de la UIP, *Sistemas Electorales*, halló umbrales que iban del 0,67% en los Países Bajos al 8% en Liechtenstein.

⁸⁵ Por ejemplo, el umbral de 5% en las elecciones rusas de 1993 estaba precisamente destinado a excluir los pequeños partidos «perturbadores»: US Commission, *Russia* 1993, 3.

⁸⁶ Véase los ejemplos dados en la anterior nota 15.

3.1.2 Delimitación de las circunscripciones

La delimitación de las circunscripciones, o el establecimiento de distritos electorales, plantea consideraciones análogas respecto a la finalidad, los objetivos y los efectos en un sector de cierta flexibilidad. La «representación del pueblo» es un elemento básico del concepto de democracia, como es la noción de igualdad de los sufragios; el problema consiste en determinar si debe ser una igualdad absoluta o casi absoluta o si basta la igualdad relativa. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos, por ejemplo, sostiene que la cláusula que garantiza la igualdad de los sufragio hace inconstitucional un sistema de división en distritos para las elecciones al Congreso, pues no garantiza la igualdad de los votantes de cada distrito;⁸⁷ en otro caso, consideró también inconstitucional una disparidad tan pequeña como el 0,6984%.⁸⁸

Otros Estados son más pragmáticos y reconocen la importancia de la población, pero también la pertinencia de otros factores. Una decisión de 1986 del *Conseil constitutionnel* francés, por ejemplo, confirmó los criterios de delimitación de las circunscripciones que incluían el principio de que las diferencias de población dentro de un solo *département* no debían pasar del 20% del promedio departamental.⁸⁹ En el Reino Unido, los *Boundary Commissioners* están obligados a definir límites de las circunscripciones que se acerquen al máximo posible a una cuota regional media.⁹⁰ Una decisión canadiense de 1989 tomó en cuenta las desviaciones de las circunscripciones en la Columbia británica, que tenían por efecto aumentar el peso del voto rural. El Tribunal estimó que «la igualdad de los sufragios es el factor más importante que ha de tenerse en cuenta al delimitar las fronteras electorales», pero que era necesaria «una relativa igualdad de número de electores por representantes». Sin embargo, las justificaciones presentadas por el gobierno en esa ocasión se consideraron inadecuadas, y en algunos casos «era difícil ver cómo podían ajustarse al principio de que la población debe ser el criterio primordial». ⁹¹ Más recientemente, el Tribunal Supremo del Canadá ha resaltado el hecho de que la finalidad del derecho al voto en la sección 3 de la *Carta* no es la igualdad de los sufragios sino el derecho a una

⁸⁷ *Reynolds v. Sims* (1964) 12 L. Ed. (2d) 506, 536; sin embargo, la disparidad era tan alta como de 41-1.

⁸⁸ *Karcher v. Daggett* (1983) 77 L. Ed. (2d) 133. Las variaciones se toleran mejor, en general, en los cuerpos legislativos locales o de los estados; véase *Mahon v. Hotel* (1973) 34 L. Ed. (2d) 320; *Gaffney v. Cummings* (1973) 37 L. Ed. (2d) 298.

⁸⁹ Decisión N° 86-218, 16 de noviembre de 1986.

⁹⁰ European Centre for Parliamentary Research and Documentation, *Electoral System Legislation. National Reports: Part Two* (mayo de 1993), 473 (en adelante, ECPRD, *Electoral System Legislation*). Las cuotas para 1992 fueron las siguientes: Inglaterra-69.534; Escocia-54.570; Gales-58.383; Irlanda del Norte-67.145

⁹¹ *Dixon v. British Columbia (Attorney General)* [1989] W.W.R. 393. En un ejemplo, la circunscripción de Atlin tenía 2.420 electores, mientras que otra, Coquitlam-Moody, tenía 36.318, haciendo que un voto en la primera tuviera 15 veces más valor que un voto en la segunda: «Esas anomalías no hacen más que sugerir una violación flagrante del concepto fundamental de la representación del pueblo, que es la base de nuestro sistema político».

«representación eficaz», en la cual la paridad relativa es una condición primordial, pues tiene debidamente en cuenta la geografía, la historia, los intereses comunitarios y la representación de la minoría.⁹² Pocos Estados siguen el modelo estadounidense de la igualdad absoluta sino que tratan de que los escaños legislativos sean aproximadamente proporcionales a la población. Los cambios de fronteras de Mongolia para la elección de 1992, por ejemplo, invirtieron el sesgo a favor de las zonas rurales de las elecciones de 1990.⁹³ El principio de la «representación eficaz» se tuvo aparentemente en cuenta al crear circunscripciones adicionales para las elecciones de octubre de 1991 en Zambia, en particular, en las regiones que se enfrentaban con graves dificultades materiales y de comunicación. Al establecer los límites de las circunscripciones se pidió a la Comisión Electoral que tomara en cuenta tres criterios: la disponibilidad de medios de comunicación, las características geográficas de la zona y el número de habitantes. Fue autorizada a modificar la aplicación estricta de la cuota de población cuando lo justificaba alguno de los otros criterios.⁹⁴ Se produjo un claro sesgo a favor de las zonas rurales junto con notables variaciones del número de electores, que iban de 6.376 en un distrito a 70.379 en otro.⁹⁵ Aunque todos los partidos aceptaron la delimitación, esas variaciones notables produjeron inevitablemente la devaluación de numerosos votos.

Si bien desde el principio de la igualdad relativa asegurará el valor más o menos igual de los votos, sujeto a variaciones justificables objetivamente sobre la base de condiciones locales o regionales, es evidente que ninguna regla prescribe la relación ideal entre la población y sus representantes. En la evaluación preelectoral que efectuó en Togo (población total estimada de 3,6 millones; electorado total estimado de 1,7 millones), la International Foundation for Electoral Systems estimo que una relación de 1:25.000 significaba una débil representación.⁹⁶ Sin embargo, mucho depende de las condiciones locales; los distritos de votación para las elecciones de

⁹² *Reference Re Provincial Electoral Boundaries (Saskatchewan)* [1991] S.C.J. N° 46. Véase la decisión con efecto análogo del Tribunal Supremo de Australia en *Attorney-General of the Commonwealth (ex rel. McKinlay) v. Commonwealth of Australia* (1975) 135 C.L.R. 1.

⁹³ Brick, A., Gastil, R. & Kimberling, *Mongolia* 1992, 17. La desviación respecto de la norma de unos 13.000 electores por escaño era de más o menos 2.500, con un máximo de unos 16.000 y un mínimo de unos 11.000. Aunque inaceptable para los Estados Unidos, «no es irrazonable dada la demografía de Mongolia, considerando en particular que trataba de respetar las fronteras políticas tradicionales»: *ibid.*

⁹⁴ Commonwealth Secretariat, *Presidential and National Assembly Elections in Zambia, 31, October 1991*. Report of the Commonwealth Observer Group (1992), 4 (en adelante, Commonwealth Observer Group, *Zambia 1991*)

⁹⁵ National Democratic Institute for International Affairs, Carter Center of Emory University. *The October 31 1991 National Elections in Zambia*. Washington, D.C. (1992), 32-3 (en adelante, NDI/Carter Center, *Zambia 1991*).

⁹⁶ Brunet, G., Marchand, M. et Neher, L., *Togo: Rapport d'évaluation pré-électorale*. International Foundation for Election Systems (31 de marzo de 1992), 21 (en adelante, Brunet, Marchand & Neher, *Togo 1992*). Como observó el Tribunal de Canadá en *Dixon* (anterior nota 23), «no es compatible con un buen gobierno que un miembro esté sobrecargado de administrados con relación a otro miembro».

Letonia de 1990 tenían aproximadamente 10.000 votantes, mientras que los de Lituania, en la legislación de octubre de 1989, poseían unos 18.400;⁹⁷ en Irlanda, la proporción es de 1 diputado por lo menos por 30.000 habitantes y de 1 diputado como máximo por 20.000 habitantes;⁹⁸ en las elecciones de septiembre de 1992 en Rumania, la proporción era de un diputado por 70.000 habitantes, mientras que en Bangladesh cada circunscripción contaba como promedio con 207.631 habitantes en las elecciones legislativas de 1991;⁹⁹ en China, cada uno de los 2.978 diputados elegidos por sufragio indirecto representa unos 335.000 habitantes.¹⁰⁰ El nivel de representación dependerá no sólo de la población y la geografía sino también de la organización política global. Por ejemplo, los Estados federales con cuerpos legislativos provinciales efectivos o los Estados unitarios con sistemas muy desarrollados de gobierno local, puede satisfacer las normas internacionales en una relación relativamente baja de representantes/población.

Desde la perspectiva del derecho internacional, el modo de delimitación por un Estado de sus fronteras electorales sigue siendo, en gran parte, un producto de su sistema electoral elegido. La finalidad general sigue siendo la misma, esto es, traducir la voluntad del pueblo en un gobierno *representativo*. De nuevo, la práctica del Estado y las propias disparidades entre los Estados en términos de población, geografía, distribución y recursos, ponen de manifiesto la gama de variaciones posibles y admisibles. Sin embargo, las diferencias notables en la relación representantes/población entre las unidades electorales plantean diversas preguntas. Por ejemplo, ¿tiene la disparidad por efecto la exclusión de un grupo o de grupos de población, contrario a la norma internacional de no discriminación? ¿Tiene la división desigual un efecto político en el sentido de afectar al resultado de la elección? En cualquier caso, se plantea la posibilidad de una violación del derecho internacional, aunque la infracción será determinada normalmente sólo por lo que de hecho ocurre en la práctica.

⁹⁷ US Commission on Security and Cooperation in Europe, *Elections in the Baltic States and Soviet Republics*. A Compendium of Reports on Parliamentary Elections Held in 1990. Washington, D.C. (dic. 1990), 22,64.

⁹⁸ ECPRD, *Electoral System Legislation*, 302.

⁹⁹ Secretaría de la Commonwealth, *Parliamentary Elections in Bangladesh, 27 February 1991*. Report of the Commonwealth Observer Group (1991), 11 (en adelante, Commonwealth Observer Group, *Bangladesh, 1991*). Los límites fueron establecidos en 1984, sobre la base del censo de 1981, de Nuevo para lograr una amplia igualdad de votantes en los distritos y para satisfacer otros criterios. Dados los cambios importantes producidos desde entonces, debidos en particular a movimientos de población, el Commonwealth Observer Group recomendó que se procediera a una revisión.

¹⁰⁰ Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, N° 27, 1992-1993, 59-61. La legislación de la República Dominicana dispone que haya un diputado por cada 50.000 habitantes o fracción de más de 25.000 habitantes; *ibíd.*, N° 24, 1989-1990, 67. En México, la relación es de un diputado por cada 250.000 ciudadanos y por cada fracción de más de 125.000; *ibíd.*, N° 26, 1991-1992, 113.

3.1.3 Gestión de las elecciones

En una elección libre y justa es indispensable un proceso electoral independiente y administrado imparcialmente. Los observadores mexicanos del sistema estadounidense destacaron en 1992 la ausencia del gobierno y los partidos en el proceso y el grado de descentralización. Tomaron nota también del grado de *confianza* en el sistema, que atribuyeron a la combinación de la historia, la actividad de los medios informativos, el miedo a la publicidad y las medidas judiciales eficaces.¹⁰¹ Los países en transición sufren con frecuencia de una falta de confianza entre los políticos; «para que se produzca una elección democrática, todos los partidos importantes .. deben aceptar el proceso y respetar los resultados.»¹⁰² La experiencia muestra que la confianza sólo es probable cuando el sistema electoral es y parece ser imparcial.¹⁰³

Con frecuencia, y en particular en las democracias establecidas, la administración está a cargo de funcionarios gubernamentales nacionales y locales y los litigios son resueltos por los tribunales ordinarios, que tienen una tradición de justicia y neutralidad y que disfrutan de la confianza del electorado. En Francia, por ejemplo, el bureau de vote local comprende un presidente, en general el alcalde, el alcalde adjunto o un consejo municipal, cuatro asesores y un secretario, designados entre los electores del municipio.¹⁰⁴ En Noruega, los miembros de los comités electorales locales son elegidos entre los miembros de los consejos ejecutivos municipales;¹⁰⁵ en Suecia, son nombrados por el consejo municipal;¹⁰⁶ en Inglaterra y en País de Gales, los responsables de la inscripción electoral son los jefes ejecutivos de la administración local u otros funcionarios superiores, mientras que el presidente de la oficina de voto encargado de administrar la elección es un alto responsable local; el personal electoral suele estar constituido por empleados municipales en misión de servicio temporal.¹⁰⁷

En casos muy excepcionales, como en Bangladesh en 1991,¹⁰⁸ la responsabilidad de una elección puede confiarse a un gobierno provisional

¹⁰¹ Freely Elected, *Electoral Reform in Mexico*, 11.

¹⁰² *Ibid.*, 8. La confianza fue el elemento primordial en la transferencia con éxito del poder en Nicaragua en 1990. Todos los partidos políticos se comprometieron a aceptar los resultados antes y después de las elecciones: Council of Freely Elected Heads of Government, *Observing Nicaragua's Elections, 1989-1990*, 25-6.

¹⁰³ Véase Council of Freely Elected Heads of Government, *Observing Guyana's Electoral Process, 1990-1992* (1992).

¹⁰⁴ Masclet, Jean-Claude, *Droit électoral*, 277-81; ECPRD, *Electoral System Legislation*, 250.

¹⁰⁵ ECPRD, *Electoral System Legislation*, 342-3.

¹⁰⁶ *Ibid.*, 428.

¹⁰⁷ *Ibid.*, 471, 473.

¹⁰⁸ *Commonwealth Observer Group, Bangladesh, 1991*, 6, 28. Como observó el Grupo: «De esta realidad ha surgido una administración neutral y una Comisión Electoral con pleno mando sobre todo el personal electoral y encargado de la seguridad; un clima palpable de libertad y paz en las oficinas de voto; una sensación de confianza y entusiasmo entre los electores y los candidatos; y una campaña que fue abierta e incluso exuberante en conjunto.»

que no tiene compromiso respecto a ningún partido político determinado. En otras situaciones de transición, al pasar de un conflicto a la paz o de un sistema de partido único al multipartidismo, se necesitarán medidas concretas para producir un proceso electoral creíble e inspirar confianza necesaria en todos los partidos.

En el plano administrativo práctico y de la supervisión se considera en general que la creación de una *Comisión electoral* es un paso importante para establecer tradiciones de independencia e imparcialidad y dar confianza tanto a los electores como a los partidos. Los países de Europa del Este, entre ellos Hungría, Eslovenia, Rumania, Polonia, Checoslovaquia y Bulgaria, establecieron, todos ellos, comisiones centrales para las elecciones decisivas de 1989-1990.¹⁰⁹ Se utilizaron distintos sistemas que incluyeron comisiones integradas por un número igual de representantes de los partidos que intervenían en la elección; comisiones de los partidos con la adición de miembros del gobierno; representantes de los partidos en proporción al número de candidatos presentados, con la adición de jueces o juristas seleccionados al azar; y comisiones con miembros designados por los partidos que intervinieron en las negociaciones preelectorales.¹¹⁰

En la práctica, la maquinaria electoral puede ser imparcial o equilibrada; si no pueden hallarse miembros imparciales que gocen de la confianza de todos los partidos, entonces debe buscarse un equilibrio mediante el nombramiento de representantes de los partidos. En Alemania del Este, la administración electoral de la votación organizada con vistas a la reunificación estuvo a cargo de una Comisión electoral formada por dos representantes de cada uno de los 24 partidos participantes; de esa Comisión dependían las comisiones electorales locales y de distrito. El establecimiento de una comisión electoral no era una novedad, pero la voluntad de celebrar elecciones libres, sí lo era. La Comisión se ganó con rapidez la reputación de ser totalmente independiente y neutral, gozó de libre acceso a los medios informativos, que utilizó para educar a los votantes, y supervisó la notificación de los resultados preliminares y definitivos.¹¹¹ En Hungría funcionaron cuatro niveles de la comisión electoral: nacional, de condado, de circunscripción y de local de voto. Sus miembros comprendían tres personas ajenas a los partidos nombradas por el cuerpo legislativo nacional o por el consejo municipal, junto con representantes de cada partido que tenían un candidato en la jurisdicción. Se informó que el proceso había funcionado sin obstáculos y que todos los partidos parecían confiar en la integridad de los

¹⁰⁹ Nadais, A., «Choice of Electoral Systems», en Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, en 190, 197-8.

¹¹⁰ *Ibíd.*, en 198.

¹¹¹ Gordon, D. & Reinke, F., «East Germany», en Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, en 32-4.

funcionarios electorales.¹¹² Los 24 miembros de la Comisión electoral central de Bulgaria estuvieron presididos por un profesor de derecho bien respetado, no afiliado a ningún partido. Cada uno de los tres partidos designó a uno de los restantes responsables principales, distribuyéndose entre ellos los 20 puestos restantes.¹¹³ La ley electoral de Rumania dispuso que la Oficina Electoral Central administraría las elecciones, delegando su autoridad en las oficinas electorales provinciales. Ambos niveles estaban formados por jueces y representantes de los partidos, pero estos últimos se incorporaron más tarde. La independencia política de los jueces fue dudosa, aunque en definitiva la parcialidad de las oficinas electorales no constituyó un problema importante.¹¹⁴ Constituyó un contraste total la situación de Checoslovaquia, en donde el partido comunista estaba ya ausente del poder y la administración de las elecciones correspondió a una coalición de disidentes cuyo compromiso hacia una elección libre y justa inspiraba confianza al público.¹¹⁵

Tal vez la acción más llamativa de establecimiento de la confianza tuvo lugar en Sudáfrica, en donde el gobierno nombró varios miembros extranjeros, en particular de Canadá, Zimbabwe y Eritrea, para formar parte de la Comisión Electoral Independiente.¹¹⁶

El modelo ideal o más eficaz dependerá de la madurez relativa del sistema nacional. En donde la administración de las elecciones estaba previamente en manos del gobierno, en un sistema de partido único u otro de carácter autoritario, sin oposición, es probable que sólo se obtenga la confianza del elector si los representantes de los partidos de la oposición forman parte por cooptación de la administración electoral. Tal vez no sean «independientes» y obviamente seguirán siendo partidistas, aunque se producirá un equilibrio entre intereses contrapuestos; en tales casos, el problema no es tanto la *independencia* como la transparencia y la ausencia de participación gubernamental en los niveles nacionales y de distrito electorales.¹¹⁷ Más tarde, cuando otras instituciones gubernamentales

¹¹² Melia, T.O., «Hungary», Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, en 58.

¹¹³ Garber, L., «Bulgaria», Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, en 141.

¹¹⁴ Carothers, T., «Romania», Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, en 81; causó mayor preocupación en las elecciones de 1990 la ausencia total de «estructura civiles externas y paralelas al gobierno». Esta «resultó devastadora para la inculcación de un proceso democrático libre... La falta de educación ciudadana agravó la ausencia de la sociedad civil». *Ibid.*, en 87-8. Véase también las preocupaciones expresadas por la delegación del Consejo de Europa en Lituania en octubre y noviembre de 1992: CE Doc. 6724, Add.II, párrafo 5.3 (20 de enero de 1993).

¹¹⁵ Carnabán, R. & Corley, J., «Czechoslovakia», en Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, en 133.

¹¹⁶ Ley sobre la Comisión Electoral Independiente, párrafo 5(2).

¹¹⁷ Esto no significa que no tenga importancia la independencia y la imparcialidad de los miembros de la comisión, en particular del presidente. En las elecciones de 1992 en Kenia, por ejemplo, el «Commonwealth Observer Group» llamó la atención respecto a las «circunstancias lamentables» relacionadas con el nombramiento del Presidente de la Comisión Electoral, cuya integridad era dudosa: Commonwealth Secretariat, *The Presidential, Parliamentary and Civil Elections in Kenya, 29 December 1992*. Informe del «Commonwealth Observer Group» (1993), 9-11 (en adelante, Commonwealth Observer Group, *Kenya 1992*). Asimismo, el informe sobre las elecciones de Ghana de 1992 lamentaba

adquieran reputación de imparcialidad e integridad, por ejemplo, cuando se considere que los jueces representan al Estado de derecho y no a la línea de un partido, la independencia puede ser por sí sola, un criterio aceptable para formar parte de la comisión electoral.

El valor práctico del *diálogo* y la *consulta* se reitera en numerosos informes de observadores, en particular en las situaciones de transición. El reciente análisis de las tentativas de reforma electoral en México mostró que los partidos políticos tenían dificultades para comunicarse entre sí.¹¹⁸ El «Commonwealth Observer Group» en las elecciones de Kenia de 1992 lamentó la incapacidad del Gobierno para mantener cualquier diálogo con los nuevos partidos de la oposición.¹¹⁹ La necesidad de «institucionalizar» el proceso de diálogo, aunque sea de modo informal, fue resaltada también después de las elecciones de Ghana de 199.¹²⁰

La ley electoral de Polonia en 1991 establecía disposiciones especialmente detalladas para las comisiones electorales, en los niveles nacional, de las circunscripciones y de distrito.¹²¹ La Comisión Electoral Nacional se describe como «un órgano permanente revestido de autoridad para ocuparse de la preparación, organización y realización de las elecciones»¹²² Está formado por tres jueces que proceden de la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional y la Alta Corte Administrativa, nombrados por el Presidente de la República de Polonia conforme a la recomendación del Presidente de cada instancia.¹²³ También se creó una oficina electoral nacional ocupada, entre otras cosas, de proporcionar los servicios de secretaría y de asesorar a la Comisión Electoral

que los miembros de la Comisión Electoral Nacional Provisional hubieran sido nombrados sin consulta previa con los partidos: Commonwealth Secretariat, *The Presidential Election in Ghana*, 3 November 1992, Informe del «Commonwealth Observer Group» (1992), 40-2 (en adelante, Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*). En ambos casos, las instituciones pudieron asegurar lentamente el reconocimiento de su imparcialidad. Los grupos de observadores de la Commonwealth destacaron que las comisiones electorales no sólo deben ser independientes sino percibidas como tales. En Malasia, el Grupo recomendó que la Comisión Electoral respondiera a la vez ante el Gobierno y el Parlamento: Commonwealth Secretariat, *General Elections in Malaysia*, 20-21, October 1990. Informe del «Commonwealth Observer Group», s.f., 4 (en adelante, Commonwealth Observer Group, *Malaysia 1990*); véase también Commonwealth Observer Group, *Kenya 1992*, 10-11. Se ha sugerido que la parcialidad en la maquinaria electoral puede compensarse con la presencia de observadores internacionales, si son admitidos: Freely Elected Heads, *Electoral Reform in Mexico*, 32.

¹¹⁸ Freely Elected Heads, *Electoral Reform in Mexico*, 32.

¹¹⁹ Commonwealth Observer Group, *Kenya 1992*, vii, 9-10.

¹²⁰ Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 62-3. Se hizo referencia al Consejo Electoral establecido para las elecciones consecutivas a la independencia en 1980 en Zimbabwe: «Sirvió no sólo de foro en el que los partidos podían dar a conocer sus quejas, sino como instancia útil en la que los responsables de la elección podían consultar a los partidos e informarles de los acontecimientos recientes. No tenía función ejecutiva y su valor radicaba en la posibilidad que ofrecía a los partidos de expresar sus ideas.»

¹²¹ Ley de 28 de junio de 1991 sobre las elecciones a la *Sejm*, de la República de Polonia, capítulo 6, Comisiones Electorales, art. 44.

¹²² *Ibid.*, art. 48.

¹²³ *Ibid.*, art. 53. Las comisiones electorales de las circunscripciones están también integradas por jueces (art. 57), mientras que las comisiones de distrito están formadas por votantes designados por el consejo municipal, teniendo en cuenta las propuestas de los comités electorales (art. 61).

nacional.¹²⁴ Ninguna persona que es miembro de una comisión puede ser candidato electoral, actuar como agente de un partido u observador del escrutinio o efectuar actividades de difusión política.¹²⁵

Entre los deberes de la Comisión Electoral Nacional, que ha de realizar directamente o por supervisión sobre los escalones inferiores, figuran la supervisión de la observación de la ley electoral, la organización de la preparación y realización de las elecciones, el nombramiento de las comisiones electorales de las circunscripciones, el examen de las quejas dirigidas contra las comisiones electorales de las circunscripciones, el registro de las listas nacionales de candidatos, la compilación y supervisión de la actualización de los registros de electores, el examen continuado de la delimitación de las circunscripciones, el establecimiento de los boletines de voto y de otros documentos oficiales, la determinación y publicación de los resultados definitivos de las elecciones, la certificación de los candidatos elegidos y la comunicación a la *Sejm* sobre realización de las elecciones.¹²⁶

Los informes de varias misiones de observación, como los de los grupos de observadores de la Commonwealth, ponen de manifiesto el valor de las comisiones electorales independientes, aunque algunas no hayan respondido a las promesas depositadas. La Comisión Electoral Central de Mongolia, por ejemplo, parece que ejerció escasa autoridad en las elecciones de junio de 1992, en contraste con las comisiones electorales de distrito. Sin embargo, la composición de estas últimas causó preocupación porque, en casi todos los casos, los presidentes y secretarios eran del partido del poder. Teniendo en cuenta las responsabilidades numerosas y variadas de esas comisiones, las posibilidades de fraude e intimidación disimulada de los electores eran importantes. La IFES formuló ciertas recomendaciones destinada a aumentar la independencia y la credibilidad de las comisiones.¹²⁷

En la misión de evaluación preelectoral efectuada en Togo en 1992, la IFES recomendó la creación de una comisión electoral nacional objetiva y no partidista, teniendo en cuenta, en particular, la larga tradición de un partido único.¹²⁸ El examen efectuado por el Instituto Democrático Nacional sobre las elecciones de 1992 de Camerún puso en duda el valor de la administración ministerial de las elecciones, en particular porque «cada responsable de división y jefe de división debía recibir el acuerdo del presidente, quien

¹²⁴ *Ibid.*, art. 55.

¹²⁵ *Ibid.*, art. 45.

¹²⁶ *Ibid.*, art. 49; véase en el art. 56 los deberes de la comisión electoral de circunscripción y en el art. 60 los deberes de la comisión electoral de distrito. Compárese las responsabilidades de la Comisión Electoral Nacional Provisional de las elecciones de Ghana de 1992: Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 6.

¹²⁷ Brick, Gastil, R & Kimberling, *Mongolia, 1992*, 13-14.

¹²⁸ Brunet, Marchand & Neher, *Togo 1992*, 37.

evidentemente era candidato en las elecciones.»¹²⁹ En 1990, una misión de observación en la República Dominicana observó que los partidos políticos no tenían confianza en el Consejo Electoral Central.¹³⁰ El NDI expresó por anticipado preocupaciones análogas en su evaluación del código electoral senegalés de 1991. Recomendó mayor participación de los partidos de la oposición en la vigilancia de la administración de las elecciones nacionales.¹³¹ Este principio fue aceptado en general, aunque en las elecciones presidenciales de 1993, la Comisión Nacional encargada del recuento de los votos, que incluía un representante designado por cada partido, no pudo realizar su tarea debido a las divisiones partidistas de sus miembros.¹³²

La IFES expresó también su preocupación en 1992 por la falta de una Comisión Electoral Central y Oficina Electoral Central en Rumania, lo que a su vez ocasionó la ausencia de directrices y de formación apropiada de los funcionarios electorales.¹³³ Un informe sobre las elecciones de 1990 observó la «pasividad» de las comisiones electorales locales, presididas en su mayor parte por antiguos organizadores de las elecciones del partido comunista. En muchos lugares estuvo gravemente comprometida la integridad del proceso electoral, tanto por la falta de representantes de los partidos de la oposición en los locales de escrutinio como por la intimidación activa.¹³⁴ Sin embargo, se observaron notables mejoras en las elecciones de 1992.¹³⁵

La función positiva que han de desempeñar las comisiones electorales en las situaciones difíciles o de transición quedó señalada respecto a las elecciones de 1990 en Bulgaria,¹³⁶ las elecciones parlamentarias de 1991 en Bangladesh,¹³⁷ y (después de un comienzo agitado) la elección presidencial de

¹²⁹ National Democratic Institute for International Affairs, *An assessment of the October 11, 1992 Election in Cameroon*. Washington, D.C. (1993), 18-20, 52, 54 (en adelante, NDI, *Cameroon 1992*).

¹³⁰ Council of Freely Elected Heads of Government. National Democratic Institute for International Affairs, *1990 Elections in the Dominican Republic: Report of an Observer Delegation*. Special Report N° 2(1990), 20.

¹³¹ National Democratic Institute for International Affairs, *An assessment of Senegalese Electoral Code*. International Delegation Report. Washington, D.C. (1991), 24-6, 44 (en adelante, NDI, *Senegal 1991*).

¹³² National Democratic Institute for International Affairs. «Executive Summary. February 21, 1993 Presidential Elections in Senegal.» International Delegation Report. Washington, D.C. (1993).

¹³³ Atwood, S.J., Villaveces, M.M., *IFES Technical Election Assistance Project, Romania, March 10-September 29, 1992. Report*. International Foundation for Election Systems. Washington, D.C. (1992). Véase también: National Democratic Institute for International Affairs. *The October 1990 Elections in Pakistan*. Report of the International Delegation. Washington, D.C. (1991), 28-9, 54-5, 112-3 (en adelante, NDI, *Pakistan 1990*).

¹³⁴ US Commission on Security and Cooperation in Europe. *Elections in Central and Eastern Europe, A Compendium of Reports on the Elections Held from March through June 1990*. Washington, D.C. (Julio de 1990), 95, 97, 109, 112-3.

¹³⁵ Atwood, S.J., Villaveces, M.M., *IFES Technical Election Assistance Project, Romania, March 10-September 29, 1992. Report*, 15.

¹³⁶ National Democratic Institute for International Affairs. National Republican Institute for International Affairs. *The June 1990 Elections in Bulgaria*. International Delegation Report. Washington, D.C. (1990), 24 (en adelante, NDI/NRI, *Bulgaria 1990*).

¹³⁷ Véase más arriba la nota 40.

1992 en Ghana.¹³⁸ La respuesta gubernamental generalmente favorable del Gobierno de Malawi las recomendaciones de las Naciones Unidas que preconizaban la creación de una comisión independiente para el referéndum de 1993, también contribuyó al éxito global de la votación.¹³⁹

La consolidación de la democracia exige que la institución que gestiona el proceso electoral sea independiente, competente y percibida como completamente justa por todos los candidatos y partidos que participan en el proceso.¹⁴⁰

Sin embargo, tal vez esos objetivos no queden establecidos todos de una sola vez, en cuyo caso la experiencia muestra que un sistema pluralista naciente sólo suscitará confianza en la medida en que los partidos participen por igual en el proceso de gestión electoral. Las prácticas antes descritas ilustran distintas posibilidades, que derivan del buen sentido más que de una obligación jurídica.

En las democracias establecidas se considera normal que el aparato electoral sea imparcial y digno de confianza. Pocas llegan tan lejos como Costa Rica, por ejemplo, que ha establecido su comisión electoral como el «cuarto poder», con fondos y composición garantizados por la constitución. Ya sea explícita o implícitamente admitida, la gestión independiente e imparcial de las elecciones es indispensable para la transición a una democracia representativa y la consolidación de ésta.

3.1.4 El derecho al voto

El reconocimiento constitucional o reglamentario oficial del derecho del ciudadano al voto es común a la mayor parte de los Estados y desempeña una función sustantiva y creadora de confianza; en algunos países el voto es obligatorio.¹⁴¹ Sin embargo, el derecho al voto no es absoluto y puede estar sometido a restricciones razonables que «no sean arbitrarias y no interfieran

¹³⁸ Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 40-2.

¹³⁹ *Report of the Joint International Observer Group on the Malawi National Referendum*, 14 Jun. 1993 (en adelante, JIOG, *Malawi 1993*). Tanto la misión preliminar de noviembre de 1992 como el informe del Centro de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos de enero de 1994 recomendaban la creación de una comisión independiente del gobierno; el gobierno nombró miembros adicionales de la oposición.

¹⁴⁰ Council of Freely Elected Heads of Government. National Democratic Institute for International Affairs, *1990 Elections in the Dominican Republic: Report of an Observer Delegation*. Special Report No 2(1990), 20.

¹⁴¹ Un examen rápido de las fuentes secundarias disponibles en los cuatro últimos años muestra que el voto es obligatorio, en uno u otro nivel, sólo en 17 países; Francia (colegio electoral para el Senado únicamente); Naurú; Perú (hasta la edad de 70 años); Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, N° 27, 1992-1993, 85, 163, 177; Argentina; Bélgica; Ecuador; Filipinas; Italia; México; Singapur; Turquía; Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, N° 25, 1990-1991, 65; Egipto (obligatorio para los hombres); Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, N° 25, 1990-1991, 65; Australia; Costa Rica; Grecia (para las personas menores de 70 años); República Dominicana; República Popular Democrática de Corea; Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, N° 24, 1989-1990, 29, 53, 61, 67, 81.

en la libre expresión de la opinión del pueblo».¹⁴² En lo que respecta a las elecciones parlamentarias, la mayoría de los Estados establecen requisitos de ciudadanía, edad y residencia. En su reciente encuesta mundial, la UIP observó que 18 años es actualmente la norma de edad para votar, adoptada por unos 109 Estados de los 150 examinados.¹⁴³ La Comisión Europea de Derechos Humanos ha sostenido el requisito de residencia por distintos motivos: el supuesto de que un ciudadano no residente no está directamente implicado ni informado; la imposibilidad casi total de que los candidatos presenten los temas electorales a los ciudadanos residentes en el extranjero; la necesidad de evitar el fraude electoral, cuyo riesgo aumenta en el voto por correspondencia; y por último, la vinculación entre la representación y la obligación de pagar impuestos.¹⁴⁴ Sin embargo, en la práctica se observa una tendencia creciente a ampliar el derecho de voto, por ejemplo, a los ciudadanos residentes en el extranjero. Una enmienda de 1990 a la ley electoral de Austria dispone que todo ciudadano que viva en el extranjero puede votar, sea o no residente en Austria.¹⁴⁵ El concepto de ciudadanía se está ampliando también a nivel regional; por ejemplo, el Tratado de Maastricht establece una «ciudadanía» de la Unión Europea y el derecho a votar y a presentarse a las elecciones municipales de los Estados miembros en donde ese ciudadano reside, en las mismas condiciones que los ciudadanos locales.¹⁴⁶ La Convención del Consejo de Europa de 1992 tiene efectos análogos sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local, que trata también de extender a los residentes extranjeros el derecho de voto y de presentarse a las elecciones a nivel local.¹⁴⁷

El Estado de derecho exige que las categorías excluidas del voto, si existen, sean conocidas por anticipado, y que se adopten disposiciones para garantizar la posibilidad de recurso. La sección 3 de la *Charter of Rights and*

¹⁴² Sieghart, *Human Rights*, 363.

¹⁴³ UIP, *Sistemas Electorales*, 16. El artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 1989, define al niño como «todo ser humano de menos de 18 años de edad a menos que, conforme a la legislación aplicable al niño, alcance antes la mayoría de edad». Véase también el art. 1, Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño, 1990, que va en el mismo sentido.

¹⁴⁴ Application 7566/76, 9 *Decisions and Reports* 121; citado en Sieghart, *Human Rights* 363.

¹⁴⁵ Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, Nº 25, 1990-1991, 33.

¹⁴⁶ Véase el Tratado de Maastricht, título I, artículo F; Parte II (ciudadanía de la Unión), artículos 8 y 8b. El ciudadano europeo tiene también derecho a votar y a presentarse como candidato al Parlamento Europeo en el Estado Miembro en que reside; art. 8b(2).

¹⁴⁷ Consejo de Europa, Convención de 1992 sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local: ETS No 144, art. 6. También están protegidas la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación: art. 3. Dado que el derecho a la libertad de expresión comprende «deberes y responsabilidades, puede estar sometido a formalidades, condiciones, restricciones o sanciones prescritas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad del territorio o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención de la delincuencia, la protección de la salud o la moral, la protección de la reputación o los derechos de otros, la prevención de la divulgación de informaciones confidenciales o la garantía de la autoridad e imparcialidad del poder judicial»: art. 9(2). También pueden limitarse las libertades de reunión pacífica y asociación, aunque en menor grado: art. 9 (3).

Freedoms de Canadá, por ejemplo, garantiza el derecho al voto de todos los ciudadanos, mientras que la sección 15 establece la igualdad ante la ley. La Ley electoral de Canadá excluye ciertas categorías, pero los tribunales han declarado que, conforme a la constitución, los jueces federales y los minusválidos mentales tienen derecho al voto. Una sentencia de 1993 del Tribunal Supremo de Canadá dispuso también que la exclusión reglamentaria de los presos era demasiado amplia y contraria al principio de la proporcionalidad.¹⁴⁸ Por otra parte, en otra decisión de 1993, el Tribunal Supremo dispuso que la *Charter* no garantizaba a los canadienses el derecho constitucional a votar en *referéndum*, que es «fundamentalmente un proceso consultivo» en oposición a las elecciones de los miembros de las asambleas legislativas federales y provinciales.¹⁴⁹ Las personas que, debido a la obligación de residencia, no pueden votar en un *referéndum*, no se benefician del principio de igualdad garantizado por la constitución.¹⁵⁰

Asimismo, otros países mantienen el requisito de residencia como condición básica del derecho al voto,¹⁵¹ pero tienden a ser tan restrictivos o más en lo que se refiere al derecho al voto de las personas minusválidas mentales o reconocidas culpables de ciertos delitos.¹⁵² Algunos países también impiden el voto de los militares, práctica especialmente corriente en América

¹⁴⁸ *Sauvé v Canada (Attorney General)* [1993] 2 SCR 438.

¹⁴⁹ La Comisión Europea de Derechos Humanos alcanzó una conclusión análoga respecto al *referéndum* del Reino Unido sobre la entrada en la Comunidad Europea: Application 7096/75: 3 *Decisions and Reports* 165; citado en Sieghart, *Human Rights*, 365; Goy, «La garantie européenne du droit à de libres élections législatives», 1290-7.

¹⁵⁰ Véase la interpretación del art. 3, Protocolo 1, Convención Europea de los Derechos Humanos, en Application 1065/61: véase más arriba la nota 28. También, Schweizer, R., «Zur Stellung der Schweiz gegenüber Art. 3 des Zusatzprotokolls zur Europäischer Menschenrechtskonvention (Gewährleistung von freien Ander geheimen Wahlen)», 41, 43-4.

¹⁵¹ Véase el art. 50, Constitución del Reino de Noruega de 1814, enmendada el 10 de junio de 1988: la amplitud con la que los residentes en el extranjero o las personas que sufran de un deterioro grave del estado mental puedan votar estará determinada por la ley; art. 6, Ley del 28 de junio de 1991 sobre la elección a la *Sejm* de la República de Polonia: los ciudadanos de 18 años de edad pueden votar, así como las personas cuya ciudadanía polaca no esté establecida, que no sean ciudadanos de otro país y que hayan sido residentes de Polonia durante cinco años. La ciudadanía, la edad de 18 años y la residencia fueron requisitos comunes en las votaciones de 1990 en varios países de la Europa del Este, en particular la República Democrática Alemana, Eslovenia, Croacia y Rumania: Checoslovaquia y Bulgaria han permitido que regresen para votar los ciudadanos no residentes. Véase US Commission, *Central and Eastern Europe*, 1990, en 14, 65, 79, 107, 127, 153. Las exclusiones basadas en trastornos mentales eran también corrientes en las leyes electorales de esos mismos países. Véase también Senegal (ciudadanía, edad de 21 años y 6 meses de residencia, aunque con disposiciones para la inscripción de los ciudadanos que residan en el extranjero): NDI, *Senegal 1991*, 12; Pakistán (ciudadanía, edad de 21 años, «considerado» residente en el distrito electoral): NDI, *Pakistán 1990*, 32.

¹⁵² Véase el art. 53, Constitución del Reino de Noruega de 1814, enmendada el 10 de junio de 1988: pierden el derecho al voto las personas sentenciadas por delitos criminales; también art. 6, Ley del 28 de junio de 1991 sobre la elección a la *Sejm* de la República de Polonia. Las personas condenadas a penas de prisión quedaron excluidas en la República Democrática Alemana, Hungría y Bulgaria; Checoslovaquia permitió a los presos que votaran en la localidad en donde estaban encarcelados. Véase US Commission, *Central and Eastern Europe*, 1990, en 14, 127, 147. Véase también Senegal (exclusión de los condenados): NDI, *Senegal 1991*, 12; Camerún (exclusión de los culpables de un delito de mayor cuantía): NDI, *Camerún 1992*, 21; las limitaciones al derecho de voto de los presos han sido admitidas por la Comisión Europea de Derechos Humanos; véase Applications 2728/66: 25 *Collection of Decisions* 38; 4984/71: 43 *Collection of Decisions* 28.

Latina.¹⁵³ Estas limitaciones, siempre que tengan una base racional, que sean proporcionales y que no se utilicen para privar del derecho al voto a importantes sectores de la población, corresponden al poder de apreciación de los Estados. Sin embargo, la privación discriminatoria del derecho al voto violaría los principios generales del derecho internacional.

El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Humanos tuvo en cuenta los principios de igualdad y de no discriminación en relación con el acceso a las funciones públicas, conforme al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. En *Silva and Others v. Uruguay*, los demandantes afirmaron que se habían violado sus derechos conforme al artículo 25, pues se les había privado por ley del derecho a la participación en actividades políticas, incluido el derecho al voto, durante 15 años, porque habían sido candidatos de formaciones políticas declaradas más tarde ilegales. Aunque el Gobierno argumentó que había derogado los artículos en cuestión, proporcionó escasa información que mostrar la existencia de una situación de urgencia. El Comité antes citado no encontró ninguna justificación para esa eliminación de todos los derechos. En ausencia de una situación de necesidad, el principio de la proporcionalidad permitía observar una violación del artículo 25 y el Uruguay tenía la obligación de permitir a los demandantes que participaran de nuevo en la vida política.¹⁵⁴

En la resolución 46/137, la Asamblea General de las Naciones Unidas reafirma que:

la denegación o la limitación sistemática del derecho de voto por motivos de raza o color es una violación manifiesta de los derechos humanos y una afrenta a la conciencia y la dignidad de la humanidad, y que el derecho de participar en un sistema político basado en una ciudadanía común e igualitaria y en el sufragio universal, es esencial para el ejercicio del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas.

El principio de la no discriminación va en la actualidad más allá de la raza e incluye la religión, el sexo, el grupo social, la opinión pública o cualquier otra consideración. Un sistema electoral que negara el derecho al voto a las poblaciones minoritarias, o que privara del mismo a la mitad de los

¹⁵³ Entre los países que niegan el derecho al voto de los militares figuran los siguientes: Brasil (por debajo del grado de sargento), Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay (por debajo del grado de cabo), Venezuela, Chad, Kuwait, Senegal y Túnez. Indonesia es un caso especial, pues aunque el personal militar no tiene derecho al voto, 100 de los 500 escaños de la Cámara de Representantes están reservados para miembros jubilados o activos de las fuerzas armadas, nombrados por el Presidente de la República.

¹⁵⁴ Comité de Derechos Humanos, Informe Anual de 1981: NU doc. A/36/40, pág. 153. Véase también *Massera v. Uruguay*; Comité de Derechos Humanos, Informe Anual de 1979: NU doc. A/34/40, pág. 124, citado en Sieghart, *Human Rights*, 365. En la Application 6573/74: 1 *Decisions and Reports* 87, la Comisión Europea de Derechos Humanos sostiene una ley holandesa que priva para siempre del derecho al voto a las personas reconocidas culpables de un comportamiento «no cívico» durante la Segunda Guerra Mundial. Citado en Sieghart, *Human Rights*, 363.

ciudadanos, excluyendo por ejemplo a las mujeres,¹⁵⁵ sería incompatible con las normas internacionales, e incapaz de reflejar la «voluntad del pueblo».

En una sociedad de Estados-naciones, que considere en particular que sus miembros son los individuos supuestamente sometidos a la soberanía territorial, la ciudadanía es sin duda el criterio fundamental para participar en la vida política nacional. Los principios jurídicos internacionales de no discriminación y proporcionalidad¹⁵⁶ limitan claramente la libertad de los Estados para condicionar el derecho al voto, como lo pone de manifiesto el pequeño número de restricciones admisibles mencionadas más arriba. Del reconocimiento del derecho individual al voto surge la necesidad del sistema de inscripción de los votantes, sin el cual en la mayoría de los casos no puede haber ejercicio eficaz de ese derecho.

3.1.5 *Inscripción de los electores*

Dar efecto práctico al derecho de las personas habilitadas para votar plantea problemas complejos. Reconocer formalmente el derecho al voto es sólo parte de la cuestión, pues existen notables oportunidades para impedir el ejercicio de ese derecho, por ejemplo, obstruyendo el acceso a la documentación necesaria o interfiriendo o desalentando de otro modo la inscripción. En El Salvador, por ejemplo, la inscripción de votantes resultó extremadamente difícil, pues se habían destruido numerosos registros de nacimiento en el curso de la guerra civil y buen número de posibles electores se habían desplazado dentro del país, con lo cual era especialmente difícil obtener documentos nuevos.

La «lista electoral» es así una característica primordial en la organización de elecciones libres y justas. Ese sistema, según sugería recientemente un comentarista, debe estar destinado a permitir la inclusión de todos los ciudadanos que cumplan las condiciones requeridas, con el fin de evitar que individuos, grupos de intereses especiales, partidos políticos o el gobierno cometan irregularidades y fraudes electorales; ha sido «ampliamente aceptado como un medio autorizado y legítimo de catalogar a la población electoral y de resolver los litigios».¹⁵⁷ Como señaló el Grupo de Observadores de la Commonwealth en las elecciones presidenciales de Ghana de 1992:¹⁵⁸

¹⁵⁵ Solamente los ciudadanos mayores de 21 años tienen derecho a votar en Kuwait: UIP, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, N° 24, 1989-1990, 109; las mujeres obtuvieron el derecho al voto en 2005. En Egipto, los hombres son inscritos automáticamente en las listas electorales y las mujeres sólo si lo solicitan; el voto es obligatorio únicamente para los hombres: *ibíd.*, N° 25, 1990-1991, 65-66. Para más información sobre las últimas novedades al respecto, véase la Primera Parte, *Elecciones libres y justas: nuevos avances por el camino de la democracia*, sección 3.5.

¹⁵⁶ Considerado en el sentido descrito antes en la nota 6.

¹⁵⁷ Courtney, John C., «Introduction», en Courtney, John C., ed., *Registering Voters: Comparative Perspectives*, The Center for International Affairs, Harvard University (1991), en 1-2. Las primeras elecciones con varios partidos celebradas en Comoros en noviembre de 1992, por ejemplo, fueron falseadas por el rechazo del gobierno a actualizar las listas electorales: Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, N° 27, 1992-1992, 63-5.

¹⁵⁸ Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 17.

Un registro electoral relativamente completo y exacto es el núcleo del proceso democrático, en el que un elector sólo puede votar si su nombre figura en el registro. Es así la clave de toda campaña electoral directa significativa y permite a los delegados electorales de los partidos realizar su misión el día del escrutinio.

La precisión es importante, en particular en los sistemas de representación proporcional que emplean circunscripciones de varios puestos elegibles, pero crear un sistema de inscripción fiable, no es sencillo. Pocos países serán capaces, como Dinamarca, de actualizar en forma continua y automática sus registros de electores, pues son las autoridades locales quienes facilitan la información.¹⁵⁹ En algunos casos, la «auto-inscripción» puede ser suficiente,¹⁶⁰ pero la acción gubernamental positiva será a menudo indispensable en las situaciones de transición. En el Reino Unido, los registros anuales se compilan mediante formularios enviados a cada familia en los que todos los miembros de la familia con derecho al voto deben indicar su nombre; también se efectúan visitas domiciliarias (en Canadá son regla las visitas de «enumeradores»). Se establecen y publican listas provisionales, sujetas a objeciones; en éstas decide un funcionario del registro electoral y contra esa decisión puede presentarse una apelación ante el tribunal de primera instancia. Después se deposita la lista final en las bibliotecas y otros edificios públicos.¹⁶¹ La experiencia muestra que la participación de los partidos políticos y de grupos de intereses especiales en la promoción, vigilancia y revisión del proceso de inscripción es a menudo necesaria, junto con amplios programas de educación cívica, que incluyan la formación de los funcionarios electorales y que permitan difundir el mensaje electoral al público,¹⁶² por ejemplo, indicándole como y donde inscribirse e informándole de los derechos y responsabilidades de la vida en democracia.¹⁶³

En un nivel práctico, el proceso de inscripción de los electores exige criterios claros de elegibilidad¹⁶⁴ y su aplicación coherente por parte de funcionarios capacitados. Cualquiera que sea el método utilizado –inscripción

¹⁵⁹ ECPRD, *Electoral System Legislation*, 53-4.

¹⁶⁰ No es seguro que la autoinscripción favorezca la participación de los electores; véase Wolfinger, Raymond E., «The Politics of Voter Registration Reform», en Courtney, John C., ed., *Registering Voters: Comparative Perspectives*. The Center for International Affairs, Harvard University (1991), 28.

¹⁶¹ *Ibid.*, 471.

¹⁶² Jeffrey Fischer, «Voter Registration in Emerging Democracies. Two Case Studies: Haití 1990; Guyana 1991.» en Courtney, John C., ed., *Registering Voters: Comparative Perspectives*, The Center for International Affairs, Harvard University (1991), 55.

¹⁶³ Las elecciones de junio de 1990 de Checoslovaquia fueron percibidas por una campaña concertada «salga a votar». Como indicaba un cartel en Praga: «El que no vota, vota por el totalitarismo». Participaron alrededor del 95% de los electores con derecho al voto: US Commission, *Central and Eastern Europe 1990*, 126, 132.

¹⁶⁴ Véase Brick, Gastil & Kimberling, *Mongolia 1992*, 18, que indican que no pudieron determinar cómo se habían establecido las listas electorales y recomiendan que el registro civil esté informatizado en el ámbito nacional, lo que permitiría a la comisión electoral central la gestión de las listas electorales.

voluntaria o censo oficial— las personas capacitadas para votar deben estar al tanto del procedimiento. Las listas electorales tienen que publicarse con rapidez y prever medios eficaces para corregir los errores, comprendidas las omisiones y la supresión de las personas fallecidas o que han cambiado de domicilio.¹⁶⁵ El Grupo Conjunto Internacional de Observadores, que vigiló el desarrollo del referéndum nacional de Malawi en junio de 1993, consideró que los electores estaban en general al tanto de lo que hacían, como resultado de los anuncios radiofónicos, de las reuniones públicas y de las campañas organizadas por grupos de intereses especiales y las iglesias. La Comisión del Referéndum de Malawi en junio de 1993, consideró que los electores estaban en general al tanto de lo que hacían, como resultado de los anuncios radiofónicos, de las reuniones públicas y de las campañas organizadas por grupos de intereses especiales y las iglesias. La Comisión del Referéndum de Malawi tenía también como deber específico la *promoción* de la inscripción y la educación ciudadana, de modo que la aplicación incoherente de las normas se debió sobre todo a la falta de formación.¹⁶⁶

Precisamente, se ha criticado a muchas elecciones recientes porque las deficiencias en la inscripción de los votantes, aparte de las omisiones menores, han arrojado dudas sobre su equidad.¹⁶⁷ Un informe preparado en 1992 por la IFES sobre el sistema de inscripción en Ghana citó distintas irregularidades técnicas del registro, incluido el número de electores inscritos aparentemente mayor que el estadísticamente posible, el fallo en eliminar las personas fallecidas desde 1987, las dobles inscripciones resultantes de problemas informáticos y la inscripción incoherente de los nombres.¹⁶⁸ Sin

¹⁶⁵ Véase Atwood, Susan J., Villaveces, Marta Maria, *IFES Technical Election Assistance Project, Romania, March 10-September 29, 1992*. Report. International Foundation for Election Systems. Washington, D.C. (1992), 14f, que recomienda la publicación anticipada del registro de electores y que «tanto los funcionarios electorales como los partidos políticos adopten la responsabilidad de advertir a los electores respecto a la necesidad de verificar esas listas». Véase también Brunet, Marchand & Neher, *Togo 1992*, 24.

¹⁶⁶ JIOG, *Malawi 1993*: «La aplicación estricta de los criterios de edad fue una novedad y planteó a veces problemas; los maestros locales actuaron como secretarios encargados de las inscripciones y fueron muy útiles...» (párrafo 55). Se observaron algunos casos menores de intimidación por la presencia de observadores del partido gubernamental, pero por lo demás la presencia de observadores contribuyó a obtener un alto grado de credibilidad.

¹⁶⁷ Véase National Democratic Institute for International Affairs, «Executive Summary, February 21, 1993 Presidential Elections in Senegal», International Delegation Report, Washington, D.C. (1993): los errors en las listas electorales, las tarjetas de electores y los documentos nacionales de identidad, unidas al problema de las cartas de electores duplicadas, tendieron a desfavorecer a los candidatos de la oposición, mientras que la distribución de «ordenanzas» en blanco, destinadas a permitir la corrección de errores por omisión, tendió a comprender la confianza en el sistema. National Democratic Institute for International Affairs. «Preliminary Statement. NDI International Observer Delegation to the Pakistan National Elections», 8 de octubre de 1993: se puso a menudo en duda la calidad de las listas electorales, que condujo a problemas de identificación y comprobación de los electores. En ambos casos, las misiones de observadores no consideraron que esas irregularidades bastaban para poner en duda los resultados globales de la elección. Véase también Commonwealth Observer Group, *Kenya 1992*, 12-14.

¹⁶⁸ Informe de la IFES del 1 de junio de 1992, 17, citado en Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 11-12.

embargo, el Grupo de Observadores de la Commonwealth fue algo más enérgico en su evaluación, observando que las inscripciones de los electores en los países en desarrollo tienden a tener deficiencias de uno y otro tipo. Lo que cuenta es determinar si derivan de la manipulación o de la confusión, así como su posible influencia en los resultados de una elección;¹⁶⁹ no se trata tanto del problema de los propios errores como de los «sesgos» de la lista en una dirección dada. El Grupo de la Commonwealth se mostró de acuerdo con la IFES en que los errores resultaban de la mala información más que de un intento deliberado de afectar los resultados, pero criticó el hecho de que la IFES hubiera rechazado el registro y pidiera «imperativamente» la formación de otro nuevo. Tenían que considerarse opciones menos costosas y las críticas habían servido simplemente para exacerbar la controversia.¹⁷⁰ Incluso si el número de errores y duplicaciones es alto en un caso dado, puede haber otros medios prácticos de evitar el voto doble o múltiple, por ejemplo, marcando a los electores con una tinta indeleble¹⁷¹ o utilizando «sufragios en espera».¹⁷² El grupo citó la experiencia obtenida en la votación para la independencia de Zimbabwe, realizada sin que hubiera un registro electoral formal:

...siempre que el registro electoral es inclusivo más que exclusivo (esto es, no ha sido alterado por la exclusión sistemática de determinados electores) y siempre que dé al conjunto de los electores una oportunidad razonable de votar, no constituye un obstáculo para la celebración de elecciones libres y justas siempre que la tinta utilizada para marcar a los electores sea fiable.

La *seguridad* del sistema de registro de los electores es así tan importante como su integridad.¹⁷³

El registro electoral y la publicación de listas verificables de los electores tienen que desempeñar una parte importante para establecer y mantener la confianza del electorado, contribuyendo así a lograr elecciones libres y justas. Teniendo en cuenta que es posible, por la manipulación del proceso de inscripción, privar del derecho al voto a grupos numerosos de la

¹⁶⁹ Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 12.

¹⁷⁰ El Grupo de Observadores de la Commonwealth señaló que la formación de un nuevo registro habría costado unos \$ 14,5 millones, para los que la IFES proponía una contribución estadounidense de \$200.000: *ibid.*, 14-15; véase también las conclusiones del grupo en 63-5.

¹⁷¹ *Ibid.*, 16. La tinta no es a veces indeleble, como sucedió en Nicaragua en 1990. En ausencia de otros problemas que indicaran la existencia del voto múltiple, los partidos aceptaron el resultado de la elección: Freely Elected Heads, *Nicaragua 1990*, 24.

¹⁷² Sobre el uso de los «sufragios en espera» en Camboya, véase *UIP Report of IPU Election Observer Mission, Cambodia, 16 May-4 June 1993*, 12-13.

¹⁷³ Como señala un comentarista: «El derecho a votar... debe ir acompañado del derecho a que el voto sea recontado sin que quede diluido en una masa de votos fraudulentos.» Kimberling, William C., «A Rational Approach to Evaluation Alternative Voter Registration Systems and Procedures», en Courtney, John C., ed., *Registering Voters: Comparative Perspective*. The Center for International Affairs, Harvard University (1991), 3.

población, la transparencia es indispensable. Los partidos políticos tienen una función fundamental incitando a sus partidarios a inscribirse, comprobando las listas provisionales y llamando la atención sobre los errores. La práctica varía entre el modelo de inscripción que es responsabilidad del Estado, basado en las encuestas y visitas domiciliarias, y el modelo de autoinscripción, en el que la iniciativa corresponde al votante. Ninguna regla determina la elección, pero las circunstancias deben imponer al Estado una intervención activa, por ejemplo en las situaciones de transición, en las que la idea de votar y la posibilidad de elegir pueden ser experiencias nuevas. Sólo si el conjunto de la población está al tanto de los procedimientos y es, en efecto, capaz de acceder a ellos, los resultados de la elección serán probablemente justos.

3.1.6 Educación cívica e información de los electores

La educación cívica y la información de los electores, como otros temas aquí mencionados, puede considerarse en principio como no incluidos en la estricta responsabilidad del Estado, en lo que respecta a la celebración de elecciones libres y justas; de hecho, la educación cívica forma parte del programa escolar en la mayoría de las democracias establecida. En el curso de las elecciones de 1991 en Zambia, el Grupo de Observadores de la Commonwealth estimó que tendría que hacerse previsto «un programa intensivo y amplio de educación de los electores acerca de los derechos, los procedimientos y las consecuencias» de la transición al sistema de partidos múltiples. El grupo lamentó el efecto aparentemente limitado de lo que se había hecho y en particular, el fallo de los medios informativos en contribuir a la educación de los electores.¹⁷⁴ La experiencia obtenida en Ghana en 1992 proporcionó un marcado contraste. Se colocaron numerosos carteles con instrucciones sobre el modo de votar, impulsando a la gente a ejercer su derecho de voto y promoviendo los ideales democráticos de tolerancia y actividad política pacífica. Con el apoyo financiero de instituciones gubernamentales y no gubernamentales extranjeras, se prepararon y distribuyeron ampliamente carteles educativos, programas de radio y televisión y folletos, dirigidos no sólo a los electores sino también a los candidatos y los partidos políticos;¹⁷⁵ el Grupo de Observadores de la Commonwealth llegó a la conclusión de que: «En todo el país, el votante medio parecía estar extremadamente bien informado acerca de la fecha de la votación, el horario y los procedimientos que debían aplicarse.»¹⁷⁶

¹⁷⁴ Commonwealth Secretariat, *Presidential and National Assembly Elections in Zambia, 31, October 1991*, Report of the Commonwealth Observer Group (1992), 12 (en adelante, Commonwealth Observer Group, *Zambia 1991*).

¹⁷⁵ Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 26-8; Anexos VII-IX.

¹⁷⁶ *Ibid.*, 65.

La mayoría de los observadores también se mostraron de acuerdo en que el programa de educación del APRONUC en Camboya tuvo un éxito extraordinario, tanto en lo que se refiere a los recursos como a los resultados.¹⁷⁷ Como dijo recientemente otro informe de una delegación internacional:

... la democracia puede definirse en términos muy formales: elecciones justas, prensa libre y partidos múltiples. Sin embargo, establecer un sistema pluralista exige algo más... Debe existir un entorno en el que los valores de la democracia sean comprendidos y aplicados por la población.... Ese entorno no es algo que surge espontáneamente. Es la consecuencia de las acciones de la gente que ocupa puestos importantes. El gobierno puede desempeñar una función importante estimulando las actividades... mediante programas de educación cívica no partidista que fomenten los valores democráticos entre la población adulta y que formen parte primordial del programa general de estudios. En ese sentido, tienen que desempeñar una función importante los partidos políticos, las organizaciones cívicas y los medios informativos.¹⁷⁸

De nuevo, el principio de la efectividad de las obligaciones, apoyado por la práctica real de los Estados en situaciones marcadas por las deficiencias en este aspecto,¹⁷⁹ como es la falta de experiencia de la votación en un entorno democrático con posibilidades «auténticas» de elegir, muestra cómo la educación cívica y la información de los electores pueden ser primordiales en el logro del objetivo de elecciones libres y justas. Las misiones de observación en las elecciones han destacado repetidas veces la necesidad de la educación cívica, la información de los electores y la formación de los escrutadores,¹⁸⁰ confirmando la necesidad de programas activos en situaciones de transición o cambio para que los resultados sean verdaderamente representativos de la voluntad del pueblo. Igual que sucede con la inscripción de los electores, una política gubernamental pasiva, que deje la educación en manos de los partidos políticos, y las iglesias y las ONG, puede no ser suficiente para establecer las condiciones fundamentales de la celebración de elecciones libres y justas.

¹⁷⁷ Véase en general UIP, *Report of IPU Election Observer Mission, Cambodia, 16 May-4 June 1993*.

¹⁷⁸ NDI, *Senegal 1991*, 38.

¹⁷⁹ Brunet, Marchand & Neher, *Togo 1992*, en 1, recomiendan un programa estricto de educación cívica, en particular porque la mayor parte de la población de Togo no tenía experiencia alguna de elecciones justas ni de la democracia.

¹⁸⁰ Además de los ejemplos antes citados, véase National Democratic Institute for International Affairs. «Executive Summary. February 21, 1993 Presidential Elections in Senegal.» International Delegation Report. Washington, D.C. (1993). National Democratic Institute for International Affairs. Council of Freely Elected Heads of Government. «Preliminary Post-Election Statement. International Delegation to the National Elections in Paraguay.» 10 de mayo de 1993. Asunción, Paraguay. Obsérvese también la labor de las organizaciones cívicas y de la Comisión Electoral Central de Bulgaria: NDI/NRI, *Bulgaria 1990*, 26-7, 31-2.

3.1.7 Candidatos, partidos políticos y organización política

Por contraste con algunos de los restantes indicios de las elecciones libres y justas, los candidatos, los partidos políticos y la organización política se incluyen con más facilidad en los conceptos tradicionales de los derechos humanos. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por ejemplo, dispone que todos los ciudadanos tienen derecho, sin discriminación, a participar en la dirección de los asuntos públicos, ser elegidos y tener acceso a las funciones públicas de su país. Ahora bien, esos derechos no son absolutos y puede estar sometidos a distintas limitaciones razonables. Por ejemplo, la elección por un Estado del sistema electoral puede influir directamente en la libertad de los individuos para presentarse como candidatos fuera del marco de un partido político reconocido. Los requisitos de «umbral» pueden limitar también las posibilidades de representación de los partidos que no tienen cierto porcentaje de votos.¹⁸¹ Los criterios de registro pueden evitar efectivamente la formación de partidos políticos, mientras que los monopolios estatales sobre ciertos recursos, como la financiación, los lugares de reunión, los transportes, las imprentas y los medios informativos pueden impedir toda organización política. Algunas de las limitaciones impuestas a las candidaturas individuales se han mencionado más arriba y otras restricciones se exponen más adelante, al tratar de las campañas electorales. La CSCE, por ejemplo, insiste en la necesidad de una *opción*, exigiendo una separación clara entre el Estado y los partidos políticos y señalando, en particular, que los partidos políticos no pueden confundirse con el estado.¹⁸²

En el contexto europeo, el artículo 3 del Primer Protocolo ha sido interpretado como la garantía de la libertad de elegir, que a su vez implica la libertad para presentarse a la elección y la libertad de organización política.¹⁸³ La Comisión Europea de Derechos Humanos sostuvo que la prohibición de los partidos políticos violaba el artículo 3. Los partidos deben tener oportunidades razonables de presentar sus candidatos a las elecciones, pero sin embargo deben estar sometidos a ciertas condiciones que afectan, por

¹⁸¹ Véase más arriba la sección 3.1.1. El umbral del 5% establecido en las elecciones rusas de diciembre de 1993 parece haber estado destinado, en particular, a excluir a los pequeños partidos «perturbadores»: US Commission, *Russia 1993*, 4.

¹⁸² CSCE: Declaración de la reunión de Copenhague: 29 I.L.M. 1305 (1990), párrafo (5.4). La ausencia de opción generalmente bastará para falsear el resultado de una elección: una delegación parlamentaria francesa en una reciente elección presidencial en un Estado africano, boicoteada por los dos principales candidatos de la oposición, llegó a la conclusión de que las elecciones «no tuvieron lugar en condiciones satisfactorias debido al carácter no contradictorio de este escrutinio y que su desarrollo planteaba más preguntas que las respuestas que proporcionaba.» *Bulletin de l'Assemblée Nationale*, N° 14 del 5 de octubre de 1993, 61-2.

¹⁸³ Goy, «La garantie européenne du droit à de libres élections législatives», 1301-2.

ejemplo a la inscripción y la financiación.¹⁸⁴ Observando «las condiciones generales» del proceso electoral, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dedujo el requisito de que debía permitirse a los diferentes grupos políticos que participasen en iguales circunstancias; debían «tener todas condiciones básicas análogas para efectuar su campaña».¹⁸⁵ La Comisión criticó a los sandinistas en el informe anual de 1983-1984 por haber utilizado todos los recursos del Estado para colocarse en una situación ventajosa.¹⁸⁶ En Chile se plantearon críticas análogas respecto del referéndum de 1978 y al plebiscito de 1980.¹⁸⁷

Los grupos de observadores de la Commonwealth han pedido también repetidas veces «la desvinculación entre el partido del poder y el gobierno». Como señaló un Grupo:¹⁸⁸

La experiencia reciente de la Commonwealth permite pensar que en el nivel político hay dos elementos de especial importancia par la realización de elecciones libres y justas en la transición de un sistema de partido único a un sistema de partidos múltiples: la creación de un entorno en el que todos los partidos políticos puedan realizar sus actividades legales en condiciones de igualdad y la desvinculación total entre las actividades, el personal y los recursos del gobierno, por un lado, y los del partido en el poder por otro.

En la práctica, esa identificación ha resultado difícil de evitar en el momento de la transición, por ejemplo, en las elecciones de 1992 en Kenia¹⁸⁹ y Ghana,¹⁹⁰ las elecciones de 1991 en Zambia¹⁹¹ o las elecciones parlamentarias de Nigeria en julio de 1992. En el último caso, sólo se permitió la participación de dos partidos políticos, creados ambos por la administración (militar), que también

¹⁸⁴ Se consideró razonable una disposición que exige que los partidos candidatos a la inscripción obtengan cierto número de firmas (de una a quinientas) como condición previa para la aceptación: Goy, «La garantie européenne du droit à de libres élections législatives», 1302, aunque en las elecciones rusas de diciembre de 1993 se consideró que el número elevado de firmas que habían de recogerse (100.000) era una causa de problemas: US Commission, *Russia* 1993, 8-15.

¹⁸⁵ *Final Reports on Cases 9768, 9780 and 9828*: IACmHR, 97, párrafo 49: OEA/Ser.L/V/II.77, doc. 7, rev. 1 (1990); texto en Buergenthal, T. y Norris, R.E *Human Rights: The Inter-American System*, Parte 3, Cases and Decisions, Booklet 21.6, Release 93-1, págs. 77, 89.

¹⁸⁶ *Ibid.*, párrafo 52.

¹⁸⁷ *Ibid.*, párrafo 54, citando sus informes anteriores.

¹⁸⁸ Commonwealth Observer Group, *Kenya 1992*, 7.

¹⁸⁹ *Ibid.*, vii: «En proceso de desacoplamiento...no se emprendió con el grado de compromiso necesario... y... el tiempo en el que podría haberse producido ese desacoplamiento fue demasiado breve»; véase también en ix, 39.

¹⁹⁰ Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 63.

¹⁹¹ Commonwealth Observer Group, *Zambia 1991*, 9-10, NDI/Carter Center, *Zambia 1991*, 43-4. Véase también Commonwealth Secretariat, *Referendum on the Draft Constitution in Seychelles, 12-15 November 1992*, Report of the Commonwealth Observer Group (1992), 12 (en adelante, Commonwealth Observer Group, *Seychelles, November 1992*); en lo que respecta a la República Popular Democrática de Corea, véase Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, No 24, 1989-1990, 61-2; y para Cuba, véase *Keesing's Record of World Events*, News Digest for February 1993.

costeó sus organizaciones y actividades y escribió sus manifiestos.¹⁹² Una vez más, los principios de carácter razonable y de proporcionalidad muestran hasta que punto esas restricciones hacen que las elecciones sean injustas.

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos confirma el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de asuntos públicos y a votar y ser elegido. La práctica estatal confirma a su vez que ese derecho no es absoluto, pero que puede estar sometido a limitaciones razonables y que los *criterios de candidatura* individual corresponden corrientemente a los necesarios para votar: edad mínima, residencia y ausencia de descalificación.¹⁹³ Está claro el razonamiento por el cual han de aplicarse ciertas condiciones tales como la edad o la residencia: un grado suficiente de madurez y vínculos con la comunidad.¹⁹⁴ Otras limitaciones pueden tratarse de proteger la integridad del sistema, por ejemplo, excluyendo a aquellos cuya independencia puede verse amenazada por responsabilidades legislativas, como son los jueces y los funcionarios de la administración pública, o los que pueden verse tentados por la posibilidad de obtener beneficios materiales, como son los contratistas de obras públicas.¹⁹⁵ La jurisdicción europea reconoce variadas condiciones y exclusiones, con inclusión de la detención penal y de los requisitos de residencia, pero dispone en general que estarán prescritas por la ley y serán razonablemente necesarias en una sociedad democrática. No deben ser requisitos arbitrarios ni violar el principio de la no discriminación.¹⁹⁶ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado el derecho del Estado a desarrollar libremente su vida interna sometido, sin embargo, a la obligación de respetar los derechos de las personas, tal como se reconocen específicamente en la Convención Americana de Derechos Humanos.¹⁹⁷

¹⁹² Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, Nº 27, 1992-1993, 169-71. Tras la elección, con una participación significativamente baja, la nueva legislatura no fue autorizada a realizar sus funciones, pues el régimen militar argumentó que sería inconstitucional antes de que presentara juramento un presidente elegido. Las elecciones presidenciales fueron debidamente celebradas en junio de 1993, pero anuladas después por los militares.

¹⁹³ Véase un resumen de los criterios de calificación en UIP, *Sistemas electorales: Estudio comparativo mundial*, Ginebra (1993). La ley electoral rumana prohibió la participación de «los que se hubiesen cometido abusos en el ejercicio de funciones políticas, judiciales y administrativas, hubieran infringido los derechos humanos fundamentales o hubieran organizado o sido instrumentos de represión al servicio de las fuerzas de seguridad, la antigua policía y las milicias.» Carothers, T., «Romania», en Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, en 81, no halla indicios de que esas disposiciones se hayan aplicado alguna vez.

¹⁹⁴ La Comisión Europea de Derechos Humanos mantuvo el límite de edad de 25 años (Cámara de Representantes) y 40 (Senado) en Bélgica: Application 6745-6/74 (*W, X, Y & Z v. Belgium*): 2 *Decisions and Reports* 110; citado en Sieghart, *Human Rights*, 363-4.

¹⁹⁵ Estos últimos se hallan expresamente excluidos de ser candidatos para la elección en Costa Rica: Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, Nº 24, 1989-1990, 53.

¹⁹⁶ Goy, «La garantie européenne du droit à de libres élections législatives», 1316-24.

¹⁹⁷ *Final Reports on Cases 9768, 9780 and 9828*: 1AcmHR, 97, párrafos 94, 99-102. Véase más arriba la nota 118.

Sin embargo, los obstáculos ideológicos o de fondo pueden violar el derecho individual a tomar parte en la dirección de los asuntos públicos, en lo que respecta en particular a las disposiciones del artículo 19 del Pacto Internacional y al principio de la no discriminación. En Indonesia, los candidatos deben ser leales a la *Pancasila*, como ideología básica del Estado; en el Irán, todos los candidatos con excepción de los que pertenecen a una minoría religiosa reconocida, deben creer en los preceptos del Islam y someterse a ellos y a al sistema vigente de gobierno; en Portugal, están excluidos si ocuparon puestos políticos importantes antes del 1 de abril de 1974 y no rechazaron claramente el régimen que estaba en el poder antes de esa fecha; en el Irak, deben sostener los principios y los fines de la revolución de julio de 1968.¹⁹⁸ La jurisprudencia vigente sobre negación o restricción de los derechos políticos indica que esas medidas violarán los derechos individuales si son irrazonables, arbitrarias o desproporcionadas; mientras que el Estado puede sentirse libre, por ejemplo, para limitar las actividades de aquellos que previamente han abusado de su puesto importante o que asumieron responsabilidades legislativas, negar los derechos políticos basándose simplemente en la opinión política plantea un reto directo al propio proceso democrático.

Otros requisitos técnicos pueden constituir también obstáculos para la participación política efectiva. El derecho a presentarse como candidato, por ejemplo, requiere a menudo el nombramiento por un partido político,¹⁹⁹ aunque a veces se autoriza la presentación de candidatos independientes.²⁰⁰

Los *requisitos de inscripción de los partidos políticos* pueden constituir restricciones de forma y fondo. El criterio primordial será el modo de aplicarlos en la práctica. Aunque el código electoral del Senegal de 1991 no contiene restricciones sobre los partidos, algunos grupos de oposición argumentaron que el requisito del pago de un depósito para la impresión de los boletines de voto, reembolsable sólo si el partido obtenía cierto porcentaje

¹⁹⁸ Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, No 26, 1991-1992, 79, 83, 133; *ibid.*, N° 23, 1988-1989, 49.

¹⁹⁹ Véase la República Dominicana, en la que los candidatos deben estar propuestos por un partido político reconocido por la Junta Electoral Central; sólo pueden presentarse candidatos independientes si están respaldados por un grupo político que tenga una organización y un programa análogos a los de un partido político: Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, N° 24, 1989-1990, 67.

²⁰⁰ En Bulgaria, por ejemplo, se exige la obtención de las firmas de 500 ciudadanos: NDI/NRI, *Bulgaria 1999*, 30. Las revisiones de la legislación electoral en los Estados bálticos y las repúblicas soviéticas en 1989 abrieron el camino a candidatos más diversificados. La ley letona de 1989 sobre la elección al Soviet Supremo estableció una edad mínima de 21 años para los candidatos, que además tenían que haber vivido en Letonia durante 10 años. Con anterioridad, sólo el partido comunista, los colectivos laborales y otras organizaciones públicas tenían autorización para proponer candidatos; la nueva ley extendió ese derecho a cualquier organización pública o política que tuviera por lo menos un centenar de miembros. Véase también US Commission on Security and Cooperation in Europe, *Elections in the Baltic States and Soviet Republics*, Washington, D.C. (1990), 62f, 100f, 126.

de los votos, era injusto respecto a los pequeños partidos con fondos limitados.²⁰¹ Aunque ese «umbral» pueda servir la finalidad legítima de restringir realmente a los partidos marginales, el NDI recomienda que se consideren otros métodos. La ley de 1991 de Togo, la Carta de los partidos políticos, describe los deberes de los partidos políticos, los reglamentos que regulan su creación y su financiación y las sanciones por contravenciones. Se requiere un mínimo de 30 personas para establecer un partido político, que han de proceder de las dos terceras partes de las prefecturas del país. La solicitud se dirige al Ministerio del Interior y, si todo está en orden, el partido debe publicar después información básica acerca de su organización en el boletín oficial y en otra revista. Los partidos autorizados pueden presentar candidatos en las elecciones.²⁰² En México puede registrarse un partido político si tiene por lo menos 3.000 miembros en cada uno de la mitad, como mínimo, de los Estados mexicanos o por lo menos 300 miembros en cada una de la mitad como mínimo de las circunscripciones de un solo puesto legislativo; en cualquiera de los dos casos, el número total de miembros no debe ser inferior a 65.000.²⁰³ El *Acuerdo sobre un arreglo político global del conflicto camboyano* disponía que cualquier grupo de 5.000 electores inscritos podía formar un partido político, pero exigía también que los programas de los partidos fueran coherentes con los principios y objetivos del Acuerdo. Sólo las personas afiliadas al partido podían presentarse como candidatos a la asamblea constituyente y el APRONUC tenía la responsabilidad de determinar si los partidos y los candidatos estaban calificados para participar en las elecciones.²⁰⁴

De vez en cuando, los gobiernos prohíben determinados partidos políticos. La Comisión Europea de Derechos Humanos ha establecido que no pueden acogerse a los beneficios del artículo 3 del Protocolo 1 de la Convención Europea los que participen en elecciones con una finalidad

²⁰¹ Los depósitos financieros son también un requisito corriente para los candidatos independientes, y su reembolso depende del número de votos obtenidos; en el Reino Unido, los candidatos pierden el depósito de £ 500 si no tienen en la votación el 5%, por lo menos, de los votos.

²⁰² Brunet, Marchand & Neher, *Togo*, 1992, 20. El IFES recomendó la extensión de ciertos plazos administrativos y, para proteger al proceso frente a la influencia política, la acreditación de los partidos políticos por parte de una comisión electoral.

²⁰³ Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, N° 26, 1991-1992, 113. Los partidos que piden la inscripción en Ghana tienen miembros en todas las regiones del país y oficinas en las dos terceras partes, por lo menos, de los distritos de cada región. Los miembros de la dirección del partido deben ser residentes en distritos distintos, «con objetos de asegurar un carácter realmente nacional»: Commonwealth Observer Group, *Ghana* 1992, 6.

²⁰⁴ *Comprehensive Settlement Agreement for Cambodia*, anexo relativo a las elecciones (Anexo 3), artículos 5-7:31 I.L.M. 180 (1992). Véase David Hearst y Jonathan Steele, «Russian parties bared from poll», *The Guardian Weekly*, 21 de noviembre de 1993, pág 7: la Comisión Electoral de Rusia excluyó a ocho agrupaciones políticas (la tercera parte del total) de la presentación de candidatos a las elecciones para el nuevo parlamento, previstas el 12 de diciembre de 1993. Afirmó que los ocho bloques no habían alcanzado el umbral de 100.000 firmas exigido por la ley o el requisito de recoger el 15% como máximo de las firmas en una sola región. Sin embargo, la Unión Popular de Rusia afirmó que la policía había confiscado 22.000 firmas la víspera de la clausura de las inscripciones. Véase también US Commission, *Russia* 1993, 8-9, 16.

incompatible con el artículo 17, esto es, destruir los propios derechos y libertades protegidos.²⁰⁵ Basándose en los *travaux préparatoires*, la Comisión Europea rechazó también la queja del demandante en el caso del Partido comunista alemán c. República Federal de Alemania, que afirmó que había sido disuelto, con confiscación de sus propiedades, en contra de lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11 de la Convención. La Comisión Europea observó que la finalidad confesada del partido era establecer una sociedad comunista por medio de una revolución proletaria y por la «dictadura del proletariado»; esto supondría la supresión de los distintos derechos y libertades protegidos por la Convención.²⁰⁶ En las elecciones de 1990, la Comisión Electoral de la República Democrática Alemana prohibió al Partido Republikaner neonazi de la Alemania Occidental o a sus secciones locales que presentaran candidatos, pues la ley electoral prohibía a los partidos o asociaciones políticas que fomentaran el odio nacional, racial o religioso o hicieran propaganda a favor de la guerra. Esa decisión no suscitó controversia.

La legislación búlgara permite la prohibición de los partidos basada en principios religiosos o étnicos, aunque ninguno fue proscrito en las elecciones de 1990.²⁰⁷ La reglamentación de Ghana prohíbe el uso de signos, símbolos o lemas que identifiquen a los grupos con cualquier región, origen étnico, religión o profesión determinada.²⁰⁸ En 1992 fue prohibido el registro del Partido Islámico de Kenia basándose en que era «un grupo religioso sometido a intereses extranjeros y porque estaba destinado a amenazar la seguridad nacional.»²⁰⁹

La *finalización* de los partidos políticos puede plantear problemas difíciles, en particular en situaciones de transición, por ejemplo, cuando el partido que gobierna mantiene un monopolio significativo de los recursos públicos o se teme la influencia externa.²¹⁰ En Nicaragua, en las elecciones de

²⁰⁵ *Glimmerveen and Hagenbeck v. Netherlands* (Applications 8348/78 and 8406/78): 18 *Decisions and Reports* 187; citado en Sieghart, *Human Rights*, 363. El artículo 17 dispone: «Ninguna disposición de la presente Convención puede interpretarse en el sentido de que implique que cualquier Estado, grupo o persona tenga derecho a entregarse a una actividad, o a realizar un acto que tenga por fin la destrucción de los derecho y libertades reconocidos en la presente Convención o a limitarlos en mayor grado de lo dispuesto en la Convención.»

²⁰⁶ Application 250/57; 1 *Yearbook* 222; citado en Sieghart, *Human Rights*, 105-6; véase también Fawcett, J. E. S. *The Application of the European Convention on Human Rights* (2a ed., 1987), 314-6.

²⁰⁷ NDI/NRI, *Bulgari* 1990, 20, 23-4.

²⁰⁸ Commonwealth Observer Group, *Ghana* 1992, 6-7.

²⁰⁹ Commonwealth Observer Group, *Kenya* 1992, 6. También se negó la inscripción por «motivos de seguridad» al Partido Verde y al Partido Verde de Kenia.

²¹⁰ El párrafo 6 de la parte dispositiva de la resolución 46/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «Respeto de los principios de soberanía nacional y de no ingerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales», adoptada el 17 de diciembre de 1991 por 102 votos a favor, 40 en contra y 13 abstenciones, «*Hace un firme llamamiento* a todos los Estados para que se abstengan de financiar o proporcionar, directa o indirectamente, cualquier otra forma de apoyo manifiesto o encubierto a partidos o grupos políticos y de adoptar medidas para socavar los procesos electorales en cualquier país...» Este principio está recogido en la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 47/130, 18 de diciembre de 1992, y 48/124, 20 de diciembre de 1993.

1990, el Consejo Electoral Supremo fue autorizado a conceder una cantidad a los partidos políticos; el 50% fue dividido entre ellos, en cantidades iguales y el resto basándose en el número de votos recibidos en las elecciones de 1984. Los partidos que no habían participado en la consulta electoral de 1984 recibieron la misma suma que el partido que había obtenido menos sufragios. Los partidos podían recibir fondos del extranjero, concediendo la mitad al partido en cuestión y el resto al Consejo Electoral Supremo.²¹¹ No se prohibió la recepción de fondos del extranjero en las elecciones de 1990 de Checoslovaquia: la financiación pública dependía del porcentaje de votos recibidos. Los partidos que no alcanzaban el 2% no recibían nada y las que tenía más del 2% recibían 10 coronas por cada voto.²¹² El Parlamento húngaro concedió un total de 700 millones de forints (US\$ 11,2 millones) para los partidos de la oposición en 1990, que recibieron subvenciones iniciales basándose en un número de miembros no verificado.²¹³ También se autorizó la recogida de fondos privados, dentro y fuera del país, pero los partidos no podían recibir contribuciones de gobiernos extranjeros.²¹⁴ En Rumania se admitían igualmente subvenciones estatales para los partidos políticos, con objeto de cubrir los gastos iniciales y basándose después en el número de candidatos presentados. Los partidos se quejaron de la recepción tardía de los fondos, que les colocó en notable desventaja respecto al partido en el poder, que conservó el control de los recursos públicos.²¹⁵

La cantidad que se permite gastar a los partidos políticos puede influir claramente en el resultado de una elección. Tanto la delegación parlamentaria francesa que acudió a las Seychelles en julio de 1993, como el Grupo de Observadores de la Commonwealth en noviembre registraron cierto número de quejas, incluida la ausencia de equilibrio en los recursos de los partidos.²¹⁶ No hay respuesta fácil al problema que consiste en saber como establecer o conservar un equilibrio; en noviembre de 1992, el Grupo de Observadores de la Commonwealth estimó que los detalles eran un «asunto político local que tenían que resolver el gobierno y los partidos», aunque

²¹¹ Secretario General de la Organización de Estados Americanos, *Observation of the Electoral Process, Nicaragua, 1989-90*. Observer's Guide, 1989.

²¹² US Commission, *Central and Eastern Europe*, 127. No es sorprendente que Alemania Occidental concediera considerable apoyo financiero y material a los partidos de la Alemania del Este en las elecciones de 1990: *ibid.*, 15-16.

²¹³ *Ibid.*, 38. También, Melia, T.O., «Hungary», en Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 39, 53-4. Los pequeños partidos pusieron objeciones a ese sistema de distribución, pero se mantuvo; aunque exigía una contabilidad de los fondos, pocos partidos lo habían hecho hasta fines de 1990.

²¹⁴ US Commission, *Central and Eastern Europe*, 38.

²¹⁵ US Commission, *Central and Eastern Europe*, 111; véase también respecto a Eslovenia (pág. 64) y Croacia (pág. 85).

²¹⁶ *Bulletin de l'Assemblée Nationale*, N° 14, 5 de octubre 1993, 61; Commonwealth Observer Group, *Seychelles, November 1992*, 14. La misión de julio estuvo presente en la elección de una Comisión Constitucional, que fue también observada por la Commonwealth; la misión de noviembre vigiló el referéndum sobre un proyecto de constitución.

también reconoció la necesidad de conceder fondos a los partidos en el período de transición.²¹⁷ Por otra parte, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha sostenido que las limitaciones de los gastos son inconstitucionales, ya que establecen notables restricciones directas a la expresión política y en esa forma están prohibidas por la Primera Enmienda.²¹⁸

Las democracias establecidas han aportado variadas respuestas al problema de la financiación gubernamental, las contribuciones privadas y los gastos de las campañas. En Francia, la financiación pública está limitada al 10% del máximo de 500.000 francos permitido por candidato y están reglamentadas las contribuciones privadas.²¹⁹ En el Reino Unido, los gastos de los distintos candidatos están limitados en las elecciones generales, pero no se aplican restricciones a las campañas nacionales de publicidad de los partidos políticos. Los candidatos tienen que nombrar un agente electoral para pagar sus gastos y llevar la contabilidad correspondiente, y han de presentar las cuentas en el plazo de treinta y cinco días que sigue a la elección.²²⁰

El dinero desempeñó una función importante en las elecciones rusas de diciembre de 1993. Las Comisiones Electorales Central y de Distrito concedieron una financiación limitada para los partidos/bloques y los individuos; se prohibieron las contribuciones procedentes de gobiernos y entidades del extranjero, pero no se ejerció ningún control y se gastaron sumas importantes, por ejemplo, por Zhironovsky, para adquirir costos tiempo de televisión.²²¹ Como ha señalado Jean Gicquel: «las principales causas de desigualdad contra las cuales hay que prepararse, y además luchar son el dinero y los favores del poder.»²²²

La financiación pública de los partidos políticos y de los gastos electorales se justifica en general por la necesidad de crear, en la medida de lo posible, condiciones de igualdad. Otros motivos identificados por Jean-Claude Masclet incluyen una combinación de libertad de asociación con soberanía del pueblo: la financiación pública hace que el derecho político sea

²¹⁷ Commonwealth Observer Group, *Seychelles*, November 1992, 14.

²¹⁸ Sin embargo, las limitaciones pueden ser válidas en el caso de que los candidatos se comprometan a observarlas al recibir fondos públicos; Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, N° 25, 1990-1991, 125.

²¹⁹ ECPRD, *Electoral System Legislation*, 261. Véanse más detalles en Masclet, Jean-Claude, *Droit électoral* (1989), 244-65. La Comisión Europea de Derechos Humanos ha sostenido la financiación pública que está de acuerdo con los resultados electorales precedentes; véase Application 6850/74: 5 *Decisions and Reports* 90.

²²⁰ Véase Representation of the People Act 1983, secciones 72-90; se establecen graves sanciones para las infracciones. En 1993, los límites (que pueden variar ligeramente según el tipo de la elección y de circunscripción) fueron, en el caso de una circunscripción de condado en una elección general, de £ 4.330 más 4,9 peniques por cada inscripción en el registro electoral. Véase, ECPRD, *Electoral System Legislation*, 469, 477.

²²¹ US Commission, *Russia 1993*, 27.

²²² Gicquel, J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 12ª ed., 1993, 139.

efectivo.²²³ También puede contribuir a lograr que los partidos políticos sean independientes de la presión financiera, en situaciones en las que la función de los partidos es compleja y a menudo controvertida.²²⁴

La democracia en la práctica, que exige la elección entre varias opciones, necesita por lo menos dos partidos políticos en competencia, aunque una división demasiado grande va en contra de la finalidad buscada. En situaciones de transición, los partidos políticos tropiezan a menudo con dificultades para establecerse o para realizar campañas significativas frente a los monopolios del poder y los recursos. No puede considerarse que la ayuda pública o externa sean inadmisibles, siempre que contribuyan en general al debate sano dentro del proceso democrático en curso de fortalecimiento. Sin embargo, cuando esa ayuda sustituye al apoyo de la base y a una organización local eficaz, cesa también de contribuir a la expresión de la voluntad popular en elecciones auténticas. Obviamente, una elección libre y justa es menos probable si el gobierno niega los recursos financieros a sus opositores, utilizando a la vez todos los recursos de que dispone para colocar en desventaja a la oposición. Igualmente, en teoría por lo menos, el gasto ilimitado por cualquier partido puede deformar el proceso electoral. El arte consiste en hallar un equilibrio que acomode del mejor modo el objetivo de dar a cada partido una oportunidad razonable de expresar su mensaje; esto puede suponer una combinación de financiación pública con control de los gastos electorales.

3.1.8 Campañas electorales

Los sistemas y las garantías legales son sólo una parte de la ecuación que produce una elección libre y justa. El modo real de aplicar los procedimientos y lo que sucede en la práctica determinarán en definitiva la posibilidad de que las poblaciones expresen libremente su voluntad.

Refiriéndose al sistema interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló la «relación directa» entre los derechos políticos y la «democracia» representativa como forma de organización del Estado, que al mismo tiempo presupone el respeto de otros «derechos humanos básicos».²²⁵

²²³ «En otros términos, el Estado no sólo tiene la facultad de la financiación pública para hacer que la libertad y la igualdad sean efectivas, sino también la obligación en ciertas circunstancias que ha de apreciar el legislador»: Masclet, Jean-Claude, *Droit électoral* (1989), 251.

²²⁴ Véase una exposición resumida de algunos de esos temas en Pinto-Duschinsky, M., «The Role of Political Parties», en International Foundation for Election Systems, *Central European Electoral Systems Symposium Budapest, July 30-August 2, 1991*. International Foundation for Election Systems. Washington, D.C. (1991), 74.

²²⁵ *Final Report on Cases 9768, 9780 and 9828*: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 97, párr. 41. Véase más arriba la nota 185.

los representantes ...son elegidos por los ciudadanos para aplicar ciertas medidas políticas, lo que ... implica la existencia previa de un amplio debate político sobre la naturaleza de las políticas que se han de aplicar, libertad de expresión entre los grupos políticos organizados, libertad de asociación, dando a esos grupos políticos la oportunidad de expresarse y de reunirse públicamente, y libertad de asamblea.

El derecho tiene que predominar sobre la voluntad de los dirigentes para «conservar la pureza de la expresión de la voluntad popular».²²⁶

El éxito de una elección no depende sólo de lo que sucede el día de la votación; hay que examinar la totalidad del proceso, incluidas cuestiones preliminares, como la naturaleza del sistema electoral, las condiciones que han de cumplirse para tener derecho al voto, la inscripción de los electores, la organización de los partidos y la educación cívica.²²⁷ Los indicios de una elección libre y justa tienen especial importancia en lo que respecta al desarrollo de la campaña electoral, en el que entran en juego ciertos derechos humanos fundamentales, junto con la responsabilidad del Estado, como se describe en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

Respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Los observadores nacionales e internacionales deberán determinar en particular si la libertad de movimiento, asamblea, asociación y expresión se ha respetado durante todo el período electoral; si todos los partidos han realizado sus actividades políticas dentro de la ley; si algún partido político o grupo de intereses especiales ha sido sometido a restricciones arbitrarias e innecesarias en lo que respecta al acceso a los medios informativos, o en general, a su libertad para comunicar sus opiniones; si los partidos, los candidatos y sus partidarios han disfrutado e igual seguridad; si los electores han podido votar libremente, sin miedo ni intimidación; si se ha mantenido el secreto de voto; y si el escrutinio se ha realizado, en general, evitando fraudes e irregularidades.²²⁸

²²⁶ Ibid., párrafo 42.

²²⁷ Véase un examen general de los temas básicos en UIP, Questionnaire concerning Parliamentary Elections: UIP doc. CHR/93/1; Secretario General de la OEA, Observation of the Electoral Process, Nicaragua, 1989-90, Observers' Guide; Consejo de Europa, *Handbook for Observers of Elections*, Estrasburgo, 1992.

²²⁸ Véase Consejo de Europa, *Handbook for Observers of Elections*, Estrasburgo, 1992; Secretario General de la Organización de Estados Americanos, *Observation of the Electoral Process, Nicaragua, 1989-90*, Observer's Guide, 1989, s.f. Véase también las distintas «listas de comprobación» y «notas de observación» anexas a los informes de los grupos de observadores de la Commonwealth; por ejemplo, *Malasya 1990; Bangladesh 1991; Zambia 1991; Kenya 1992; Ghana 1992*.

El componente de derechos humanos de numerosos derechos políticos y electorales no debe ignorarse, en la medida en que los aplicables al contexto electoral no pueden estar sometidos a ninguna derogación, mientras que otros pueden sólo limitarse conforme a la ley y, entre otras limitaciones, en la amplitud razonablemente necesaria en una sociedad democrática.²²⁹ La jurisprudencia establecida por el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Humanos y por los mecanismos regionales de Europa y las Américas confirma no sólo que las zonas admisibles de derogación deben interpretarse de modo restrictivo sino también que las propias derogaciones pueden estar sujetas a análisis.²³⁰

Pese a los elementos de apreciación implicados, el efecto de las deficiencias o debilidades en uno o más sectores debe sopesarse frente a la norma internacional de elecciones libres y justas. Tal vez, no es sorprendente que pocas elecciones en situaciones de transición permitan una evaluación clara *justa/injusta*; de hecho, la función de las misiones de observadores no es tanto efectuar un ejercicio aislado de verificación como facilitar el crecimiento de la democracia y el establecimiento de instituciones nacionales fuertes.²³¹ Las instrucciones típicas de los grupos de observadores de la Commonwealth, por ejemplo, destacan el origen de su misión en una invitación gubernamental, apoyada por los partidos políticos. La tarea de esos grupos es observar todos los aspectos pertinentes de la organización y realización de una elección conforme a la ley del país interesado. Además, deben determinar, en su enjuiciamiento imparcial y en el contexto de esa ley, si la elección o el voto han sido libres y justos. Sin embargo, no tienen función ejecutiva ni tampoco han de supervisar ni actuar como una comisión de encuesta.²³²

²²⁹ Las circunstancias que pueden justificar las restricciones tienden a variar según el derecho en cuestión; véase el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, por ejemplo, en particular el art. 12(3) – libertad de movimiento; el art. 19(3) – libertad de expresión; el art. 21 – libertad de reunión y el art. 22(2) – libertad de asociación.

²³⁰ Véase, por ejemplo, la interpretación y aplicación del art. 9(3); McGoldrick, D., *The Human Rights Committee* (1991), 476-71; y sobre las restricciones y limitaciones en general, Sieghart, P., *The International Law of Human Rights* (1983), 85-103.

²³¹ Véase Pierre Cornillon, Secretario General, Unión Interparlamentaria, «Rights and Responsibilities of Election Observers», UIP, Ginebra, marzo de 1994.

²³² Los grupos de observadores presentan su informe al Secretario General de la Commonwealth y al Gobierno del país interesado, y después a los líderes de los partidos políticos que intervienen en la votación. El mandato de esas misiones de observadores es más o menos idéntico; véase por ejemplo, el Commonwealth Observer Group, *Seychelles November 1992*, 2. Adoptada en Zimbabwe en 1991, la Declaración de la Commonwealth de Harare estableció como prioridad la promoción de los valores democráticos que reflejan las circunstancias nacionales, los derechos humanos, el estado de derecho de un gobierno justo y honrado. Los Jefes de Gobierno acordaron que además del asesoramiento y la asistencia técnica, un modo de fortalecer la democracia consiste en ayudar a los miembros a utilizar sus procesos electorales y otros constitucionales mediante el establecimiento de misiones de observadores a petición de los gobiernos miembros: Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 1-2.

Igual que la democracia no se funda en un solo escrutinio, no puede decirse que una elección *no* ha sido libre y justa sólo porque se hayan producido una o más infracciones de las normas internacionales. También, en muchos casos, la tarea del observador consistirá en ayudar a establecer la gama de desviaciones admisibles, aplicando las norma internacionales pertinentes a las circunstancias locales especiales. Aquí habrá que preguntarse a menudo si la «irregularidad» ha ejercido un efecto en la elección; ello muestra que el derecho internacional se preocupa más de los *resultados* que de las infracciones «técnicas». En este contexto de desarrollo progresivo, la responsabilidad del observador consiste ciertamente en señalar las violaciones manifiestas de los derechos electorales, pero también en mantenerlas en el contexto correspondiente y en indicar cómo y dónde puede efectuarse mejoras.²³³

Sin embargo, en algunas ocasiones, las condiciones básicas o el efecto acumulativo de los incidentes pueden inclinar la balanza hacia el lado negativo. En noviembre de 1993, por ejemplo, se señaló que el Departamento de Estado de los Estados Unidos había afirmado que las elecciones de Guinea Ecuatorial podían ser una parodia de democracia, debido a la brutalidad y el carácter represivo del régimen.²³⁴ Sin embargo, distintas perspectivas pueden producir diferentes evaluaciones. En las elecciones de Kenia de diciembre de 1992, algunos observadores estimaron también que no se había alcanzado la norma de elecciones libres y justas. El fiscal general trató de abreviar el proceso de presentación de candidatos de los partidos de la oposición; la legislación que impedía las reuniones de más de tres personas sin autorización, se utilizó para evitar reuniones de la oposición; periodistas y activistas de la oposición fueron detenidos y encarcelados sin juicio; y durante toda la duración de la campaña se produjeron ataques de poblados, quemas de cosechas y alteración de reuniones.²³⁵ La evaluación final del Grupo de Observadores de la Commonwealth fue que las elecciones constituirían un giro importante.²³⁶

²³³ Véase, por ejemplo, las conclusiones generales de las delegaciones parlamentarias francesas que observaron las elecciones en el Pakistán, Seychelles, la República Centroafricana, Burundi, Yibuti y Senegal en el curso de 1993; *Bulletin de l'Assemblée Nationale*, N° 7, del 8 de junio de 1993, 43, 44; N° 8, del 15 de junio de 1993, 43; véase *Bulletin de l'Assemblée Nationale*, No 14, del 5 de octubre 1993, 61, 62; N° 16, del 20 de octubre 1993, 44-5. Véase *Keesing's Record of World Events*, News Digest for March 1993, 39251, que señala que la elección general de Lesoto, celebrada bajo los auspicios de las NU en presencia de unos 130 observadores de 29 países, fue «libre y justa», ese a algunas insuficiencias en la distribución del material electoral. Véase también más adelante, la sección 3.2.

²³⁴ *Le Monde*, 21 de noviembre de 1993; véase también *ibid.*, 20 de noviembre de 1993. Los gobiernos francés y español rehusaron el envío de observadores, 'debido «a las condiciones de organización del escrutinio, que privan a las elecciones de su carácter realmente pluralista» ...' *Ibid.*, 24 de noviembre de 1993.

²³⁵ Véase International Republican Institute, *Kenya: The December 29, 1992, Elections*, 1993, 32; National Election Monitoring Unit (NEMU), *The Multi-Party General Elections in Kenya*, 1993.

²³⁶ Commonwealth Observer Group, *Kenya 1992*, 39, 40. En el aspecto positivo, el grupo observó la mejora de las actividades de la Comisión Electoral con el paso del tiempo; en Nicaragua, se registró en 1989-1990 una experiencia análoga y, en definitiva, de más éxito al producirse la apertura del sistema político: *Freely Elected Heads, Nicaragua 1989-90*, 12, 25-6.

Pese al hecho de que no puede calificarse a todo el proceso electoral de libre y justo, la evolución de la situación hasta el día del escrutinio y el recuento ulterior fue cada vez más positiva hasta el punto de que creemos que los resultados reflejan directamente en muchos casos, por imperfectos que sean, la expresión de la voluntad del pueblo. Constituye un paso de gigante en el camino hacia la democracia de partidos múltiples.

Queda por ver si esa evaluación optimista será confirmada por los hechos. Una de las ventajas de este enfoque consiste tal vez en que facilita la continuación del diálogo y, por consiguiente, el mantenimiento de presiones para que la práctica nacional se ajuste a las normas internacionales.²³⁷

3.1.8.1 *Derechos humanos y entorno electoral*

Es evidente que una campaña pacífica no es sólo responsabilidad del gobierno. El clima de tolerancia observado en Bulgaria en las elecciones de 1990, por ejemplo, se atribuyó en gran parte a la conducta de los partidos políticos, favorecida a su vez por las reuniones periódicas en las que participaron los dirigentes de esos partidos en los niveles nacional y regional.²³⁸ Las reuniones se celebraron en general sin interferencia, aunque hubo algunos incidentes de daños en los edificios de los partidos y el material de la campaña, y también de intimidación.²³⁹ También en Nicaragua los partidos actuaron con eficacia y efectividad para reprimir la violencia preelectoral, acordando con ayuda externa un conjunto de directrices destinadas a poner fin a esa violencia.²⁴⁰ La violencia y el acoso fueron características especialmente manifiestas de la campaña electoral del Pakistán en 1990, que incluyó asesinatos, secuestros y robos.²⁴¹ En 1993, se produjeron de nuevo graves actos de violencia, aunque una delegación internacional de observadores notó una mejora importante en el entorno preelectoral, en comparación con 1990. En gobierno deseaba crear una atmósfera en la que las elecciones pudieran realizarse imparcialmente y los

²³⁷ Ello explica, tal vez, porque el Grupo de Observadores de la Commonwealth quedó «profundamente entristecido» debido al rechazo por parte de los los partidos de la oposición a los resultados de la elección presidencial de Ghana de 1992, pese al compromiso preliminar de aceptarlos, y al hecho de que, no obstante, elegirían continuar con el proceso e impugnar la elecciones parlamentarias: *Ghana 1992*, 59-61.

²³⁸ NDI/NRI, *Bulgaria 1990*, 35-6. En las elecciones de Camboya de 1993, las UN organizaron también reuniones regulares entre los partidos, como contribución a la resolución de las disputas y a la reducción de las fricciones. En lo que respecta a los códigos de conducta, véase más adelante la sección 3.1.8.3.

²³⁹ Véase NDI/Carter Center, *Zambia 1991*, 44-7.

²⁴⁰ *Freely Elected Heads, Nicaragua 1989-90*, 18.

²⁴¹ NDI, *Pakistán 1990*, 52-4. La elección general celebrada en Jamaica en marzo de 1993 fue también alterada por la violencia, pese al código de conducta firmado por los partidos políticos que comprometía a todos los candidatos a frenar a sus partidarios: *Keesing's Record of World Events*, News Digest for February 1993, 39360. Sobre la violencia en Kenia, véase Commonwealth Observer Group, *Kenya 199*, 23-4. El Grupo llegó a la conclusión de que el Gobierno podía haber hecho más esfuerzos para crear un clima de partidos múltiples y promover mayor concientización y tolerancia del público; además, todos los partidos podrían haber hecho más para controlar los perores excesos de sus simpatizantes: *ibid*, vii, x.

partidos estuvieron de acuerdo en que el Gobierno había promovido un proceso abierto y competitivo.²⁴²

El «Joint International Observer Group» (JIOC) que actuó en el referéndum nacional de Malaui en 1993 observó que las condiciones de la campaña mejoraron con el tiempo. Al comienzo, los activistas de la oposición tuvieron dificultades para celebrar reuniones; se les rehusó el permiso o éste fue anulado o concedido sólo en el último minuto; por el contrario, las reuniones del partido gubernamental tenían a menudo prioridad o no requerían autorización. Algunas personas fueron detenidas y encarceladas y hubo ataques, amenazas e intimidación, incluida la falta de intervención de la policía.²⁴³ El JIOG invitó a todas las víctimas de acoso o intimidación a presentar quejas oficiales por escrito, señalándose cierto número de incidentes graves y comprobados. Las destituciones y detenciones llevaron a la Comunidad Europea a quejarse de que las autoridades de Malaui «no habían alcanzado normas aceptables de organización democrática de la campaña...» Además, las dos partes habían infringido la prohibición de emplear un lenguaje «provocativo, difamatorio o insultante». Ahora bien, la situación general mejoró al avanzar la campaña.²⁴⁴

La violencia y la intimidación fueron características destacadas de las elecciones de 1990 en Rumania, actos dirigidos casi siempre contra los miembros de la oposición. Por otra parte, el Gobierno y el Presidente en funciones «no hicieron esfuerzos claros para ayudar a garantizar una campaña segura, tolerante y pluralista».²⁴⁵ Esta experiencia señala un marcado contraste con la realización pacífica de elecciones en Checoslovaquia y Bulgaria.²⁴⁶

Puede haber casos de transición, por ejemplo de la guerra a la paz, en donde de modo lamentable pero realista deben aceptarse niveles más altos de violencia como parte del movimiento hacia la democracia representativa. Sin embargo, en otras situaciones ha de aplicarse menor tolerancia, cuando un gobierno no reacciona con prontitud y eficacia a los actos de intimidación, poniendo así en duda su propio compromiso hacia un proceso abierto y democrático.²⁴⁷

²⁴² NDI Preliminary Statement, International Observer Delegation to the Pakistan National Elections, 8 de octubre de 1993.

²⁴³ Véase también el comentario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en lo que respecta a los derechos humanos relacionados con la política en Paraguay en 1987 y en Panamá en 1989: informes citados en *Final Report on Cases 9768, 9780 and 9828*: IACmHR, 97, párrafos 56, 61. Véase más arriba la nota 117.

²⁴⁴ JIOC, *Malawi 1993*.

²⁴⁵ Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 83, 86f.

²⁴⁶ Ibid., en 125, 146. De igual modo, en Bangladesh en 1991: Commonwealth Observer Group, *Bangladesh 1991*, 28.

²⁴⁷ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha observado que la conexión de un gobierno con la violencia puede «modificar las condiciones básicas de igualdad en las cuales deben desarrollarse las elecciones»: *Final Report on Cases 9768, 9780 and 9828*: IACmHR, 97, párrafo 74. Véase más arriba la nota 117.

3.1.8.2 Acceso a los medios informativos y cobertura de los mismos

Teniendo en cuenta que la elección entre varios gobiernos y políticas es un principio primordial del ideal democrático, el acceso a los medios informativos en la sociedad moderna es obviamente indispensable para la difusión de los programas y las plataformas de los partidos. Como indica el documento de la reunión de Copenhague de la CSCE, los Estados deben cuidar «de que no haya ningún obstáculo de tipo jurídico o administrativo que se oponga al libre acceso a los medios informativos sobre la base de la no discriminación para todos los grupos e individuos políticos que deseen participar en el proceso electoral.»²⁴⁸ Solo si se dispone de esas facilidades, los candidatos disfrutarán efectivamente del derecho a expresarse con libertad, incluida la formulación de críticas,²⁴⁹ y los electores se beneficiarán del derecho de buscar y recibir información.²⁵⁰ Lamentablemente, la importancia de esos derechos al proceso democrático y electoral se pone con demasiada frecuencia de manifiesto por los esfuerzos que se efectúan para controlar el acceso a los medios informativos y por los abusos de ese control, en particular en las sociedades en transición, en las que la radio, la televisión y la prensa han sido durante largo tiempo un monopolio gubernamental.²⁵¹

En ningún caso, se pusieron de manifiesto los riesgos del control central con más claridad que en las elecciones rumanas de 1990.²⁵² Aunque la ley electoral le aseguraba el acceso a la radio y la televisión, la oposición,²⁵³

sufrió del limitado acceso a la programación, de una programación imprevisible y de un acceso desigual a los estudios y equipos de registro.

²⁴⁸ Párrafo (7.8), véase más arriba la sección 2.6.

²⁴⁹ Véase *Oberschlick v. Austria*, Caso N° 6/1990/197/257, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 23 de mayo de 1991. El Tribunal observó que la libertad de la prensa era, para el público, uno de los mejores medios de descubrir las ideas y actitudes de los dirigentes políticos y de formarse una opinión. En términos más generales, la libertad del debate político es el núcleo del concepto de la sociedad democrática y los límites de la crítica aceptable son, en consecuencia, más amplios en el caso de un político que actúa en calidad de hombre o mujer público que en el caso de una persona privada.

²⁵⁰ Artículo 19, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; véase más arriba la sección 2.3. Como señaló el delegado estadounidense en la Tercera Comisión de las Naciones Unidas en un contexto afín en 1972: «la libertad de elección es indispensable para el ejercicio del derecho a la autodeterminación. Para que esta libertad de elección tenga sentido, tiene que haber una libertad correspondiente de pensamiento, conciencia, expresión, desplazamiento y asociación. La autodeterminación implica un oposición legítima y enérgica y la celebración frecuente de elecciones.» Dept. of State Bulletin, 25 de diciembre de 1972, N° 1748.

²⁵¹ El proceso democrático puede verse amenazado también por un exceso de libertad, cuando los ataques personales ocultan las opciones y las cuestiones políticas. En las elecciones de Ghana de 1992 se consideró que los medios informativos habían rebasado con frecuencia la frontera que separa la libertad de expresión de la búsqueda de escándalos; se sugirió el establecimiento de un código de conducta para los medios de información: Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*, 45-49; véase Commonwealth Observer Group, *Guyana 1992*, Anexo X, Guidelines for Media and Political Parties. Véase más adelante la sección 3.1.8.3; también, Goodwin-Gill, *Códigos de conducta para las elecciones* (1998).

²⁵² La campaña fue sistemáticamente injusta. El Frente disfrutaba de todas las ventajas de haber asumido la dirección en un estado absolutista y las explotó al máximo. La oposición no dispuso de ningún recurso... Carothers, T., «Romania», en Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 83.

²⁵³ *Ibid.*, en 84.

...La cobertura de las noticias en la televisión fue regular y abiertamente favorable al Frente... (y)... ese sesgo representó una importante ventaja estructural...

En lo que respecta a los periódicos, la situación no fue mejor; el suministro de material, las facilidades de impresión y la red de distribución permanecieron en manos gubernamentales, y los partidos de la oposición fueron sometidos regularmente a intimidación para desanimar cualquier tentativa de publicación.²⁵⁴

En otros países de la Europa Oriental, el acceso a los medios informativos y las actividades de éstos no siempre estuvieron ausentes de críticas, aunque el margen de uso abusivo nunca alcanzó el mismo grado. En Hungría, por ejemplo, los candidatos se quejaron repetidas veces de una cobertura desigual, aunque el acceso a los medios informativos fue en general equitativo.²⁵⁵ En Bulgaria surgieron nuevos periódicos, pero las tiradas de los periódicos de la oposición resultaron a menudo limitadas en las instalaciones sometidas al control gubernamental. Tanto la televisión como los periódicos de propiedad estatal sólo proporcionaron la «línea oficial», pero como observó un comentarista, «teniendo en cuenta las realidades de un período de transición, la oposición nunca alcanzó plena igualdad en su aptitud para alcanzar los medios informativos.»²⁵⁶ En Checoslovaquia, todos los partidos recibieron cuatro horas de tiempo gratuito de radio y televisión, cuya distribución fue determinada de modo aleatorio por medios informáticos.²⁵⁷

²⁵⁴ Ibid. Véase también US Commission, *Central and Eastern Europe*, 110-111.

²⁵⁵ US Commission, *Central and Eastern Europe*, en 38f; también Melia, T.O., «Hungary», en Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 54-5.

²⁵⁶ Garber, L., «Bulgaria», en Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 148; véase la Oficina de la CSCE para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, «International Observation of the Referendum held in the Russian Federation on April 25, 1993»: los partidos políticos tuvieron aproximadamente las mismas posibilidades de presentar sus opiniones a los electores. Los medios impresos reflejaron una amplia gama de puntos de vista, mientras que los medios electrónicos, la mayoría en manos progubernamentales, concedieron un tiempo significativo a los puntos de vista de la oposición. Sin embargo, la CSCE recomendó una ley sobre el acceso por los partidos políticos a la televisión y la radio controladas por el Estado durante una campaña electoral.

²⁵⁷ Véanse los comentarios de Carnahan, R. y Corley, J., «Czechoslovakia», en Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 126-7. Véase la situación en el Camerún, en donde el tiempo de radiodifusión fue dividido entre los partidos basándose en el número de candidatos presentados. Sin embargo, la cobertura en los noticiarios estuvo desequilibrada constantemente a favor del presidente: NDI, *Cameroon 1992*, 30-3. Para la evaluación de la función de los medios informativos en Zambia, véase Commonwealth Observer Group, *Zambia, 1991*, 10, señalando que ambos partidos tuvieron iguales posibilidades de presentar su mensaje en los medios controlados por el Gobierno; NDI/Carter Center, *Zambia 1991*, 41-3. Véase también NDI, *Pakistan 1990*, 49-52, 113-4; NDI Preliminary Statement. International Observer Delegation to the Pakistan National Elections», 8 de octubre de 1993, en donde se observa que los medios electrónicos proporcionaron una cobertura en general equilibrada y dieron también acceso a unos 22 partidos para presentar directamente su mensaje a la población. Los medios impresos fueron también accesibles y disfrutaron de libertad en sus comunicaciones políticas. Véase Commonwealth Observer Group, *Malaysia 1990*, 14-16 (el equilibrio no pudo asegurarse porque se negó una cobertura apropiada a las personalidades y las políticas de la oposición); Commonwealth Observer Group, *Kenya 1992*, 26-7, 39 (la falta de prensa libre resultó manifiesta; los medios de radiodifusión de propiedad estatal fueron también partidistas).

La cobertura de los medios informativos fue problemática en la campaña para el referéndum de Malawi, teniendo en cuenta el monopolio de la Malawi Broadcasting Corporation (MBC). La MBC proporcionó amplia cobertura la Presidente, pero escasa a los partidarios del sistema de partidos múltiples. La programación estuvo desequilibrada al comienzo de la campaña y no mantuvo la neutralidad ni la igualdad de trato exigida por el reglamento del referéndum. En general, tuvieron prioridad las retransmisiones de las reuniones políticas presidenciales, incluso respecto a los programas de educación cívica. El principal periódico, el *Daily Times*, era de propiedad gubernamental, y los periódicos de la oposición no pudieron competir, aunque tras una orden judicial se eliminó la prohibición impuesta a dos periódicos. Las campañas de los grupos de la oposición resultaron más difíciles por la falta de medios de transporte y de la experiencia organizativa, y por el acceso desigual a los elementos básicos de la campaña, como los sistemas de altavoces.

Al examinar el código electoral del Senegal de 1991, el NDI recomendó que una «fórmula equitativa», que tuviera en cuenta la potencia relativa y los resultados de los medios informativos, «fuera establecida para garantizar a todos los partidos la posibilidad de dar a conocer su posición al electorado a través de los medios informativos». ²⁵⁸ En su examen preliminar de las elecciones presidenciales del Senegal de 1993, el NDI observó que había mejorado considerablemente el acceso a los medios informativos, pero que los controlados por el Estado tendían a favorecer al presidente saliente. ²⁵⁹ El artículo 36 de la Ley Electoral de las Naciones Unidas para Camboya y la práctica de las Naciones Unidas que condujo a las elecciones de 1993 proporcionan una perspectiva internacional relativa al principio del acceso a los medios informativos. La ley estipuló que para asegurar el acceso equitativo a los medios informativos de todos los partidos políticos participantes en la elección, todos los periódicos y medios de radiodifusión controlados por las autoridades públicas debían ponerse gratuitamente a disposición de las Naciones Unidas con fines de publicidad y de educación electoral. La Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) resistió a las tentativas de bloquear el acceso y organizó también discusiones especiales en la televisión en las que los representantes de los partidos pudieron dar a conocer sus políticas. Además, la propia emisora de la APRONUC, que transmitía 15 horas diarias, fue abierta en condiciones de igualdad a todos los partidos participantes. ²⁶⁰ En Rusia, un decreto de octubre

²⁵⁸ NDI, *Senegal 1991*, 30-1.

²⁵⁹ National Democratic Institute for International Affairs. «Executive Summary. February 21, 1993 Presidential Elections in Senegal.» International Delegation Report. Washington, D.C., 1993.

²⁶⁰ Véase UIP, «Report of IPU Election Observer Mission, Cambodia, 16 May-4 June 1993», Ginebra (1993), 7-8.

de 1993 dispuso igual acceso a los medios informativos, en particular a las redes de radio y televisión de propiedad estatal, para todos los candidatos y partidos. Antes de las elecciones de diciembre, ambas redes concedieron una hora por noche, con un orden de aparición decidido por sorteo.²⁶¹ Sin embargo, aunque se concedió igual tiempo, se señaló que la cobertura de las noticias fue en general pro gubernamental.²⁶²

En las democracias establecidas es ampliamente aceptado el principio del acceso igual a los medios informativos. Las fórmulas pueden variar, pero la premisa subyacente es la misma: los que compiten en una elección deben tener la oportunidad razonable de dar a conocer su mensaje. Las directrices de la radio y la televisión de Dinamarca, por ejemplo, asegurar *igual acceso* a todos los partidos inscritos, e *igual tiempo*, cualquiera que sea el tamaño del partido; sin embargo, no se permiten anuncios pagados en la radio y televisión.²⁶³ En Francia, el tiempo de la radio y la televisión está dividido por igual entre los partidos de la mayoría y de la oposición, aunque los partidos que no están representados en la legislatura disponen sólo de siete minutos de antena.²⁶⁴ En el Reino Unido e Irlanda, el tiempo de la radio y la televisión está determinado por comités que comprenden las autoridades de radiodifusión y los partidos, pero la publicidad pagada sólo se autoriza en la prensa y en carteles.²⁶⁵ Irlanda tiene un requisito estatutario de equidad, objetividad e imparcialidad en la radio y la televisión, pero no en la prensa.²⁶⁶ En el Reino Unido, los candidatos sólo pueden participar en los programas sobre la campaña electoral en su circunscripción si todos los rivales participan también o aceptan que el programa sea difundido.

El acceso a los medios informativos y la cobertura equitativa y equilibrada son así los dos elementos principales, mientras que en lo que respecta a la publicidad pagada, las democracias establecidas y emergentes adoptan medidas distintas.²⁶⁷ En una decisión reciente, El Tribunal Supremo de Australia examinó distintas perspectivas y mantuvo que una disposición que prohibiera toda la publicidad política pagada en los medios electrónicos

²⁶¹ US Commission, *Russia 1993*, 10, 17.

²⁶² *Ibid.*, 17.

²⁶³ ECPRD, *Electoral System Legislation*, 62. Véase también *Wilson v. Independent Broadcasting Authority* (1979) S.L.T. 279; aunque tres de los cuatro partidos políticos apoyaron la devolución en un referéndum escocés, el tribunal dispuso que el tiempo de radio difusión debía distribuirse por igual entre los aspectos de la cuestión. Citado en Merloe, véase más adelante la nota 200, 83.

²⁶⁴ *Ibid.*, 259; también Masclet, *Droit électoral*, 232-4.

²⁶⁵ ECPRD, *Electoral System Legislation*, 303-4, 476-7.

²⁶⁶ *Ibid.* Los medios privados son con frecuencia problemáticos. Los vínculos entre los principales periódicos y el gobierno ha dado lugar a preocupación en México desde hace largo tiempo, habiéndose observado sesgos en las noticias de las principales estaciones de televisión: Freely Elected Heads, *Reform in Mexico*, 7.

²⁶⁷ Véase en general Merloe, P., *Election Campaign Broadcasting in Transitional Democracies: Problems, Principles and Guidelines*. Preparado para el artículo 19, International Centre against Censorship. Proyecto previo a la publicación, agosto de 1993.

era inconstitucional.²⁶⁸ La prohibición violó la protección implícita de la libertad de la comunicación política porque dispuso, en particular, que se atribuyera tiempo de antena gratuito a los partidos políticos, con ventaja de los candidatos salientes y de los partidos representados en la legislatura precedente; no se adoptó ninguna disposición respecto al acceso gratuito o pagado a los medios electrónicos de las organizaciones y asociaciones. En su sentencia, el Tribunal indicó que la prohibición de la publicidad política pagada se habría mantenido, sin duda, si se hubiera formado parte de un conjunto que asegurara a todos los participantes en la política un acceso equitativo a los medios informativos.

Un examen reciente de las campañas electorales en la radio y la televisión propone unas dieciséis directrices, inspiradas en los derechos humanos internacional y en la práctica vigente en las democracias establecidas.²⁶⁹ Entre las directrices consideradas obligatorias figuran la obligación de los medios gubernamentales de informar al público, la concesión de acceso y de cobertura sin sesgo, la abolición o suspensión de las restricciones a los comentarios públicos, el castigo de los ataques personales en los medios informativos, la evitación de la censura, la concesión de acceso sobre una base no discriminatoria a todos los partidos, el logro del equilibrio y la equidad, la educación de los votantes y el examen judicial de las decisiones relacionadas con la radiodifusión. Para que los electores comprendan las opciones disponibles se necesita claramente un enfoque extenso y estructurado de esos medios informativos influyentes.

3.1.8.3 *Códigos de conducta*

Los códigos de conducta acordados entre los partidos se aceptan cada vez más en situaciones de tensión potencial como un medio práctico de contribuir a una elección pacífica; a largo plazo, esos códigos pueden ayudar también a desarrollar la confianza en el proceso democrático como mecanismo para conseguir un gobierno representativo y obtener un cambio pacífico. El artículo 7 del anexo sobre las elecciones del *Acuerdo sobre un arreglo político global* del conflicto de Camboya, por ejemplo, disponía que «la aplicación de un código de conducta establecido por el APRONUC en consulta con el Consejo Nacional Supremo de Camboya será la condición para ... la participación» en las elecciones. El Código establecía las libertades básicas de campaña que habían de tener todos los partidos, pero destacaba repetidas veces la prohibición de intimidación, violencias y posesión de armas en los partidos políticos. Los partidos acordaban indicar al APRONUC las reuniones

²⁶⁸ *Australian Capital Television Pty. Ltd. V. The Commonwealth; New South Wales v. The Commonwealth* (No. 2) (1992) 66 A.L.J.R. 695, examinado en Merloe, nota anterior en págs. 16-19.

²⁶⁹ Véase Merloe, P., *Election Campaign Broadcasting in Transitional Democracies: Problems, Principles and Guidelines*, 1993, 61-84.

previstas y, en cooperación y enlace las Naciones Unidas, evitar la coincidencia con reuniones de otros partidos. Además, todos los partidos se comprometían a educar a sus simpatizantes respecto al significado de la democracia, destacando por ejemplo el secreto del voto y la necesidad de que nadie supiera por quien había votado un individuo.

Tal vez el elemento más importante del Código para Camboya fue el acuerdo de que todos los partidos se reunieran por lo menos una vez cada dos semanas con el responsable electoral de las Naciones Unidas para examinar cualquier problema que hubiera surgido en la campaña. Al establecer así una vía regular de comunicación entre los partidos, las Naciones Unidas pudieron anticipar y evitar incidentes y malos entendidos que podrían haber conducido de otro modo a la violencia.²⁷⁰

Otros códigos de conducta han seguido una orientación análoga. El adoptado en Ghana en octubre de 1992, por ejemplo, incluía una disposición por la que los candidatos perdedores se comprometían a reconocer su derrota en la comisión electoral declarando que las elecciones habían sido libres y justas. El Código de las Seychelles incluía una sección relativa a la conducta referente a carteles y pancartas, mientras que las directrices adoptadas para la elección de 1992 de Guyana se centraban concretamente en los medios informativos y los partidos políticos.

Un problema primordial en las situaciones de transición es a menudo el fallo de los partidos competidores para comunicarse entre sí, junto con la falta de confianza en la habilidad del sistema para producir un resultado libre y justo. Los códigos de conducta en los que los partidos acuerdan unas reglas fundamentales y se encuentran con regularidad durante la campaña electoral contribuyen no sólo a evitar enfrentamientos posiblemente peligrosos sino también a obtener un apoyo popular por el proceso democrático.

3.1.9 *Escrutinio, control y resultados*

Aunque es improbable que la equidad de cualquier elección se determine sólo con referencia a lo que sucede el día de la elección, el proceso real de la votación merece especial atención. Entre otras cuestiones, la votación plantea el problema del emplazamiento de los locales de voto y de su accesibilidad para la población; la presencia de funcionarios competentes, conocedores del procedimiento; la presencia de representantes de los partidos; el secreto del acto del voto y la seguridad de las urnas; la integridad del proceso de recuento y su traducción en un resultado político auténtico. En un desglose todavía

²⁷⁰ Véanse las observaciones sobre la experiencia de Camboya en UIP, *Report of IPU Election Observer Mission, Cambodia, 16 May-4 June 1993*, Ginebra, (1993); véase el texto del código de conducta en *ibíd.*, Anexo II; así como también Goodwin-Gill, *Códigos de conducta para las elecciones*, (1998), en cuyos anexos figuran también otros ejemplos de ese tipo de códigos.

mayor, el escrutinio engloba también la organización y gestión de la votación, incluida la apertura y cierre de los locales de voto a las horas indicadas; la colocación de las cabinas y el movimiento ordenado de los votantes; la identificación y verificación de los votantes (de aquí la importancia de un sistema de inscripción fiable, examinado más arriba); el procedimiento establecido para objeciones y recursos; la entrega de las papeletas de voto a los votantes identificados; el marcado de las papeletas de voto sin que vean la operación los funcionarios ni otros electores; la entrega de las papeletas marcadas; y, en ausencia de otras garantías suficientes, la identificación de los votantes, por ejemplo, con tinta indeleble, a fin de evitar la doble votación. El proceso de recuento exige a su vez, medidas para conseguir que las urnas estén vacías antes de comenzar la votación, que estén en condiciones de seguridad después de cerrar el local de voto o durante cualquier período transitorio,²⁷¹ y que los votos se recuenten en un proceso que inspire confianza a los electores.

Las reglas fundamentales relativas al ejercicio de los derechos electorales se centran en la no discriminación, el acceso al escrutinio y al acto de votar, el sufragio igual y universal, la votación secreta y la garantía de que los resultados de la votación reflejaran la libre expresión de la voluntad de los electores. El presente examen se limita a esas cuestiones primordiales, haciendo referencia si corresponde a observaciones precedentes.

Primero, el principio jurídico internacional de la *no discriminación* exige que no se rehúse ni limite el ejercicio de los derechos por motivos que se consideran no pertinentes, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas u otras, el origen nacional o social, el nacimiento u otra situación. Este principio afecta prácticamente a todos los aspectos del proceso electoral desde la inscripción en adelante. Era explícito en el principio del sufragio universal, antes examinado, y se halla intrínseco en el derecho del acceso a la «maquinaria» de la votación (registro electoral, material de votación) y a la propia cabina de votación. El acceso no significa aquí sólo el acceso físico, en el sentido de que no haya violencia ni intimidación,²⁷² u obstrucción por la policía o fuerzas extragubernamentales,

²⁷¹ Durante su observación de la elección de Camboy de 1993, se llamó la atención de la delegación de la UIP respecto al hecho de que los cierres de las urnas se habían roto en el curso del transporte a zonas seguras. Tras inspeccionar los cierres y vigilar las condiciones de transporte, la delegación consideró que la rotura había sido accidental (debida en gran parte a la calidad de los cierres, junto con a las condiciones igualmente malas de las vías de tráfico), que la APRONUC había adoptado prontas medidas y que no había datos que sugirieran que la votación se había afectado de algún modo o que algún partido había obtenido ganancias como resultado. *Report of IPU Election Observer Mission, Cambodia, 16 May-4 June 1993*, párrafos 38-41, 57.

²⁷² En las elecciones de Nueva Caledonia de 1988 se establecieron barreras en las carreteras para impedir el acceso a varios locales de voto y también se observaron actos de violencia. No pudieron abrir catorce locales de voto y otros tres no pudieron permanecer abiertos durante todo el período de votación. El Consejo Constitucional anuló la votación de tres locales, pero dado el carácter nacional del escrutinio, consideró que a pesar de su gravedad, los incidentes en cuestión no bastaban para justificar la invalidación del conjunto de la elección: Masclet, J.-P, *Droit électoral*, 268-9.

sino también la accesibilidad en el sentido de que los locales de votación estén situados a una distancia razonable del lugar de residencia de los electores.²⁷³

El principio de la *igualdad del sufragio*, descrito más arriba,²⁷⁴ también exige que ningún voto tenga mayor valor que otro. Ello afecta a la delimitación de las circunscripciones pero tiene también consecuencias prácticas en el nivel de los locales de voto, en donde deben adoptarse medidas para impedir la votación múltiple, comprobando estrictamente los documentos de identidad de los votantes, marcando a los votantes con tinta indeleble, o aplicando ambas medidas.

El *escrutinio secreto* es otro aspecto del proceso que apenas permite ninguna limitación. Considerado anteriormente como uno de los varios «procedimientos equivalentes de votación libre»,²⁷⁵ el escrutinio secreto es ahora un principio único y absoluto, elevado con frecuencia al nivel del derecho constitucional o protegido por otras reglas estatutarias.²⁷⁶ Las escasas situaciones en las que no se aplica ese principio están en curso de desaparición o deben apreciarse en su contexto histórico especial.

En el Senegal, la aplicación del principio tropezó con objeciones «tradicionales»; existía como opción la votación secreta, pero la práctica de *no* utilizar una cabina de voto era ampliamente aceptada. Los críticos de la oposición afirmaron que esa práctica creaba por sí misma la presión para votar de modo que no se dieran pruebas de deslealtad hacia el gobierno.²⁷⁷ El NDI recomendó, a su vez, que se estableciera la votación secreta obligatoria, que entró en vigor por primera vez en las elecciones presidenciales de 1993.²⁷⁸

²⁷³ Un principio directriz de las elecciones de Ghana de 1992 y el referéndum de Malawi de 1993 fue que nadie tendría que recorrer más de 5 kilómetros para votar: Commonwealth Observer Group, *Ghana 1992*; JIOG, *Malawi 1993*.

²⁷⁴ Descrito más arriba en la sección 3.1.2.

²⁷⁵ Compárese el art. 21(c) de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el art. 25(b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

²⁷⁶ Véase el art. 3(3) de la Constitución Francesa: «El sufragio puede ser directo o indirecto en las condiciones previstas por la Constitución. Es siempre universal, igual y *secreto*». Citado en Masclet, *Droit électoral*, 270.

²⁷⁷ Para desalentar esa «votación pública» y conservar el principio y la práctica del escrutinio secreto se consideraron con frecuencia nulas a las votaciones en las que se permite la identificación del elector. Véase Masclet, *Droit électoral*, 272, 295-6.

²⁷⁸ NDI, *Senegal 1991*, 33-4; National Democratic Institute for International Affairs. «Executive Summary. February 21, 1993 Presidential Elections in Senegal.» International Delegation Report. Washington, D.C. 1993. La «votación pública» existe todavía en algunas partes de Suiza, una de las democracias más antiguas establecidas, y es el motivo por el cual el país no ha ratificado todavía el Protocolo 1 de la Convención Europea de Derechos Humanos. El *Landesgemeinde* es la autoridad suprema en cinco cantones suizos y comprende una asamblea de todos los ciudadanos activos que se reúnen de vez en cuando para deliberar sobre los asuntos del estado, practicar elecciones y votar sobre propuestas legislativas. Aunque varía en sus detalles de unos cantones a otros, la *Landesgemeinde* combina funciones electorales y legislativas, en las que la votación se produce alzando las manos. Véanse las observaciones de Villiger, M.E., *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)*, Zurich, 1993, sección 33; Schweizer, R.J., 'Zur Stellung der Schweiz gegenüber Art. 3 der Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (Gewährleistung von freien und geheimen Wahlen)', 41; Grisel, E., *Initiative et Référendum Populaires: Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Dorigny, 1987, sección VI.

Se expresaron preocupaciones análogas en los caso de Kenia, Nigeria y Uganda. La elección de Kenia de 1988 comprendió el «sistema de cola pública» en el nivel primario, en el que los votantes se alineaban públicamente detrás de las fotografías de su candidato predilecto. En aquel momento, los críticos observaron que la intimidación propia de ese proceso quedó ampliamente confirmada por los resultados, en los que no se eligió a ningún candidato que criticara al partido o a las políticas del gobierno.²⁷⁹ En las elecciones de Kenia de 1992 se exigió en principio un escrutinio secreto, pero en la práctica quedó a menudo comprometido por la mala disposición de los locales de voto, la insuficiencia de las cortinas y la mala gestión de las corrientes de electores. El proceso de marcar las papeletas de los votantes analfabetos en presencia de todos los agentes de los partidos abrió también el camino al sistema de votación pública, en particular en las zonas rurales en donde un alto número de votantes era analfabeto.²⁸⁰

La utilización de una o dos urnas fue uno de los motivos por los que la Dependencia de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas participó en los preparativos del referéndum nacional de Malawi. El gobierno propuso inicialmente un sistema de urnas separadas. En lugar de marcar una papeleta, el votante depositaba su papeleta en la urna que representaba la elección deseada, facilitando así la votación de la numerosa población analfabeta. Sin embargo, las Naciones Unidas defendieron el empleo de una sola urna, afirmando que una de las dos urnas podía llenarse con facilidad de papeletas suplementarias o alterarlas de otro modo. Con el acuerdo del gobierno llegó un experto externo, quien a su vez propuso el empleo de una sola urna y de dos papeletas de voto, que representaban las dos opciones. El sistema había sido utilizado con éxito en Malawi, Guinea, Senegal y Eritrea, y fue aceptado por el gobierno.²⁸¹

La cuestión del secreto surgió también en Bulgaria en 1990, en un sector debido a la transparencia de los sobres del voto y en otro debido a la composición o colocación de las cabinas de votación.²⁸² También se formularon quejas análogas en Rumania, en donde se vio a los funcionarios

²⁷⁹ Véase Departamento de Estado, *Country Reports on Human Rights Practices for 1988*, 155-68 (1989), que describe la práctica; y Human Rights Watch and Lawyers Committee for Human Rights, *Critique: Review of the Department of State's Country Reports on Human Rights Practices for 1988*, 99-104 (1989), señalando la insuficiencia de las críticas del Departamento. En las elecciones parlamentarias de Nigeria de 1992 se utilizó el mismo sistema de votación; la participación de sólo el 25% se atribuyó en parte a la hostilidad hacia el «escrutinio abierto»: Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, N° 27, 1992-1993, 170. Respecto a Uganda, véase *ibid.*, N° 23, 1989-1990, 123.

²⁸⁰ Commonwealth Observer Group, *Kenya 1992*, 34-5.

²⁸¹ JIOG, *Malawi 1993*.

²⁸² NDI/NRI, *Bulgaria 1990*, 45-6.

electorales «ayudando» a los votantes dentro de las cabinas.²⁸³ El número de irregularidades observadas en ese país y en el Camerún,²⁸⁴ incluso sin ser «sistemáticas», contribuyó a la falta general de confianza en el proceso electoral. Entre los muchos valores del sufragio secreto figura en particular, el hecho de que se asegura la libertad del elector, que puede elegir sin ninguna presión.²⁸⁵

El medio más eficaz para conservar la libertad del elector consiste sin duda, en evitar que se conozca el sentido de su voto; así no está obligado a cumplir promesas o compromisos que se le hayan sonsacado indebidamente y está protegido de las amenazas de aquellos a los que desagrada su voto y que podrían ejercer sobre él.

Sin embargo, la historia de las consultas electorales contiene numerosos ejemplos de gestión imparcial por los funcionarios electorales, de votación efectiva por los electores conocedores del sistema y sus requisitos, y de la transparencia de un sistema gracias a la presencia de los representantes de los partidos o de observadores de la elección.²⁸⁶ En Francia, cada candidato puede nombrar uno o más delegados que están autorizados a hallarse permanentemente presentes en los lugares en donde se celebra la elección. Tienen que vigilar las operaciones electorales y tener la seguridad de que el local de voto funciona correctamente. En el momento del recuento han de firmar el acta, en la que pueden añadir sus propias observaciones.²⁸⁷ En el Reino Unido, entre los presentes figuran el funcionario presidente (responsable), los encargados del escrutinio, los agentes de policía en funciones, los candidatos, los agentes electorales y los asesores.²⁸⁸

Los observadores internacionales han destacado repetidas veces la importancia de los observadores para establecer la confianza de los electores y garantizar la integridad del sistema. En Bulgaria, por ejemplo, representantes de dos partidos por lo menos vigilaron el escrutinio en casi todos los locales de voto. Además, estuvo presente una organización cívica ajena a los partidos, la Asociación Búlgara para unas Elecciones Justas; la

²⁸³ Carothers, T., «Romania», Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 90: «Dada la tradición de vigilancia y represión política... la falta de secreto puede ejercer un efecto paralizante sobre los que deseen votar a favor de la oposición». Véanse también las preocupaciones expresadas por la delegación del Consejo de Europa en las elecciones de septiembre de 1992: CE Doc.6724, Add. V. págs. 8-9 (1 de febrero de 1993).

²⁸⁴ NDI, *Cameroon 1992*, 36-41.

²⁸⁵ Masclét, *Droit électoral*, 270.

²⁸⁶ Véase ejemplos y descripciones en JIOG *Malawi 1993*; NDI Preliminary Statement. NDI International Observer Delegation to the Pakistan National Elections», 8 de octubre de 1993; NDI/Carter Center, *Zambia 1991*, 52-3 (con la observación de ligeras irregularidades); NDI/NRI, *Bulgaria 1990*, 42-6; US Commission, *Central and Eastern Europe*, 40-2 (Hungría).

²⁸⁷ Masclét, *Droit électoral*, 279.

²⁸⁸ ECPRD, *Electoral System Legislation*, 487ff.

ausencia de tales observadores en Rumania contribuyó a reducir la confianza de los electores. Al analizar el referéndum nacional de Malawi de 1993, el informe del JIOG llegó a la conclusión de que «los observadores nacionales son un importante elemento en la justicia de cualquier elección. Frenan los errores, las irregularidades y el fraude ...su sola presencia debería limitar las posibilidades de hechos desafortunados.»²⁸⁹ Los deberes de esos observadores, tal como se describen en el informe, muestran los medios por los que la presencia de un representante puede establecer la confianza del público consiguiendo que la disposición del local de voto sea correcta y que la urna esté vacía y cerrada herméticamente antes de la votación; verifican que no haya usurpación de identidad y que no se rehúse el derecho a votar sin motivo; cuidan de que la votación sea auténticamente secreta y están al acecho de problemas imprevistos; participan en las decisiones que exigen una derogación de las reglas, por ejemplo, la necesidad de añadir urnas; impiden que se efectúen campañas o actos de intimidación en el exterior de los locales de voto o en las colas; cuidan de que el local de voto esté correctamente cerrado y que a nadie se le impida votar; vigilan el escrutinio y aceptan o ponen en discusión ciertas decisiones difíciles, por ejemplo, las que se refieren a los boletines nulos o estropeados; reciben una copia firmada de las actas y cuidan de que no se alteren los boletines ni los resultados durante el traslado del local de voto al centro del distrito.²⁹⁰

Los Estados que participaron en la reunión de Copenhague de la CSCE en 1990 expresaron su opinión de que «la presencia de observadores, tanto extranjeros como nacionales, puede mejorar el proceso electoral...Por ello, invitan a los observadores de cualquier otro Estado participante en la CSCE y de cualquier institución u organización privada idónea que lo desee a que observen el desarrollo de sus procesos electorales nacionales, en la amplitud permitida por la ley». Pese a la apertura a la presencia externa, los observadores extranjeros pueden suscitar controversias porque se les percibe como interferentes, porque hacen su trabajo demasiado bien, o porque no lo hacen en absoluto.²⁹¹ Sin embargo, un volumen importante de conocimientos

²⁸⁹ JIOG, *Malawi 1993*, párrafo 124.

²⁹⁰ Ibid. En su análisis de 1991 del código electoral del Senegal, el NDI recomendó que se facilitara la presencia de representantes de los partidos como observadores de la votación; ello pareció haberse conseguido en las elecciones de 1993, por lo menos en la fase de votación y tal vez en la inscripción de los votantes: Executive Summary, Februray 21, 1993. Presidential Election in Senegal, 8 de abril de 1993.

²⁹¹ En lo que respecta a algunos de los posibles problemas, véase NDI/Carter Center, *Zambia 1991*, 47-50, 61-5, 66-7; también Pierre Cornillon, Secretario General, Unión Interparlamentaria, «Rights and Responsibilities of Election Observers», documento presentado en la Conferencia Internacional de La Laguna sobre Libertad de las Elecciones y Observación Internacional de las Elecciones, Tenerife, 27 de febrero-2 de marzo de 1994. En México, se ve todavía con sospecha a los observadores extranjeros; los observadores nacionales pueden ser tolerados como individuos, pero sólo en condiciones estrictas; Freely Elected Heads, *Electoral Reform in Mexico*, 31.

garantiza en la actualidad la realización correcta de la tarea. Como ha observado un comentarista experimentado,²⁹²

un sistema electoral digno de confianza es decisivo para asegurar la existencia de una forma democrática de gobierno. Cuando surgen problemas respecto a la calidad del sistema, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales deben estar dispuestas a patrocinar la presencia de delegaciones de observadores internacional que puedan, entonces, determinar si existe el compromiso hacia elecciones libres y justas y, cuando corresponde, fomentar los medios de mejorar el proceso electoral.

Parece que los observadores *locales* eficaces, representantes de los partidos o funcionarios de imparcialidad reconocida, responden mejor a las aspiraciones nacionales de un sistema electoral libre y justo. Sin embargo, en situaciones de transición, el mejor modo de desarrollar y fortalecer las instituciones nacionales puede consistir en hacerlas accesibles a los observadores internacionales y receptivas a los programas de formación práctica y teórica.

Por último, se plantea el recuento y, en los casos apropiados, la *transferencia del poder* al partido que ha ganado las elecciones. La integridad del recuento es complementaria al principio del escrutinio secreto; cuida de lograr que se tenga en cuenta el deseo expresado por el elector y que el resultado declarado corresponda a la totalidad de los sufragios emitidos. En ciertos casos los votos son contados en el local y en otros, en las urnas se transportan a locales de voto centrales o regionales. En cualquier de los dos casos, la transparencia del proceso es tan importante como la precisión del recuento. El transporte de las urnas da lugar corrientemente al temor a la sustitución, como sucedió en Panamá en 1989; por otra parte, si no se efectúa el recuento en un nivel central puede suceder que se identifique el modo de voto de una pequeña comunidad, con la posibilidad resultante de perjuicios en una ulterior distribución de los recursos nacionales.²⁹³ De nuevo, puede mejorarse la confianza en el proceso mediante la presencia de representantes de los partidos en el curso del recuento y durante cualquier período de transporte de las urnas.

La *tabulación paralela de los votos* ha resultado útil como medio de verificar independientemente los resultados señalados por las autoridades electorales. En este proceso, los observadores registran los resultados obtenidos en determinados locales de voto y los comparan con los resultados oficiales:²⁹⁴

²⁹² Garber, I., «The Role of International Observers», en Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 211, 220.

²⁹³ Commonwealth Observer Group, *Zambia 1991*, 18-19.

²⁹⁴ Véase en general Garber, L. and Cowan, G., «The Virtues of Parallel Vote Tabulations», 4 *Journal of Democracy* 95, 106 (1993).

La vigilancia del recuento de los votos como parte de una acción general de observación de las elecciones puede aumentar la confianza de los votantes que sospechan un posible fraude, y permite proyectar los resultados con más rapidez, conocer los vencedores reales y poner al descubierto toda tentativa de manipulación.

Además, como sugiere la experiencia de Nicaragua de 1990, la evaluación precoz de los resultados probables obtenidos mediante una tabulación paralela de los votos puede ayudar a los observadores a facilitar el traspaso pacífico del poder, mediante contactos informados con los candidatos salientes y los líderes de la oposición.²⁹⁵

3.1.10 *Quejas y resolución de litigios*

Un sistema electoral libre y justo no depende sólo de la inscripción de los votantes, la realización de una campaña libre, la presencia de observadores y el secreto del voto; ha de ser también capaz de tratar con prontitud y eficacia los distintos tipos de quejas que inevitablemente surgirán. Pueden incluir el rechazo del derecho de ser candidato o elector, las tentativas para reducir la participación electoral,²⁹⁶ las alegaciones de mala interpretación de las leyes o los procedimientos electorales, las presuntas violaciones del derecho penal, las disputas respecto a la precisión del recuento o las afirmaciones de que el efecto acumulativo de tales irregularidades es tan aplio que invalida las elecciones.²⁹⁷ Por lo general, lo que se plantea es la validez del resultado o la penalización de quienes han violado las leyes electorales. El derecho a remediar una violación de los derechos humanos es por sí mismo un derecho humano,²⁹⁸ mientras que las sanciones contra los que infringen disposiciones de la ley electoral son implícitamente necesarias en todo sistema eficaz de aplicación. La integridad del sistema exige no sólo que esas cuestiones sean tratadas por una autoridad independiente e imparcial, como la comisión electoral o los tribunales, sino también que las decisiones sean alcanzadas en el momento oportuno, con objeto de no retrasar el resultado de las elecciones.

²⁹⁵ Freely Elected Heads, *Nicaragua 1989-1990*, 25-6.

²⁹⁶ Véase Thomas B. Edsall y Malcolm Gladwell, 'Probe Begins on NJ «Vote Suppressing» Claim', *The Guardian Weekly*, 21 de noviembre de 1993, pág. 14 (tomado del *Washington Post*), informando las alegaciones de que el Gobernador Republicano elegido de Nueva Jersey, Christine Todd Whitman, habría gastado centenares de miles de dólares para limitar la participación de los electores negros, utilizando «dinero en sobres» para persuadir a los pastores afroamericanos, a la base del partido Demócrata y a los funcionarios de las secciones electorales a no realizar actividades de incitación al voto.

²⁹⁷ Véase NDI/NRI/, *Bulgaria 1990*, 53-4.

²⁹⁸ Véase, por ejemplo, el art. 2(3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; el art. 13 de la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950; el art. 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 y el art. 7 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1986.

Igual que sucede con otros aspectos del proceso electoral, la disponibilidad de tales procedimientos debe hallarse abierta y se conocida por los electores y los partidos.

Una parte del proceso de anticipación y gestión de las demandas incluye gran parte de lo que ya se ha indicado, como son prácticas tales como la presencia de observadores y la tabulación paralela de los votos. En el nivel formal, lo que importa no es tanto la sanción como la oportunidad de la respuesta. En los casos de violencia o intimidación, por ejemplo, lo que se necesita es una reacción temprana con objeto de que la continuación de las perturbaciones no tinerfiera en la libertad primordial del elector de elegir. Sin embargo, los sistemas nacionales tratan también, en general, de reparar con rapidez los errores de forma. El objetivo final sigue siendo el establecimiento de un gobierno representativo; y la resolución rápida de cuestiones que pueden provocar división, se considera, en general, como el mejor modo de servir al interés nacional.

3.2 Evaluación

Determinar si una elección es auténtica, libre y justa no se limita a determinar si los electores han votado o no; requiere el enjuiciamiento de un proceso dinámico y volutivo, lo que se a su vez debe considerarse a menudo como una etapa primordial, aunque sea imperfecta, hacia la democracia representativa. Muchas de las elecciones antes consideradas dejan a los observadores que efectúen evaluaciones en «negro y blanco».²⁹⁹ Cada elección se ve afectada por las circunstancias locales y por el momento histórico especial del país, pero en conjunto permiten enriquecer la práctica de los Estados, que crea o consolida las normas internacionales.

La experiencia de los observadores no es menos importante cuando una elección no alcanza esas normas, aun sin estar sujeta a manipulación abierta. En el Pakistán, en 1990, el examen poselectoral del NDI halló que los observadores habían encontrado relativamente pocos incidentes de irregularidades graves.³⁰⁰ Sin embargo, en aquel entonces la oposición ya

²⁹⁹ Véase, por ejemplo, Garber, L., «Bulgaria», en Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, en 145: «Una evaluación final de la campaña electoral de Bulgaria .. requiere analizar la amplitud con la que todos los partidos pudieron comunicar sus mensajes y el grado con el que el gobierno actuó afirmativamente para eliminar las iniquidades del proceso. En el lado positivo, la campaña comprendió un amplio espectro de partidos activos; ningún obstáculo legal ni práctico impidió a cualquier partido político que se formara o compitiera en las elecciones. En el lado negativo, figuró la disparidad de los recursos de que dispusieron los partidos». Garber observa además que la igualdad absoluta de las oportunidades ofrecidas a los partidos políticos, o incluso el equilibrio relativo, es rara vez, posible: *ibid.*, en 156.

³⁰⁰ NDI, *Pakistan 1990*, 80-1; véase también NDI, *Cameroon 1992*, 52-5.

había denunciado las elecciones, aunque quedó así expuesta a las críticas porque no certificó el carácter fraudulento de la consulta electoral:³⁰¹

...los medios informativos y las instancias políticas desean evaluaciones inequívocas de ls elecciones. Sin embargo, la realidad es que tales evaluaicones son a veces imposibles, en particular cuando sólo pueden confirmarse algunas de las alegaciones y cuando el efecto acumulativo de las irregularidades sobre el proceso exige juicios subjetivos... En tales circunstancias, las delegaciones de observadores deben señalar simplemente las alegaciones y sus observaciones, sin abordar necesariamente el problema final consistente en saber si las elecciones han sido o no libres y justas.

La experiencia variada de las delegaciones de observadores internacionales, las actividades de asistencia electoral de las Naciones Unidas y las reglas y normas del derecho internacional permiten establecer una lista relativamente coherente de las condiciones que han de cumplirse para celebrar elecciones libres y justas en el sistema actual de Estados interdependientes. Sin embargo, quedan por responder numerosas preguntas primordiales, incluida la amplitud legal del interés de la comunidad internacional por el proceso electoral de cada Estado.

En la siguiente sección, se presentan leyes y principios que, basándose en el anterior examen, pueden considerarse de carácter absoluto o casi absoluto. Pueden estar vinculadas a otras normas, muchas de las cuales contribuyen, como ya se ha mostrado, a la realización de los objetivos establecidos por el derecho internacional general. En cada caso, las reglas, los principios y las normas en cuestión parecen reflejar un amplio consenso de opinión entre las democracias establecidas y emergentes, siendo la única distinción el grado con el que pueden reflejar una oblicación positiva más que una norma o una práctica deseable.

³⁰¹ Ibid., 103-9, en 108; véase las recomendaciones de la delegación en 110-7. Véase la evaluación de la función de los observadores internacional y nacionales en NDI/Carter Center, *Zambia 1991*, 67-9. Véase también la evaluación efectuada por el Grupo de Observadores de la Commonwealth d elas elecciones de Kenia de 1992: nota anterior 169 y acompañante.

4. NORMAS INTERNACIONALES

El derecho internacional establece objetivos específicos respecto a la celebración de elecciones periódicas, libres y justas, y define toda una gama de obligaciones conexas. Estas, que son principalmente o casi exclusivamente obligaciones de conducta, dejan a los Estados libertad para decidir, en su especial contexto político, cultural e histórico, el mejor modo de alcanzar los objetivos. Sin embargo, un margen de apreciación no es igual que la libertad completa de elegir e incluso dentro de ese margen, el derecho internacional establece determinados parámetros condicionantes. Por ejemplo, el principio de la no discriminación excluye ciertas medidas privativas del derecho electoral, al mismo tiempo que limita y estructura las posibilidades de elegir en lo que respecta a la delimitación de las circunscripciones y al peso relativo del poder de voto, considerados ambos en relación con los principios complementarios de la representación por el pueblo y de la igualdad de los sufragios. La regla relativa al secreto del escrutinio vincula la obligación de resultado a la de conducta; no hay alternativa. Por el contrario, el Estado está obligado a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar no sólo que se observe y mantenga el secreto sino que se proteja la integridad de la elección en el curso del escrutinio y en la aplicación de los resultados.

Los derechos humanos fundamentales, como son el de mantener y expresar opiniones, el de recibir y compartir información, y la libertad de movimiento, asociación y reunión, tienen todos un contenido específico y limitan así las posibilidades de elección de los Estados en la reglamentación de una campaña electoral. Para que la voluntad popular pueda expresarse en elecciones auténticas en las que intervengan distintas políticas y representantes, los derechos humanos deben ser eficazmente respetados y protegidos de modo que pueda efectuarse una elección informada; sólo se autorizan las limitaciones más estrechas, en la medida en que sean necesarias en una sociedad democrática y teniendo, sobre todo, en cuenta que la elección refleja la voluntad del pueblo.³⁰²

Las opciones que elige el Estado deben aplicarse para que sean *eficaces*, esto es, orientadas hacia el objetivo de las elecciones libres y justas, teniendo en cuenta, a la vez, otras obligaciones en la esfera de los derechos humanos. Los principios complementarios del carácter de la razonabilidad y de la proporcionalidad actúan simultáneamente para mostrar cuándo y dónde

³⁰² Evidentemente, habrá a veces tensiones entre la apreciación de las necesidades de una sociedad democrática y lo que debe tolerarse para garantizar elecciones libres y justas. Sin embargo, esos problemas no son en absoluto nuevos en el contexto de los derechos humanos y pueden resolverse de modo objetivamente justificable sin recurrir a las supremas teorías de la seguridad nacional.

lo que elige el Estado (comprendidas sus omisiones) no logra cumplir con las exigencias internacionales.

En derecho internacional, las obligaciones no son en general autoejecutables sino que deben ser objeto de *aplicación* en el plano nacional. Las complejidades y las relaciones mutuas entre los derechos y los lobjetivos electorales parecen requerir claramente un marco estatutario y una maquinaria apropiada, pero los instrumentos de los derechos humanos, ya sean universales o regionales, no incluyen formalmente la obligación de promulgar una legislación electoral. Sin embargo, las opiniones prácticas de que disponene los Estados para satisfacer sus obligaciones internacionales no son ilimitadas y ciertos medios son cada vez más aceptados. Así, el artículo 2(2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1996 dispone que «Cada Estado participante se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medida oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos...». El objetivo de las elecciones libres y justas, con su base establecida en el reconocimiento de los derechos del individuo y en la existencia de procedimientos regulares y abiertos, limita la gama de opciones. Así puede considerarse que la legislación es *esencial* para establecer el esquema de representación propio del país, identificar los derechos humanos aplicables y sus beneficiarios, como es quién debe votar, y asegurar la disponibilidad de los remedios efectivos. Sin embargo, no es la respuesta final, pues ni la libertad ni la equidad pueden introducirse por decreto en todos los aspectos del proceso electoral.

Desde la perspectiva del derecho internacional, lo ue cuenta es el resultado final; la tradición de elecciones libres y justas debe mantenerse y consolidarse a largo plazo. En ese sentido, las obligaciones electorales y la meta de la democracia representativa tienen una dimension *programática*, anticipando progresos en el establecimiento de las instituciones democráticas, fortaleciendo la confianza del pueblo en el proceso democrático y conduciendo a un gobierno mejor y más democrático. Para alcanzar esos fines, los Estados deben

- adoptar las medidas legislativas necesarias para establecer los derechos y el marco institucional de elecciones periódicas y auténticas, libres y justas, de acuerdo con sus obligaciones en el marco del derecho internacional; y
- adoptar las medidas institucionales y de política necesarias para garantizar el logro y la consolidación progresivos de los objetivos democráticos.

El presente exámen de la práctica de los Estados, considerado junto con las reglas y principios en vigor, a los que contribuye, permite establecer la

siguiente lista de las normas mínimas del derecho internacional aplicables a las elecciones. Para los fines de una clasificación sucinta pueden dividirse en tres categorías: 1) la meta u objetivo establecido por el derecho internacional; 2) los derechos y responsabilidades de los individuos y los partidos o grupos políticos; y 3) La combinación de deberes específicos, obligaciones programáticas y responsabilidades y derechos del Estado.

4.1 Objetivo

El objetivo del derecho internacional y los medios por los que debe alcanzarse pueden enunciarse con gran sencillez: cada Estado debe tener un gobierno que obtenga su autoridad de la voluntad del pueblo expresada en un escrutinio secreto en el curso de elecciones libres y justas, celebradas a intervalos regulares y basadas en el sufragio universal e igual.

4.2 Derechos y responsabilidades de los individuos y los partidos políticos

Los Estados deben reconocer y prever en su legislación y en su práctica:

- el derecho del individuo a votar, sobre una base no discriminatoria, en elecciones parlamentarias
- el derecho del individuo a tener acceso a un procedimiento eficaz, imparcial y no discriminatorio para la inscripción de los electores
- el derecho de todo ciudadano elegible a ser inscrito como votante, sujeto sólo a las restricciones claramente definidas por la ley, que sean verificables objetivamente y que no estén sujetas a decisión arbitraria
- el derecho del individuo cuyo derecho a votar o a ser inscrito es afectado negativamente por una acción u omisión del Estado o de sus funcionarios a tener acceso a un procedimiento competente para examinar esas medidas o para corregir con prontitud y eficacia tales errores
- el derecho del individuo a tener acceso igual y eficaz al local de voto, a fin de ejercer su derecho a votar
- el derecho del individuo a ejercer su derecho en igualdad con los demás y a que su voto tenga peso equivalente al de los restantes individuos
- el derecho del individuo a votar en secreto, derecho que no estará limitado de ningún modo, y a respetar la integridad de lo que ha elegido
- el derecho del individuo a presentarse como candidato para elecciones.

Además, los individuos gozan del derecho de asociación, por ejemplo, para establecer partidos políticos o adherirse a los mismos; y, junto con esos

partidos, gozan, a su vez, del derecho a hacer campaña y de derechos relacionados. Por consiguiente, los Estados deben reconocer:

- el derecho del individuo a adherirse a un partido político para competir en una elección o a formarlo junto con otros
- el derecho a expresar opiniones políticas sin más interferencia que la permitida en el derecho internacional
- el derecho a buscar, recibir e impartir información y efectuar una elección informada
- el derecho a desplazarse libremente dentro del país a fin de hacer campaña para la elección
- el derecho a hacer campaña sobre una base de igualdad con otros partidos políticos, incluido el partido que representa al gobierno existente
- el derecho a tener acceso a los medios informativos, en particular los medios electrónicos, para expresar sus opiniones políticas
- el derecho de los candidatos, los partidos políticos y los miembros de los partidos a la seguridad de sus vidas y bienes
- el derecho a la protección de la ley y a poner remedio a la violación de los derechos políticos y electorales.

Los derechos políticos y electorales imponen obligaciones respecto a la comunidad, que la legislación nacional debe reconocer también:

- la obligación del individuo y los partidos políticos a no realizar actos de violencia ni incitar a ellos
- la obligación de los candidatos, los partidos políticos y los miembros de los partidos a respetar los derechos y libertades de los demás
- la obligación de los candidatos, los partidos políticos y los miembros de los partidos a aceptar el resultado de elecciones libres y justas

4.3 Derechos y responsabilidades del gobierno

La experiencia y la práctica recientes de los Estados confirman que es preciso asegurar el control del proceso electoral, conferir su aplicación a responsables electorales imparciales y desarrollar programas de educación cívica. Un mecanismo general que goce de la confianza de los partidos y los electores es particularmente necesario en situaciones de transición, por ejemplo, al pasar del sistema de un partido único al sistema de múltiples partidos, o cuando está en duda la imparcialidad de las autoridades administrativas. La institucionalización efectiva de los derechos políticos y electorales básicos

obliga a los Estados no sólo a establecer un sistema electoral apropiado y a cumplir sus obligaciones internacionales respecto a los derechos individuales sino también a:

- disponer la celebración de elecciones legislativas a intervalos regulares
- establecer un mecanismo neutral, imparcial y/o equilibrado para la gestión de las elecciones legislativas
- establecer un procedimiento imparcial y no discriminatorio eficaz para la inscripción de los electores
- definir claramente, conforme a la ley, las condiciones de inscripción de los votantes, como la edad, la ciudadanía y la residencia, y garantizar la aplicación sin discriminación de esos criterios
- establecer los reglamentos que rijan la formación, inscripción y funcionamiento de los partidos políticos
- cuando las circunstancias lo permitan, prever o reglamentar la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales con el fin de promover la igualdad de oportunidades
- garantizar la separación entre el Estado y los partidos
- establecer condiciones de competencia equitativa en las elecciones legislativas
- asegurar que los electores tengan libre posibilidad de elegir manteniendo la viabilidad de los partidos políticos, por ejemplo, mediante la financiación pública y/o el acceso gratuito a los medios informativos
- conceder a los partidos y a los candidatos igualdad de acceso a los medios informativos controlados por el gobierno
- asegurar, mediante programas nacionales de educación cívica, que la población conoce bien los procedimientos electorales y las cuestiones planteadas.

Además de aplicar medidas, los Estados deben también adoptar disposiciones institucionales y de política necesarias para garantizar la realización de los objetivos democráticos y el refuerzo progresivo de las tradiciones democráticas, estableciendo, por ejemplo, un mecanismo neutral, imparcial o equilibrado de gestión de las elecciones. Cualquier institución creada de este tipo deberá:

- garantizar que los responsables de la gestión de las elecciones estén capacitados y actúen imparcialmente
- asegurar el establecimiento de procedimientos de votación coherentes y lograr que el público votante los conozca

- asegurar la inscripción de los votantes, la actualización de las listas electorales y de los procedimientos de voto, con la asistencia, si corresponde, de observadores nacionales e internacionales
- impulsar a los partidos, los candidatos y los medios informativos a aceptar y adoptar un código de conducta que rija la campaña electoral y el período de escrutinio.
- asegurar la integridad de la votación mediante medidas apropiadas que eviten la votación doble y múltiple y el fraude
- asegurar la integridad del proceso de recuento de los votos
- anunciar los resultados de la elección y facilitar el eventual traspaso del poder.

El principio del escrutinio secreto impone ciertas condiciones mínimas, que van del suministro de cabinas y de otro material de voto al emplazamiento de los locales de voto y a la organización ordenada del procedimiento de votación. La experiencia confirma que es más probable que las elecciones sean libres (esto es, que se alcance más probablemente el objetivo requerido internacionalmente), si todos los partidos tienen observadores o delegados electorales. Por consiguiente, el Estado debe cuidar que:

- los electores puedan votar libremente, sin temor ni intimidación; las autoridades han de adoptar las medidas necesarias para proteger a los votantes contra amenazas u otros actos de violencia
- se mantenga el secreto del escrutinio
- se organice el escrutinio para evitar el fraude o cualquier ilegalidad, y par garantizar la seguridad
- se mantenga la integridad del proceso y el recuento está a cargo de personal capacitado, sometido a vigilancia y/o verificación imparcial.

Conforme al derecho internacional, los Estados están obligados a respetar y asegurar los derechos humanos de todos los individuos presentes dentro de su territorio y sometidos a su jurisdicción. Esta obligación general tiene especial importancia en las épocas electorales, cuando el ejercicio de ciertos derechos guarda relación directa con la meta de elecciones libres y justas en las que pueda expresarse la voluntad del pueblo. Por consiguiente, a través de sus leyes y políticas, el Estado y sus órganos deben cuidar de:

- que la libertad de movimiento, reunión, asociación y expresión sea respetada, con referencia especial a la celebración de asambleas y reuniones políticas
- que los partidos y los candidatos tengan libertad para comunicar sus opiniones al electorado y que disfruten de igualdad de acceso a los

medios informativos estatales y de servicio público, que deben proporcionar también una cobertura neutral de las campañas electorales

- que los partidos y los candidatos, en la medida de lo posible, disfruten de oportunidades razonables de presentar su plataforma electoral
- que los partidos, los candidatos y sus partidarios disfruten de igual seguridad, y que las autoridades adopten las medidas necesarias para evitar la violencia electoral.

Los gobiernos, incluso no elegidos, tienen también responsabilidades hacia las colectividades de las que forman parte. En interés de la transición pacífica y para proteger los derechos y libertades de los ciudadanos, los gobiernos pueden tener el derecho y la obligación de limitar los derechos y las actividades de aquellos que por su conducta incitan a la violencia o socavan de otro modo el proceso democrático. Sin embargo, conforme a las disposiciones generales del derecho internacional:

- los derechos electorales sólo estarán sometidos a restricciones de carácter excepcional que estén de acuerdo con la ley y sean razonablemente necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, la protección de la salud o la moral del público o la protección de los derechos y libertades de otros, y siempre que sean coherentes con las obligaciones del Estado conforme al derecho internacional
- las restricciones admisibles sobre los candidatos, la creación y actividades de los partidos políticos y los derechos a hacer campaña no deben aplicarse de modo que violen el principio de la no discriminación sobre la base de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas u otras, el origen nacional o social, el nacimiento o cualquier otra situación.

El principio de la efectividad de las obligaciones y el derecho humano a poner remedio a las violaciones exige:

- que las demandas y quejas en cuestiones electorales sean resueltas por una autoridad independiente e imparcial, como una comisión electoral o los tribunales, que las decisiones se alcancen con prontitud, en el período de celebración de las elecciones, y que los procedimientos estén abiertos a los electores y los partidos, y sean conocidos por ellos.

5. CONCLUSIONES

Al principio del estudio se han citado opiniones relativamente prudentes de varios autores, en especial en lo que se refiere al concepto de que el derecho internacional exige, o más probablemente no exige, un gobierno representativo o democrático. El presente examen de la práctica de los Estados y las actividades cada vez más *normativas* de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales exigen que se replantee esa prudencia natural. Es un momento de cambio, en el curso del cual no debe necesariamente rechazarse sino reevaluarse la doctrina tradicional sobre ciertos aspectos fundamentales del sistema de organización internacional, incluido el derecho a representar al Estado.

Tal vez no es el momento de que la democracia representativa sea condición para formar parte de la sociedad de las naciones, pero sin duda no es demasiado pronto para afirmar que el modo de expresar la voluntad del pueblo en la autoridad representativa ha llegado a ser un tema totalmente apropiado del derecho internacional.

Epílogo: diciembre de 2005

Los hechos expuestos y analizados en la Primera Parte, *Nuevos avances por el camino de la democracia*, corroboran las conclusiones provisionales siguientes. La «cláusula democrática» se ha convertido en una característica común, en particular, de la pertenencia a organizaciones regionales, cuyas consecuencias sobre el concepto tradicional de soberanía están aún por ver.

Además, se acepta cada vez más la noción de gobierno democrático representativo como el producto de elecciones que son verdadero reflejo de la voluntad popular. Esto, a su vez, hace que se preste mayor atención a la «representatividad» de los sistemas electorales, especialmente el modo en que los votos se traducen en escaños parlamentarios y, por tanto, también en gobiernos; al principio fundamental de la igualdad, considerado en términos generales y con especial referencia a los grupos tradicionalmente desfavorecidos de la sociedad, como las mujeres; y a una diversidad de fuerzas que pueden influir en el principio de la competencia electoral, tales como el control de los medios de comunicación y el dinero.

Evidentemente, el debate sobre las elecciones ya no es, si es que alguna vez lo fue, una cuestión que concierna a los Estados en transición después de salir de un conflicto o haber tenido gobiernos autoritarios; por el contrario, incumbe cada vez más a todos los sistemas democráticos, que actualmente se enfrentan a los problemas internos de la alienación y la desconfianza en el proceso. Como se señaló en la Primera Parte, nos aguarda un programa de tareas repleto de desafíos.

ANEXO

ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS – EXTRACTOS DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SELECCIONADOS

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948

Artículo 2

- (1) Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición...

Artículo 21

- (1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- (2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- (3) 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 y otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952

Artículo 1

- (1) Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965

Artículo 5

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la adiscriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

.....

(c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas;

(d) Otros derechos civiles, en particular:

(viii) El derecho a la libertad de opinión y de expresión,

(ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

(a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

(b) Votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

(c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979

Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

(a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;

(b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;

Artículo 7

Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- (a) Votar todas elecciones y referendos públicos y se elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- (b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- (c) Participar en organización y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre de 1948

Artículo 20

Toda persona que tenga capacidad legal tiene derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos de su país, directamente o a través de sus representantes, y a tomar parte en elecciones populares, que se harán por votación secreta, y serán honradas, periódicas y libres.

Convención Europea de los Derechos Humanos de 1950: Protocolo 1

Artículo 3

Las Altas Partes Contratantes se comprometen a celebrar elecciones libres a intervalos razonables por escrutinio secreto, en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.

Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969

Artículo 23: Derecho a participar en el gobierno

1. Todo ciudadano gozará de los siguientes derechos y oportunidades:
 - (a) tomar parte en la marcha de los asuntos públicos, directamente o por intermedio de representantes libremente elegidos;
 - (b) votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas que se celebrarán por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los votantes; y
 - (c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, al servicio público de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades mencionados en el párrafo precedente basándose sólo en la edad,

la nacionalidad, la residencia, el idioma, la educación, la capacidad civil y mental o las sentencias dictadas por un tribunal competente en un juicio penal.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981

Artículo 13

1. Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, directamente o por intermedio de representantes libremente elegidos de acuerdo las disposiciones legales.
2. Todo ciudadano tendrá derecho de igual acceso al servicio público de su país.
3. Todo individuo tendrá derecho de acceso a las sociedades y servicios públicos en estricta igualdad de todas las personas ante la ley.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

African Union, 'Elections Observation and Monitoring Guidelines', 2004.

Alston, P., 'Conjuring up New Human Rights: A Proposal for Quality Control,' 78 *American Journal of International Law* 607 (1984).

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 'Fomento del papel de las organizaciones y mecanismos regionales, subregionales y de otro tipo en la promoción y consolidación de la democracia', Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, UN doc. E/CN.4/2005/127, 11 de febrero de 2005.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 'Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos', UN doc. E/CN.4/2005/57, 14 de diciembre de 2004.

Annan, Kofi, *Un concepto más amplio de la libertad*, Informe del Secretario General, Nueva York: Naciones Unidas, 2005.

Atwood, Susan J., Villaveces, Marta Maria. *IFES Technical Election Assistance Project, Romania, March 10-September 29. 1992. Report*. International Foundation for Election Systems. Washington, D.C. 1992.

Aylmer, G. E., Ed., *The Levellers in the English Revolution*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1975.

Ballington, Julie & Azza Karam, eds., *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Stockholm: International IDEA, 2nd ed., 2005.

Beetham, David, 'The Quality of Democracy: Freedom as the Foundation', *Journal of Democracy*, Vol. 15 No. 4, (2004), 61.

Beetham, David, *Democracy and Human Rights*, London: Polity Press, 1999.

Bjornlund, Eric C., *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

Blais, Andre & A. Dobrzynska, 'Turnout in electoral democracies', *European Journal of Political Research*, Vol. 33 No. 2, 239-61 (1998).

Boda, Michael D., 'Independence is not a Panacea: A Study of Election Administration using the United Kingdom as a Case Study', (2002), M.St Thesis, submitted to the Faculty of Law, University of Oxford.

Boda, Michael D., 'Reconsidering the "Free and Fair" Question', *Representation*, Vol. 41 No. 3, 2005, 155.

Boda, Michael, D., 'Judging Elections by Public International Law: A Tentative Framework', *Representation*, Vol. 41 No. 3, 2005, 208.

Boutros-Ghali, Boutros, *An Agenda for Peace*, Nueva York: Naciones Unidas, 2da ed., 1995.

Boutros-Ghali, Boutros, *An Agenda for Democratization*, Nueva York: Naciones Unidas, 1996.

Boutros-Ghali, Boutros, *An Agenda for Development*, Nueva York: Naciones Unidas, 1995.

Brick, A., Gastil, R. & Kimberling, W., *Mongolia: An Assessment of the Election to the Great People's Hural. June 1992*. International Foundation for Election Systems. Washington, D.C. 1992.

Brown, Michael E., Sean M. Lynn Jones & Steven E. Miller, *Debating the Democratic Peace*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1996.

Brownlie, I. & Goodwin-Gill, G. S., *Basic Documents on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 4th ed., 2002.

Brownlie, I., 'The Rights of Peoples in Modern International Law,' in Crawford, J., ed., *The Rights of Peoples*. Oxford. 1988. 1.

Brunet, G., Marchand, M., et Neher, L., *Togo: Rapport d'évaluation pré-électorale*. International Foundation for Election Systems. 31 mars 1992.

Bulletin de l'Assemblée Nationale, (Paris), no. 14 du 5 oct. 1993, 61.

Bulletin de l'Assemblée Nationale, (Paris), no. 16 du 20 oct. 1993, 44.

Bulletin de l'Assemblée Nationale, (Paris), no. 7 du 8 juin 1993, 44.

Bulletin de l'Assemblée Nationale, (Paris), no. 8 du 15 juin 1993, 43.

Carnahan, R. and Corley, J., 'Czechoslovakia,' in Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 112-34.

Carothers, T., 'Romania,' in Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 75-94.

Carter Center, 'Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers', prepared by the UN Electoral Assistance Division, the National Democratic Institute, and the Carter Center, October 2005.

Cassese, A. and Jouve, E., eds., *Pour un droit des peuples: Essais sur la Déclaration d'Alger*. 1978.

Cassese, A., 'Political Self-Determination Old Concepts and New Developments,' in Cassese, A., ed., *UN Law/Fundamental Rights*, (1979), 137.

Cassese, A., 'The Self-Determination of Peoples,' in Henkin, L., ed., *The International Bill of Rights—The International Covenant on Civil and Political Rights*. 1981. 92.

Chesterman, Simon, *Just War or Just Peace?* Oxford: Oxford University Press, (2002).

Choe, Yonhyok and Staffan Darnolf, 'Free and fair elections: What do we mean and how can we measure them?', in Kotze, H. and Rasch, B. E., (eds), *Elections and Democracy in Southern Africa*, Oslo: Norwegian Institute of Human Rights, 2000, 228-270.

Comisión de Derechos Humanos, *Informe sobre el quincuagésimo quinto período de sesiones* (22 marzo a 30 abril de 1999), UN doc. E/CN.4/1999/167, E/1999/23, 20 de julio de 1999.

Comisión de Derechos Humanos, *Informe sobre el quincuagésimo octavo período de sesiones* (18 marzo a 26 abril de 2002), UN doc. E/2002/23, E/CN.4/2002/200.

Comisión de Derechos Humanos, *Informe sobre el quincuagésimo noveno período de sesiones* (17 marzo a 24 abril de 2003), UN doc. E/2003/23, E/CN.4/2003/135.

Comisión de Venecia y el Consejo para las elecciones democráticas del Consejo de Europa, 'Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report', adoptado por la Comisión de Venecia en la 52ª sesión (Venecia, 18 a 19 de octubre de 2002, Opinión N°. 190/2002), CDL-AD(2002) 23 rev., Estrasburgo, 23 de mayo de 2003.

Comisión de Venecia, 'Election Evaluation Guide', adoptado por el Consejo para las elecciones democráticas del Consejo de Europa en la 5ª reunión (Venecia, 12 de junio de 2003) y por la Comisión de Venecia en la 55ª sesión plenaria (Venecia, 13 a 14 de junio de 2003, Opinión N°. 235/2003), CDL-AD(2003) 10, Estrasburgo, 18 de junio de 2003.

Comisión de Venecia, 'Electoral Law and National Minorities', CE Doc. CDL-INF (2000).

Comisión de Venecia, 'Opinion on the Draft ACEEEEO Convention on Election Standards, Electoral Rights and Freedoms', adoptado por la Comisión de Venecia en la 58ª sesión plenaria (Venecia, 12 a 13 de marzo de 2004, Opinión N°. 253/2003), CDL-AD(2004) 010, Estrasburgo, 17 de marzo de 2004.

Comisión de Venecia, 'Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision-Making Process in European Countries', adoptado por el Consejo para las elecciones democráticas del Consejo de Europa en la 12ª reunión (Venecia, 10 de marzo de 2005) y la Comisión de Venecia en la 62ª sesión plenaria (Venecia, 11 a 12 de marzo de 2005).

Comisión de Venecia, 'Report on Electoral Systems. Overview of Available Solutions and Selection Criteria', adoptado por la Comisión de Venecia en la 57ª sesión plenaria (Venecia, 12 a 13 de diciembre de 2003, Estudio N°. 250/2003), CDL-AD(2004) 003, Estrasburgo, 4 de febrero de 2004.

Comisión de Venecia, 'Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe', adoptado por la Comisión de Venecia en la 58ª sesión plenaria (Venecia, 12 a 13 de marzo de 2004, Estudio N°. 260/2003), CDL-AD(2004) 012, Estrasburgo, 18 de marzo de 2004.

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, *La Responsabilidad de Proteger: Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, diciembre de 2001.

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, *The Responsibility To Protect*, Supplementary Volume, Research, Bibliography, Background, diciembre de 2001.

Comité de Derechos Humanos, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Administration of Justice, Rule of Law and Democracy, Working Paper by Manuel Rodriguez Cuadros on measures provided in the various international human rights instruments for the promotion and consolidation of democracy, UN doc. E/CN.4/Sub.2/2001/32, 5 July 2001.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N°. 5 (7º período de sesiones, 1988), 'Medidas especiales temporales', en 'Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos', UN doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 12 de mayo de 2004.

Comité de Derechos Humanos, Observación general 25, 'La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto'. 12 de julio de 1996, en 'Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos', UN doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 12 de mayo de 2004.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general No. 23 (16o período de sesiones, 1997), 'Vida política y publica', en 'Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos', UN doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 12 de mayo de 2004.

Commonwealth Secretariat, *Gender and Democracy*, 2000, Report of the Commonwealth Workshop on Gender and Democracy, Windhoek, Namibia, 9-11 February 2000.

Commonwealth Secretariat, *General Elections in Malaysia, 20-21 October 1990*. Report of the Commonwealth Observer Group, n.d.

Commonwealth Secretariat, *Good Commonwealth Electoral Practice: A Working Document*, London: Commonwealth Secretariat, 1997.

Commonwealth Secretariat, *Parliamentary Elections in Bangladesh, 27 February 1991*. Report of the Commonwealth Observer Group. 1991.

Commonwealth Secretariat, *Presidential and National Assembly Elections in Zambia, 31 October 1991*. Report of the Commonwealth Observer Group. 1992.

Commonwealth Secretariat, *Referendum on the Draft Constitution in Seychelles, 12-15 November 1992*. Report of the Commonwealth Observer Group. 1992.

Commonwealth Secretariat, *The Presidential Election in Ghana, 3 November 1992*. Report of the Commonwealth Observer Group. 1992.

Commonwealth Secretariat, *The Presidential, Parliamentary and Civil Elections in Kenya, 29 December 1992*. Report of the Commonwealth Observer Group. 1993.

Commonwealth Secretariat, *Voting for Democracy*, 1998, Report of the Conference of Commonwealth Chief Election Officers, Cambridge, United Kingdom, 23-26 March 1998.

Comprehensive Settlement Agreement for Cambodia, Elections Annex (Annex 3): 31 *Int. Leg. Mat.* 180 (1992).

Consejo de Europa, *Handbook for Observers of Elections*, Estrasburgo. 1992.

Consejo de Europa, Report of Delegation to Lithuania in October and November 1992: CE Doc. 6724, Add. II. 20 de enero de 1993.

Consejo de Europa, *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms*. Un libro verde escrito para el Consejo de Europa, coordinado por Philippe C. Schmitter y Alexander H. Trechsel y comisionado por el Secretario General del Consejo de Europa. Estrasburgo: Consejo de Europa, 2004.

Constitutional Rights Project and Civil Liberties Organisation v. Nigeria, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. No. 102/93 (1998).

Cornillon, P. 'Rights and Responsibilities of Election Observers', Inter-Parliamentary Union. Geneva. Paper presented to the International Conference of La Laguna on Freedom of Elections and the International Observation of Elections, Tenerife, 27 Feb.-2 Mar. 1994.

Council of Freely Elected Heads of Government. Carter Center of Emory University. *Electoral Reform in Mexico*. Occasional Paper Series. Vol. IV No. 1. Carter Center of Emory University. Atlanta. Georgia. Nov. 1993.

Council of Freely Elected Heads of Government. National Democratic Institute for International Affairs. *1990 Elections in the Dominican Republic: Report of an Observer Delegation*. Special Report #2. National Democratic Institute. Carter Center of Emory University. Atlanta. Georgia. 1990.

Council of Freely Elected Heads of Government. *Observing Guyana's Electoral Process 1990-1992*. Special Report #3. Carter Center of Emory University. Atlanta. Georgia. 1992.

Council of Freely Elected Heads of Government. *Observing Nicaragua's Elections, 1989-1990*. Special Report #1. Carter Center of Emory University. Atlanta. Georgia. 1990.

Courtney, John C., 'Introduction,' in Courtney, John C., ed., *Registering Voters: Comparative Perspectives*, The Center for International Affairs. Harvard University, 1991, 1.

Crawford, J., 'Second Report on State Responsibility', UN doc. A/CN.4/498, 17 March 1999.

Crawford, J., 'The Rights of Peoples: "Peoples" or "Governments"?' in Crawford, J., ed., *The Rights of Peoples*. Oxford: Oxford University Press, 1988, 55.

CSCE, Declaración sobre los principios que rigen las Relaciones entre los Estados Participantes, Acta Final de Helsinki, 1 de agosto de 1975: texto en Brownlie y Goodwin-Gill, *Basic Documents on Human Rights*, 557.

CSCE, Documento de la reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana: 29 de junio de 1990: texto en Brownlie y Goodwin-Gill, *Basic Documents on Human Rights*, 588.

CSCE, Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, 'International Observation of the Referendum held in the Russian Federation on April 25, 1993', Varsovia: OSCE, 1993.

Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 1988*, Report submitted to the Senate Committee on Foreign Relations and the House Committee on Foreign Affairs, 101st Cong., 1st Sess., 155-68 (1989).

Diamond, L., 'Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes', *Journal of Democracy*, vol. 13, (2002), 21.

División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas (UNEAD, por sus siglas en inglés), Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés) y el Carter Center, 'Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y código de conducta para observadores internacionales de elecciones', 2005.

Dummett, Michael, *Principles of Electoral Reform*, Oxford: Oxford University Press, 1997.

Dupuy, P. M., 'Reviewing the difficulties of codification: On Ago's classification of obligations of means and obligations of result in relation to State responsibility', 10 *European Journal of International Law* 371-86 (1999).

ECPRD, *Electoral System Legislation. National Reports: Parts One and Two*. May 1993.

Edsall, Thomas B. & Gladwell, Malcolm, 'Probe Begins on NJ "Vote Suppressing" Claim,' *The Guardian Weekly*, 21 Nov. 1993.

Electoral Commission, *Gender and political participation*, London: Electoral Commission, April 2004.

Electoral Institute for Southern Africa (EISA) & Electoral Commissions Forum (ECF), *The Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC Region* (PEMMO), 2003.

Electoral Institute for Southern Africa (EISA), *Gender Checklist for Free and Fair Elections*, Compiled by Glenda Fick, Electoral Institute of Southern Africa, May 2000.

Elklit, Jørgen & Andrew Reynolds, 'Judging Elections and Election Management Quality by Process', *Representation*, Vol. 41 No. 3 (2005), 189-207.

Elklit, Jørgen & Palle Svensson, 'What Makes Elections Free and Fair?' *Journal of Democracy*, Vol. 8 No. 3 (1997), 32.

Farer, Tom. J., 'Collectively Defending Democracy in a World of Sovereign States: The Western Hemisphere's Prospect', 15 *Human Rights Quarterly* 716-750 (1993).

Fawcett, J. E. S., *The Application of the European Convention on Human Rights*. Oxford. 2nd ed. 1987.

Fischer, Jeffrey, 'Voter Registration in Emerging Democracies. Two Case Studies: Haiti 1990; Guyana 1991,' in Courtney, John C., ed. *Registering Voters: Comparative Perspectives*. The Center for International Affairs. Harvard University, (1991), 55.

Fox, G. H., 'The Right to Political Participation in International Law', 17 *Yale Journal of International Law* 539 (1992).

Franck, Thomas. M., 'The Emerging Right to Democratic Governance', 86 *American Journal of International Law* (1992), 46-91.

Gaja, G., 'L'autodetermination politique dans la Déclaration d'Alger: objectifs et réalités,' in Cassese, A. & Jouve, E., eds., *Pour un droit des peuples*. 1978.

Garber L. and Gibson, C., *Review of United Nations Electoral Assistance 1992-93*. New York. August 1993.

Garber, L. and Bjornlund, E., eds., *The New Democratic Frontier: A Country by Country Report on Elections in Central and Eastern Europe*. National Democratic Institute for International Affairs, Washington, D.C. 1992.

Garber, L. and Cowan, G., 'The Virtues of Parallel Vote Tabulations,' 4 *Journal of Democracy* 95 (1993).

Garber, L., 'Bulgaria,' in Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 135-60.

Garber, L., 'The Role of International Observers,' in Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 211.

Garber, L., 'The OAU and Elections,' 4 *Journal of Democracy* 55 (1993).

Garrone, Pierre, *L'élection populaire en Suisse. Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons*, Faculté de Droit de Genève, 1991, Basle – Frankfurt am Main, Helbing & Lichtenhahn, Collection genevoise,.

Goodwin-Gill, G. S., 'State Responsibility and the "Good Faith" Obligation in International Law', in Fitzmaurice, Malgosia & Dan Sarooshi, eds., *Issues of State Responsibility before International Judicial Institutions*, Oxford: Hart Publishing, 2004, 75-104.

Goodwin-Gill, G. S., *Codes of Conduct for Elections*, Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1998.

Gordon, D. & Reinke, F., 'East Germany,' in Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 20-38.

Gould, R., Jackson, C. & Wells, L., *Strengthening Democracy: A Parliamentary Perspective*, Aldershot: Dartmouth, 1995.

Grace, Jeremy, & Fischer, J., 'Enfranchising Conflict-Forced Migrants: Issues, Standards, and Best Practices', International Organization for Migration, Participatory Elections Project (PEP), Discussion Paper No. 2, 2003.

Grace, Jeremy, 'The Electoral Rights of Conflict Forced Migrants: A Review of Relevant Legal Norms and Instruments', International Organization for Migration, Participatory Elections Project (PEP), Discussion Paper No. 1, June 2003.

Grisel, E., *Initiative et Référendum Populaires: Traité de la démocratie semi-directe en droit Suisse*. Dorigny. 1987.

Gros Espiell, H., 'Liberté des Elections et Observation Internationale des Elections,' mimeo., Conférence international de la Laguna, Tenerife, 27 févr.-2 mars 1994.

Human Rights Watch and Lawyers Committee for Human Rights, *Critique: Review of the Department of State's Country Reports on Human Rights Practices for 1988*. 1989.

International IDEA, *The Implementation of Quotas: African Experiences*, Julie Ballington ed., Stockholm: International IDEA, 2004.

International IDEA, *The Implementation of Quotas: Asian Experiences*, Julie Ballington ed., Stockholm: International IDEA, 2003.

International IDEA, *The Implementation of Quotas: European Experiences*, Francesca Binda & Julie Ballington, eds., Stockholm: International IDEA, 2005.

International IDEA, *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*, Julie Ballington, ed., Stockholm: International IDEA, 2003.

International Republican Institute, *Kenya: The December 29, 1992 Elections*. 1993.

Jackman, R. J. & Ross A. Miller, 'Voter turnout in industrialized democracies during the 1980s', *Comparative Political Studies*, Vol. 27, 467-92 (1995).

Katz, Richard, *Democracy and Elections*, New York: Oxford University Press, 1967.

Kimberling, William C., 'A Rational Approach to Evaluating Alternative Voter Registration Systems and Procedures,' in Courtney, John C., ed. *Registering Voters: Comparative Perspectives*. The Center for International Affairs. Harvard University, (1991), 3.

Koskenniemi, Marti, "'Intolerant Democracies": A Reaction', 37 *Harvard International Law Journal* (1996), 231.

Lacy, B., 'Internally Displaced Persons, and the Right to Political Participation', International Foundation for Electoral Systems, 2004.

Laundy, P. *Parliaments in the Modern World*. Dartmouth. Aldershot. 1989.

López-Pintor, Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York: UNDP, 2000.

Lund Recommendations, 1999, 'Effective Participation of National Minorities in Public Life', annexed to Packer, J., in 11(4) *Helsinki Monitor* (2000), 29.

Manin, Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris: Calman-Lévy, 1995.

Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Marks, Susan, 'The End of History? Reflections on Some International Legal Theses', 8 *European Journal of International Law* (1997) 449-78.

Marks, Susan, *The Riddle of all Constitutions*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

Masclet, J.-C. *Droit électoral*. Presses Universitaires de France. Paris. 1989.

McGoldrick, D., *The Human Rights Committee*. Oxford. 1991.

Melia, T.O., 'Hungary,' in Garber & Bjornlund, *New Democratic Frontier*, 39-64.

Mendle, M., ed., *The Putney Debates of 1647: The Army, the Levellers, and the English State*, New York: Cambridge University Press, 2001.

Merloe, P., *Election Campaign Broadcasting in Transitional Democracies: Problems, Principles and Guidelines*. Prepared for Article 19, The International Centre against Censorship. Pre-publication draft. August 1993.

Merrills, J.G., *The Development of International Law by the European Court of Human Rights*. Manchester. 1988.

Mooney Erin & B. Jarrah, 'Displaced and Disenfranchised: Internally Displaced Persons and Elections in the OSCE Region', 4 *Ethnopolitics* 29 (2005).

Naciones Unidas, 'Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas', Informe del Secretario General, UN docs. A/51/512, 18 de octubre de 1996.

Naciones Unidas, 'Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas', Informe del Secretario General, A/52/513, 21 de octubre de 1997.

Naciones Unidas, 'Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas', Informe del Secretario General, A/53/554, 29 de octubre de 1998.

Naciones Unidas, 'Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas', Informe del Secretario General, A/54/492, 22 de octubre de 1999.

Naciones Unidas, 'Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas', Informe del Secretario General, A/55/489, 13 de octubre de 2000.

Naciones Unidas, 'Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas', Informe del Secretario General, A/56/499, 23 de octubre de 2001.

Naciones Unidas, 'Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas', Informe del Secretario General, A/58/392, 26 de septiembre de 2003.

Naciones Unidas, 'Aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas', Informe del Secretario General', UN doc. A/56/344, 19 de octubre de 2001.

Naciones Unidas, 'Enhancing women's participation in electoral processes in post-conflict countries. Note by the Secretariat', UN doc. E/CN.6/2004/CRP.7, 26 de febrero de 2004.

Naciones Unidas, 'Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización', Informe del Secretario General', UN doc. 58/212, 4 de agosto de 2003.

Naciones Unidas, 'Letter dated 19 July 1999 from the Permanent Representative of Romania to the United Nations addressed to the Secretary-General', UN doc. A/54/178, 27 de julio de 1999.

Naciones Unidas, 'Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos', UN doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 12 de mayo de 2004.

Naciones Unidas, 'Un mundo mas seguro: la responsabilidad que compartimos', Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, UN doc. A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

Naciones Unidas, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993, 'Declaración y programa de acción de Viena', UN doc. A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

Naciones Unidas, *Declaración y programa de acción de Viena*: UN doc. A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

Naciones Unidas, *Directrices para los estados miembros que consideren la posibilidad de formular solicitudes de asistencia electoral*, Nueva York. s.f.

Naciones Unidas, *Establishment and Terms of Reference of the United Nations Observer Mission to Verify the Electoral Process in Nicaragua (ONUVEN)*: UN doc. A/44/375 (1989).

Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections*: UN doc. A/46/609, 19 de noviembre de 1991.

Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections*: UN doc. A/47/668, 18 de noviembre de 1992.

Naciones Unidas, *Report of the Joint International Observer Group on the Malawi National Referendum*, Nueva York. 14 de junio de 1993.

Naciones Unidas, *Women and Elections: Guide to Promoting the Participation of Women in Elections*, Nueva York: Naciones Unidas, 2005.

Naciones Unidas/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Guidelines on Special Arrangements for Electoral Assistance*. Nueva York. 1992.

Nadaï, A., 'Choice of Electoral Systems,' in Garber, Larry and Bjornlund, Eric, eds., *The New Democratic Frontier. A country by country report on elections in Central and Eastern Europe*. National Democratic Institute for International Affairs, Washington, D.C. 1992. 190-203.

National Democratic Institute for International Affairs. 'Executive Summary. February 21, 1993 Presidential Elections in Senegal.' International Delegation Report. Washington, D.C. 1993.

National Democratic Institute for International Affairs. 'Preliminary Statement. NDI International Observer Delegation to the Pakistan National Elections'. 8 Oct. 1993.

National Democratic Institute for International Affairs. *An Assessment of the October 11, 1992 Election in Cameroon*. Washington, D.C. 1993.

National Democratic Institute for International Affairs. *An Assessment of the Senegalese Electoral Code*. International Delegation Report. Washington, D.C. 1991.

National Democratic Institute for International Affairs. Carter Center of Emory University. *The October 31 1991 National Elections in Zambia*. Washington, D.C. 1992.

National Democratic Institute for International Affairs. Council of Freely Elected Heads of Government. 'Preliminary Post-Election Statement. International Delegation to the National Elections in Paraguay.' Asunción. 10 May 1993.

National Democratic Institute for International Affairs. National Republican Institute for International Affairs. *The June 1990 Elections in Bulgaria*. International Delegation Report. Washington, D.C. 1990.

National Democratic Institute for International Affairs. *The October 1990 Elections in Pakistan*. Report of the International Delegation. Washington, D.C. 1991.

National Election Monitoring Unit (NEMU), *The Multi-Party General Elections in Kenya*. 1993.

Norris, P., 'Young people and political activism: from the politics of loyalties to the politics of choice?', paper given at the Council of Europe symposium 'Young people and democratic institutions: from disillusionment to participation', Strasbourg 27-28 November 2003.

Norwegian Helsinki Committee. Norwegian Institute of Human Rights. *Manual for Election Observation*. Mimeo. Draft. Oslo. 1993.

OEA, 'Declaración de Florida: Hacer realidad los beneficios de la democracia', adoptada en la cuarta sesión plenaria, 7 de junio de 2005: AG/DEC. 41(XXXV-O/05).

OEA, 'Declaration of Santiago de Chile', adoptada en la quinta reunión consultiva del Ministro de Relaciones Exteriores de los estados miembros de la OEA, *Inter-American System: Treaties, Conventions, and Other Documents*, Washington, D.C., 1981, Vol. 1.

OEA, 'Democracia representativa', Resolución adoptada en la quinta sesión plenaria, 5 de junio de 1991: AG/RES. 1080 (XXI-O/91).

OEA, 'Promoción de la democracia', Resolución adoptada en la tercera sesión plenaria, 5 de junio de 2001: AG/RES. 1782 (XXXI-O/01).

OEA, 'Resolución de San José de Costa Rica, Carta Democrática Interamericana', adoptada en la cuarta sesión plenaria, 5 de junio de 2001: AG/RES. 1838 (XXXI-O/01).

OEA, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 6 rev., 13 de abril de 1999.

OEA, *Doctrine of the Inter-American Commission on Human Rights (1971-1981)*, in *Ten Years of Activities 1971-1981*, Washington, D.C., 1982.

OEA, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2001*, OEA/Ser.L/V/II.114, doc. 5 rev., 16 de abril de 2002.

OEA, Protocolo de Washington, Documentos Oficiales, OEA/Ser.A/2 Add.3 (SEPF), Serie sobre Tratados 1-E Rev. (1995).

OEA, Secretario General, *Observation of the Electoral Process, Nicaragua 1989-90, Observers' Guide*. Washington, D.C. 1989.

Organisation internationale de la francophonie, 'Déclaration de Bamako', adopted at the 'Symposium International sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone', Bamako, le 3 novembre 2000.

Organisation internationale de la francophonie, Conférence des Femmes de la Francophonie, 'Femmes, Pouvoir et Développement', Déclaration finale de Luxembourg, le 5 février 2000, II, 1: Concernant le 'pouvoir'.

OSCE, *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, Varsovia, OSCE/ODIHR, 2003.

OSCE, *Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections*, Varsovia: OSCE/ODIHR, 2004.

Pastor, Robert A., 'Mediating Elections', *Journal of Democracy*, Vol. 9 No. 1 (1998), 154.

Pastor, Robert A., 'The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research', *Democratization*, Vol. 6 No. 4 (1999),.

Pinto-Duschinsky, M., 'The Role of Political Parties,' in International Foundation for Election Systems. *Central European Electoral Systems Symposium, Budapest, July 30-August 2, 1991*. International Foundation for Election Systems. Washington, D.C., (1991), 74.

Pinto-Duschinsky, Michael, *Political Financing in the Commonwealth*, London: Commonwealth Secretariat, 2000.

Pratchett, Lawrence & Vivien Lowndes, *Developing Democracy in Europe: An Analytical Summary of the Council of Europe's acquis*, Strasbourg: Council of Europe, 2004.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Sistemas y procesos electorales: Nota sobre la practica*, Nueva York: PNUD, enero de 2004.

Prowse, M., 'Winner still takes all', *Prospect*, May 2005, 36.

Reilly, Ben & Reynolds, Andrew, *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*, Washington D.C.: National Academy Press, 1999.

Reisman, W. Michael, 'Humanitarian Intervention and Fledgling Democracies', 18 *Fordham International Law Journal* 794 (1995).

Reynolds, Andrew, Ben Reilly & Andrew Ellis, eds., *Electoral System Design: The New IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2005.

Roberts, Hannah, 'Forced migration and electoral participation', Forced Migration Online (FMO) Research Guide, October 2003.

Unión Interparlamentaria, Final Report, One Day Parliamentary Meeting on the Occasion of the 49th Session of the Commission on the Status of Women: Beijing + 10, Nueva York, 3 de marzo de 2005.

Unión Interparlamentaria, 'The Participation of Women and Men in Decision-Making: The Parliamentary Dimension', octubre de 2005; ponencia presentada a la reunión del grupo de expertos del ONU sobre 'Equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership', Adís Abeba, 24 a 27 de octubre de 2005.

Unión Interparlamentaria, 108^a Conferencia de la UIP y Reuniones Conexas, 'Results of the Proceedings', Santiago de Chile (Chile), 3 a 12 de abril de 2003.

Unión Interparlamentaria, 109^a Asamblea de la UIP y Reuniones Conexas, 'Results of the Proceedings', Geneva (Switzerland), 1 a 3 de octubre de 2003.

Unión Interparlamentaria, 110^a Asamblea de la UIP y Reuniones Conexas, 'Results of the Proceedings', Ciudad de México (México), 15 a 23 de abril de 2004.

Unión Interparlamentaria, 111^a Asamblea de la UIP y Reuniones Conexas, 'Results of the Proceedings', Ginebra (Suiza), 25 de septiembre a 1 de octubre de 2004.

Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, N°. 24, 1989-1990.

Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, N°. 25, 1990-1991.

Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, N°. 26, 1991-1992.

Unión Interparlamentaria, *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, N°. 27, 1992-1993.

Unión Interparlamentaria, *Report of IPU Election Observer Mission, Cambodia, 16 May-4 June 1993*. Ginebra. 1993.

Unión Interparlamentaria, *Report of the Mission to Observe the Elections in Namibia*: UIP doc. CL/146/10-R.1. 20 de diciembre de 1989.

Unión Interparlamentaria, *Sistemas Electorales: Estudio comparativo mundial*. Ginebra. 1993.

Unión Interparlamentaria, *Women in National Parliaments*, Ginebra: UIP, septiembre de 2005.

US Commission on Security and Cooperation in Europe. *Elections in Central and Eastern Europe*. A Compendium of Reports on the Elections Held from March through June 1990. Washington, D.C. Jul. 1990.

US Commission on Security and Cooperation in Europe. *Elections in the Baltic States and Soviet Republics*. A Compendium of Reports on Parliamentary Elections Held in 1990. Washington, D.C. Dec. 1990.

US Commission on Security and Cooperation in Europe. *Russia's Parliamentary Election and Constitutional Referendum, December 12, 1993*. Washington, D.C. Jan. 1994.

Vasak, K., 'Freedom of Elections and the International Observation of Elections,' mimeo., Instituto Tricontinental de la Democracia Parlamentaria y de los Derechos Humanos de la Universidad de la Laguna, n.d.

Vasak, K., 'Les normes internationales existantes relatives aux elections et leur mise en oeuvre,' mimeo., n.d.

Villiger, M.E., *Handbuch der Europäischer Menschenrechtskonvention (EMRK)*. Zurich. 1993.

Wheatley, S., 'Deliberative democracy and minorities', 14 *European Journal of International Law* 507 (2003).

Wheatley, S., 'Democracy in International Law: A European Perspective', 51 *International and Comparative Law Quarterly* 225 (2002).

Wolfinger, Raymond E., 'The Politics of Voter Registration Reform,' in Courtney, John C., ed., *Registering Voters: Comparative Perspectives*, The Center for International Affairs. Harvard University, (1991), 28.

Wootton, David, review of Dunn, J., *Setting the People Free: The Story of Democracy*, London: Atlantic Books, 2005, *Times Literary Supplement*, 23 September 2005, 7-10.

Resoluciones del Consejo de Seguridad (CS) de las Naciones Unidas.

Res. 1325 del CS, 'Sobre la mujer y la paz y la seguridad', 31 de octubre de 2000.

**Resoluciones de la Asamblea General
de las Naciones Unidas (AGONU).**

Res. 43/157 de la AGONU, 'Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas', 8 de diciembre de 1988.

Res. 46/130 de la AGONU, 'Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales', 17 de diciembre de 1991.

Res. 46/137 de la AGONU, 'Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas', 17 de diciembre de 1991.

Res. 47/120 de la AGONU, 'Un programa de paz: diplomacia preventiva y cuestiones conexas', 20 de septiembre de 1993.

Res. 47/130 de la AGONU, 'Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia de los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales', 18 de diciembre de 1992.

Res. 47/138 de la AGONU, 'Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas', 18 de diciembre de 1992.

Res. 48/124 de la AGONU, 'Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en sus procesos electorales', 20 de diciembre de 1993.

Res. 48/131 de la AGONU, 'Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas', 20 de diciembre de 1993.

Res. 49/190 de la AGONU, 'Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en el aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas y del fomento de la democratización', 23 de diciembre de 1994.

Res. 49/30 de la AGONU, 'Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas', 7 de diciembre de 1994.

Res. 50/133 de la AGONU, 'Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas', 20 de diciembre de 1995.

Res. 50/15 de la AGONU, 'Cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria', 15 de noviembre de 1995.

Res. 50/185 de la AGONU, 'Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en el aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas y del fomento de la democratización', 22 de diciembre de 1995.

Res. 51/31 de la AGONU, 'Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas', 6 de diciembre de 1996.

Res. 52/119 de la AGONU, 'Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en relación con sus procesos electorales', 12 de diciembre de 1997.

Res. 52/129 de la AGONU, 'Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en el aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas y del fomento de la democratización', 12 de diciembre de 1997.

Res. 52/18 de la AGONU, 'Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas', 21 de noviembre de 1997.

Res. 53/31 de la AGONU, 'Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas', 23 de noviembre de 1998.

Res. 54/12 de la AGONU, 'Cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria', 27 de octubre de 1999.

Res. 54/173 de la AGONU, 'Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en el aumento de la eficacia del principio de la celebración de auténticas y periódicas elecciones y del fomento de la democratización', 17 de diciembre de 1999.

Res. 54/36 de la AGONU, 'Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas', 29 de noviembre de 1999.

Res. 55/19 de la AGONU, 'Cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria', 8 de noviembre de 2000.

Res. 55/2 de la AGONU, 'Declaración del Milenio', 8 de septiembre de 2000.

Res. 55/43 de la AGONU, 'Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas', 27 de noviembre de 2000.

Res. 55/96 de la AGONU, ‘Promoción y consolidación de la democracia’, 4 de diciembre de 2000.

Res. 56/151 de la AGONU, ‘Promoción de un orden internacional democrático y equitativo’, 19 de diciembre de 2001.

Res. 56/154 de la AGONU, ‘El respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en relación con sus procesos electorales como elemento importante de la promoción y protección de los derechos humanos’, 19 de diciembre de 2001.

Res. 56/159 de la AGONU, ‘Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización’, 19 de diciembre de 2001.

Res. 56/96 de la AGONU, ‘Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas’, 14 de diciembre de 2001.

Res. 57/32 de la AGONU, ‘Otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General a la Unión Interparlamentaria’, 19 de noviembre de 2002.

Res. 57/47 de la AGONU, ‘Cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria’, 21 de noviembre de 2002.

Res. 58/142 de la AGONU, ‘La participación de la mujer en la política’, 22 de diciembre de 2003.

Res. 58/189 de la AGONU, ‘El respeto de los principios de soberanía nacional y de diversidad de los sistemas democráticos en los procesos electorales como elemento importante de la promoción y protección de los derechos humanos’, 22 de diciembre de 2003.

Res. 59/168 de la AGONU, ‘Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y plena aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General’, 20 de diciembre de 2004.

Res. 59/193 de la AGONU, ‘Promoción de un orden internacional democrático y equitativo’, 20 de diciembre de 2004.

Res. 59/201 de la AGONU, ‘Fortalecimiento de la función de las organizaciones y mecanismos regionales, subregionales y de otro tipo en la promoción y consolidación de la democracia’, 20 de diciembre de 2004.

Comisión de Derechos Humanos.

Resolución 1995/60, ‘Medios de superar los obstáculos al establecimiento de una sociedad democrática y condiciones para el mantenimiento de la democracia’, 7 de marzo de 1995.

Resolución 1999/57, sobre ‘Promoción del derecho a la democracia’, 27 de abril de 1999 .

Resolución 2000/40, ‘Incompatibilidad entre democracia y racismo’, 20 de abril de 2000.

Resolución 2000/47, ‘La promoción y consolidación de la democracia’, 25 de abril de 2000 .

Resolución 2001/36, ‘Fortalecimiento de la participación popular, la equidad, la justicia social y la no discriminación como bases esenciales de la democracia’, 23 de abril de 2001.

Resolución 2001/41, ‘Continuación del diálogo sobre las medidas para promover y consolidar la democracia’, 23 de abril de 2001.

Resolución 2001/43, ‘Incompatibilidad entre democracia y racismo’, 23 de abril de 2001.

Resolución 2001/65, ‘Promoción de un orden internacional democrático y equitativo’, 25 de abril de 2001.

Resolución 2002/30, ‘Los derechos humanos y la extrema pobreza’, 22 de abril de 2002 .

Resolución 2002/34, ‘Fortalecimiento de la participación popular, la equidad, la justicia social y la no discriminación como bases esenciales de la democracia’, 22 de abril de 2002 .

Resolución 2002/39, ‘Incompatibilidad entre democracia y racismo’, 23 de abril de 2002.

Resolución 2002/46, ‘Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia’, 23 de abril de 2002.

Resolución 2002/72, ‘Promoción de un orden internacional democrático y equitativo’, 25 de abril de 2002 .

Resolución 2002/76, ‘La función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos’, 25 de abril de 2002 .

Resolución 2003/35, 'Fortalecimiento de la participación popular, la equidad, la justicia social y la no discriminación como bases esenciales de la democracia', 23 de abril de 2003.

Resolución 2003/36, 'La interdependencia entre la democracia y los derechos humanos', 23 de abril de 2003.

Resolución 2003/41, 'Incompatibilidad entre democracia y racismo', 23 de abril de 2003.

Resolución 2003/63, 'Promoción de un orden internacional democrático y equitativo', 24 de abril de 2003.

Resolución 2004/38, 'Incompatibilidad entre democracia y racismo', 19 de abril de 2004.

Resolución 2004/64, 'Promoción de un orden internacional democrático y equitativo', 21 de abril de 2004.

Resolución 2005/32, 'La democracia y el imperio de la ley', 19 de abril de 2005.

Resolución 2005/36, 'Incompatibilidad entre democracia y racismo', 19 de abril de 2005.

Casos e informes.

Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Constitutional Rights Project and Civil Liberties Organisation v. Nigeria*, Comm. N°. 102/93 (1998).

Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Legal Resources Foundation v. Zambia*, Comm. N°. 211/98 (2001).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Andres Aylwin Azocar et al v Chile*, Informe N°. 137/99, Caso 11.863, 27 de diciembre de 1999: *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights* 1999.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N°. 48/00, Caso 11.166, *Walter Humberto Vásquez Vejarano v. Peru*, 13 de abril de 2000.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *María Merciadri de Morini v. Argentina*, Caso 11.307, Informe N°. 102/99, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 3 rev. at 69 (1999), 27 de septiembre de 1999 (Admissibility); Caso 11.307, Informe N°. 103/01, OEA/Ser.L/V/II.114 Doc. 5 rev. at 408 (2001), 11 de octubre de 2001 (Merits).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Ríos Montt v. Guatemala*, Informe N°. 30/93, Caso 10.804, 12 de octubre de 1993: *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights* 1999.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Statehood Solidarity Committee v. United States*, Caso 11.204, Informe N°. 98/03, OEA/Ser.L/V/II.114 Doc. 70 rev. 1 at 725 (2003), 29 de diciembre de 2003.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Whitbeck v. Guatemala*, Informe N°. 21/94, Caso 10.804 (b), 22 de septiembre de 1994, OEA/Ser.L/V/II.88 rev. 1 Doc. 9 at 46 (1995).

Comité de Derechos Humanos, *Istvan Mátyus v. Slovakia*, Comunicación N°. 923/2000, UN doc. A/57/40 (Vol. II) en 257 (2002).

Comité de Derechos Humanos, *Marie-Hélène Gillot y otros v. France*, Comité de Derechos Humanos, Comunicación N°. 932/2000, UN doc. A/57/40 en 270 (2002).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Artículos 27(2), 25(1) y 7(6) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-9/87, 6 de octubre de 1987, Serie A N°. 9.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, Serie A N°. 6, párrafo 32.

Corte Suprema de Canadá, *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)* [2002] 3 SCR 519.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Aziz v. Cyprus*, Second Section, 22 de junio de 2004, Judgment; 22 de septiembre de 2004, Final Judgment.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Gitonas and Others v. Greece*, 1 de julio de 1997, Judgment (Merits), Court (Chamber).

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Hirst v. The United Kingdom (No. 2)*, Fourth Section, 30 de marzo de 2004, Judgment; Grand Chamber, Judgment, 6 de octubre de 2005.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Matthews v. United Kingdom*, 18 de febrero de 1999, Judgment.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Melnychenko v. Ukraine*, 19 de octubre de 2004, Judgment; 30 de marzo de 2005, Final Judgment.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Py v. France*, 11 de enero de 2005, Judgment.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, 13 de febrero de 2003, Judgment.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Sadak and Others v. Turkey (No. 2)*, Fourth Section, 11 de junio de 2002, Judgment; 6 de noviembre de 2002, Final Judgment.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 de enero 1998, Judgment.

SITIOS WEB DE INTERÉS

Agence intergouvernementale de la Francophonie	http://agence.francophonie.org
Commonwealth Secretariat	www.thecommonwealth.org
Council of Europe Venice Commission	www.venice.coe.int
Electoral Commissions Forum of SADC	www.sadc.ecf.org
Electoral Institute of Southern Africa	www.eisa.org.za
Global Database of Quotas for Women	www.quotaproject.org
Global Initiative to Enfranchise People with Disabilities	www.electionaccess.org
IFES	www.ifes.org
International IDEA	www.idea.int
International Republican Institute	www.iri.org
Inter-Parliamentary Union	www.ipu.org
National Democratic Institute for International Affairs	www.ndi.org
National Democratic Institute for International Affairs: Access Democracy	www.accessdemocracy.org
Organization of American States	www.oas.org
OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights	www.osce.org/odihr
OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights - Elections	www.osce.org/odihr-elections
The Carter Center	www.cartercenter.org
The Electoral Commission	www.electoralcommission.org.uk
United Nations Department of Economic and Social Affairs	www.un.org/esa/desa
United Nations Electoral Assistance Division	www.un.org/Depts/dpa/ead/eadhome.htm
United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights	www.ohchr.org
United Nations Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women	www.un.org/womenwatch/osagi
Women's International League for Peace and Freedom	www.peacewomen.org

ÍNDICE ALFABÉTICO

Los números siguieron por «n» se indican notas.

A

abstención, 55-56
abstencionismo, 93
abstencionistas, 93
acceso a los medios informativos, 166-170
acción colectiva, 48
acción positiva o afirmativa, 10, 45n, 78n, 79
ACNUDH. *véase* Alto Comisionado para los Derechos Humanos
acontecimientos regionales, 125-128
acreditación de los partidos políticos, 156n
Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (Helsinki 1975), 112, 127n
activismo femenino, 65n
Acuerdo de Santiago sobre la democracia y renovación del sistema interamericano, 127
Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas, 96
administración electoral, 7, 21, 34-35, 44, 51-52, 54n, 58, 61, 80-82, 86-89, 92, 102
 independencia de la, 47, 88n
África, 44-48. *véase también los países específicos*
 «Declaración sobre los principios rectores de las elecciones democráticas en África», 45-46
 participación de las mujeres en la vida política, 79-80
Albania, 121n
Alemania, 37n-39n, 90n, 131n, 157
Alemania del Este, 137, 158n
Alemania Occidental, 157-158n
Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), 40n
América del Norte. *véase los países específicos*
América del Sur, 50n. *véase también los países específicos*
América Latina, 79-80. *véase también los países específicos*

Annan, Kofi, 14n
APRONUC. *véase* Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya
Arabia Saudita, 25n
Argelia, 23-24, 40n, 112
Argentina, 25, 29, 52n, 62n, 78, 142n
aristocracia democrática, 99n
Armenia, 38n
Asamblea General. *véase* Naciones Unidas
Asia. *véase los países específicos*
asistencia electoral, 18-21, 122
asistencia técnica, 20-21, 42n, 51, 58, 119
asociación: libertad de, 143n, 162n
Australia, 29, 38n-39n, 130, 142n, 169-170
Austria, 38n-39n, 118n, 130, 143
«auténtica» (término), 5, 105
autodeterminación, 16n-17n, 30-31, 110-115, 166n
autodeterminación política, 111-112
auto-inscripción, 147
Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), 151, 156, 168, 170-171, 172n
autoritarismo electoral, 101n
Azerbaiyán, 52n
Azocar, Andrés Aylwin, 64n, 77n

B

Bahrein, 25n
Bangladesh, 25, 131n, 135-137, 161n, 165n
Beijing, Declaración y Plataforma de Acción de, 14n, 78n, 94n
Belarús, 52n
Bélgica, 37n-38n, 39, 72, 118n, 130, 142n, 154n
Benin, 25-27
Botswana, 25, 130
Boutros-Ghali, Boutros, 12-14
Brasil, 145n
Brunei Darussalam, 21n, 25n

buena fe, obligación de actuar de, 61

buenas prácticas, 53-54, 74-75

Bulgaria, 137-138, 141-142, 144n, 151n, 155n, 157, 164-165, 167, 174-175, 179n

Burundi, 163n

Bután, 25n

C

Cámara de los Lores, 118n

Camboya, 119, 125, 149n, 151, 164n, 168, 172n

Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), 151, 156, 168, 170-171, 172n

Código de Conducta, 170-171

Camerún, 140-141, 144n, 167n, 175

campañas electorales, viii, 7, 80n, 93, 160-171

Canadá, 29, 37n-38n, 52n, 67n, 75, 90n, 133-134, 143-144, 147

candidatos, 7, 11, 71, 152-160

criterios de candidatura, 154

Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas, viii
derecho a presentarse como, 62, 68, 71, 75, 93

edad mínima para los, 155n

igualdad de oportunidades para presentarse como, 33

independencia de los, 54

mujeres, 51, 65n

presentación de, 73

candidatos independientes, 23, 156n

capacidad de elegir, 84

Caribe, 50n. *véase también los países específicos*

Carlos I, 97n

Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, 45n, 116, 118, 192

Carta Democrática Interamericana, 41, 46-50

censura, 102n, 170

Centro Carter (Universidad de Emory), 6, 53n

Centro de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, 121n

Centroamérica, 50n. *véase también los países específicos*

certificación, 120

Chad, 145n

Checoslovaquia, 131n, 137-138, 144n, 147n, 158, 165, 167

Chile, 29, 52n, 63n-64n, 77, 130n, 153

China, 21n, 23n, 25n, 120, 135

Chipre, 66-67, 131n

circunscripciones electorales, 59, 98-99, 133-135

circunscripciones plurinominales, 96

ciudadano europeo, 143

cláusulas democráticas, 15, 81

códigos de buenas prácticas, 53-54, 74-75

códigos de conducta, 7, 23-25, 119, 170-171

Colombia, 120, 145n

colonialismo, 111

Columbia británica, 133n

Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 64, 77

Comisión de Derechos Humanos, 14, 25, 32-42, 49n, 122n

Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, 20-21

Comisión de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, 105

Comisión de Venecia. *véase* Comisión Europea para la Democracia por el Derecho

Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica, 46, 138

Comisión Europea, 65-66, 78n, 117-118n

Comisión Europea de los Derechos Humanos, 117, 130, 152, 154n

Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), 52-54, 74-75

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 62-64, 77-77n, 78-79, 113-114, 130, 160-161

comisión nacional, 102

comisiones electorales, 42n, 88n, 137-140

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 79n
- Commonwealth, 50-51, 127-128, 153. *véase también los países miembros*
- «Conference of Commonwealth Chief Election Officers», 51
- Declaración de Harare, 40, 50, 127-128
- Grupo de Observadores de la Commonwealth, 50n, 162-164
- Programa de Acción de Millbrook, 41, 51
- Taller del Commonwealth, 51
- Comoros, 146n
- compartición del poder, 130-131
- Compromiso de Santiago, 44
- comunicación, medios de, 35, 42n, 102n, 166-170
- Comunicado*, Conferencia sobre el examen de las normas y criterios electorales en la región de la SADC, 47n
- Comunidad de Democracias, 41
- Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), 47-48
- Comunidad Europea, 57n, 65-66, 144n. *véase también los países miembros*
- «Conference of Commonwealth Chief Election Officers», 51
- Conferencia de la Comunidad de Democracias, 43
- Conferencia de las Naciones Unidas de San Francisco, 111
- Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas, 40
- Conferencia Interparlamentaria, 124
- Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), 40, 167n
- Copenhague 1990, 125-127, 152, 176
- Helsinki 1975, 112, 127n
- confianza, 136
- Congo. *véase* República Democrática del Congo
- Consejo de Europa, 4, 10n, 51-52, 53n, 55-56, 94n
- Consejo de la Unión Europea, 78n
- Consejo del Ejército, 97n
- Consejo Interparlamentario, vii-xi, 3, 125
- constituciones, 102n
- constituciones democráticas, 45
- constituciones nacionales, 45
- consulta, 139
- continente americano, 48-50
- control, 171-178
- Convención Americana de los Derechos Humanos, 116, 191-192
- Convención de la OEA, 118
- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del niño, 143n
- Convención Europea de Derechos Humanos, 116-117, 124n, 191
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 189-190
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 14n, 190-191
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, 14n, 78n, 189
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, 41, 52, 53n, 57
- Copenhague, Documento de, 58, 125
- Corea. *véase* República de Corea; República Popular Democrática de Corea
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, 62
- Corte Internacional de Justicia, 120
- Costa Rica, 87n, 142, 154n
- criterios democráticos, 95n
- Croacia, 39n, 131n, 144n
- Cromwell, Oliver, 97n
- CSCE. *véase* Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa
- Cuadros, Manuel Rodríguez, 49n
- Cuba, 21n, 23n, 25n, 120, 122n, 153n
- cuentas: rendición de, 27n, 28, 35, 38, 43, 62-65, 81-83, 85-92, 97, 99-100
- Cumbre de Maputo (UA), 46
- cuotas, 10, 51, 66, 78-80, 98-99
- D**
- debate, 86
- debate colectivo, 38
- «Debates de Putney», 96-97

- Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre, 191
- Declaración de Argel sobre los derechos de los pueblos, 112
- Declaración de Florida: Hacer realidad los beneficios de la democracia, 48n
- Declaración de Harare, 40, 50, 127-128
- Declaración de Santiago de Chile, 48
- Declaración de Varsovia, 14n, 40, 42-43
- Declaración del Milenio, 8, 15, 37
- Declaración sobre la Paz, la Seguridad, la Democracia y el Desarrollo, 27
- Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas, vii-xi, 3
- Declaración sobre los principios rectores de las elecciones democráticas en África, 45-46
- Declaración Universal de Derechos Humanos, 14n, 63n, 93, 105-107, 115, 189
- Declaración Universal sobre la Democracia, 7, 28, 100n
- Declaración y Plan de Acción de Viena, 33, 43, 78n, 121
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 14n, 78n, 94n
- democracia, 24, 62-67
- de baja intensidad, 101
 - cimientos esenciales de la, 83-84
 - condiciones suficientes para, 84n
 - como derecho humano individual, 81
 - elementos en los que se basa, 82
 - intervención en apoyo de la, 15
 - nuevos avances por el camino de la, 1-102
 - Un programa de democratización*, 14
 - promoción y consolidación de la, 33-36
 - protección de la, 41
 - pseudodemocracia, 101n
- «Democracia: una inversión para la paz y la prosperidad», 43
- democracia electoral, 100n-101n
- democracia representativa, 48-49, 82n, 102
- democracias nuevas o restauradas
- apoyo a las, 22-28
 - Conferencia Internacionales de las Democracias Nuevas o Restauradas, 40
 - democratización, 89n
 - en el mundo en desarrollo, 87-88
 - «imperativo democrático», 14, 100-102
- depósitos financieros, 155-156
- derecho, estado de, 86, 102
- derecho a participar en el gobierno, 116n, 191-192
- derecho a presentarse como candidato, 62, 68, 71, 75, 93, 155
- derecho a la seguridad, 86
- derecho al voto, 72-76, 85-86, 92-93, 97-98, 106, 117, 142-146
- derecho internacional, 60-80, 84n, 89-93
- base del, 110-128
 - evolución del, 104-188
 - normas mínimas aplicables a las elecciones, 183
- derechos
- del gobierno, 184-187
 - de los individuos y los partidos políticos, 183-184
 - que permitan una competencia auténtica entre alternativas políticas, 102
- derechos civiles y políticos, 14n, 53n
- derechos de los pueblos, 112
- derechos económicos y sociales, 102
- derechos electorales, 74n, 86, 113-115
- derechos humanos, 44n, 82
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 18, 40n, 41, 42n
 - Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 45n
 - Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 77
 - Comisión de Derechos Humanos, 14, 25, 32-42, 49n
 - Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 62-64, 77
 - Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 61, 63, 65, 73-74, 79, 80n
 - Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, 52, 53n, 57
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos, 62
 - Declaración Universal de Derechos Humanos, 14n, 93

- democracia como derecho humano individual, 81
 - elecciones y tratados relativos a los, 115-118
 - y enterno electoral, 164-165
 - Manual de derechos humanos para parlamentarios* (ACNUDH), 42n
 - protección de los, 92, 102
 - protección generales de, 86
 - «El refuerzo del Parlamento, guardián de los derechos humanos: el papel de las instancias parlamentarias encargadas de los derechos humanos» (ACNUDH), 42n
 - Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 52, 63, 65, 68-72, 74-75
 - derechos humanos fundamentales, 83-84
 - derechos individuales, 85-86
 - derechos políticos, 44n, 67-71, 85-86, 105
 - Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, 14n, 78n
 - protección de los, 81-82
 - derechos políticos conexos, 130-131
 - desafíos, 58n
 - desarrollo, 37-38
 - desplazados, 72, 74n, 93, 119
 - diálogo, 139
 - Dinamarca, 147, 169
 - directrices, 42n
 - discapacidad, 10, 102
 - discriminación, 12, 33, 36-37, 43-45, 73-74, 78-80, 83-84, 94-95
 - de género, 50
 - contra la mujer, 14n, 79n, 190-191
 - no discriminación, 4, 38, 39n, 44, 60, 67, 77-78, 83-84, 145-146, 172-173
 - discriminación racial, 189-190
 - Distrito de Columbia (Washington D.C.), 77n
 - distritos electorales, 98-99, 133-135
 - Documento de Copenhague, 58, 125
- E
- Ecuador, 142n, 145n
 - edad: requisito de, 124
 - edad mínima, 98, 154n-155n
 - educación, 42n, 94-95
 - educación cívica, 150-151
 - eficiencia, 21
 - Egipto, 23n, 131n, 142n, 146n
 - EISA. véase Instituto Electoral de Sudáfrica
 - El Salvador, 146
 - elecciones, 62-64
 - administración de las, 7, 21, 34-35, 44, 47, 51-52, 54n, 58, 61, 80-82, 86-89, 92, 102
 - adopción de directrices y principios sobre la manera de realizarlas, 42n
 - asistencia electoral, 18-21, 122
 - asistencia técnica, 20-21, 42n, 51, 58, 119
 - criterios y condiciones para la realización de, 107
 - escrutinio, control y resultados, 171-178
 - evaluación de las, 53, 92, 179-180
 - gestión de las, 136-142
 - e igualdad, 76-80
 - intervalos entre las, 130
 - normas mínimas aplicables a las, 183
 - observación de las, 53-54, 53n, 59, 100n, 102
 - participación de la mujer en, 20-21, 42n, 58-59
 - participación y representación en las, 96
 - periodicidad de las, 27n, 84n, 98, 100n
 - promoción del principio de las, 18-22
 - resultados de los, 83, 100, 102
 - verificación de las, 86-92, 120
 - elecciones auténticas, 38, 82
 - elecciones legislativas nacionales, 55-56
 - elecciones libres y justas
 - Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas, vii-xi
 - nuevos avances, 1-102
 - tradición de, 82
 - elecciones periódicas, 27n, 84n, 98, 100n
 - elecciones relativos a los derechos humanos, 115-118
 - electores, 58n
 - información de los, 150-151
 - inscripción de los, 146-150

elegir
 capacidad de, 84
 libertad de, 152, 166n
entorno electoral, 164-165
equidad, 15, 21, 37-38, 76-77. *véase también*
 igualdad
Eritrea, 174
Escocia, 133n
escrutinio, 7, 21, 54, 88, 100n, 171-178
escrutinio abierto, 174n
escrutinio secreto, 173, 186
Eslovaquia, 77
Eslovenia, 137, 144n
España, 70
Esquipulas II, 120
estado de derecho, 86, 102
Estados árabes. *véase los países específicos*
Estados bálticos, 155n
Estados Unidos de América, 24, 29, 37n-39n,
39, 52n, 62-63
 Comisión Electoral Federal, 88n
 derecho de voto, 77n
 Distrito de Columbia (Washington
 D.C.), 77n
 distritos electorales, 133-134n
 financiación electoral, 159
 intervalos entre las elecciones, 130
Europa, 51-59. *véase también los países
 específicos*
Europa del Este, 137-138, 144n
Europa Oriental, 167
evaluación, 179-180
expresión: libertad de, 143n, 162n, 166n

F

Ferry, Elbridge, 107n
Filipinas, 142n
financiación electoral, 54, 81-82, 158
financiación pública, 159-160
«first past the post» (sistema electoral),
28n, 65, 84n, 95-96, 101n
Fiyi, 131n

Florida, Declaración de, 48n
Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas
 para la Mujer (UNIFEM), 20
Foro de comisiones electorales (SADC), 47n
Foro Parlamentario de la SADC, 47-48
Francia, 38n-39n, 72, 90n, 133, 136, 142n,
159, 169, 173n, 175
fraude, 92-93n, 146
Frente, 166-167
Fundación Internacional para Sistemas
 Electtorales (IFES), 6, 10n, 156n

G

Gales, 133n, 136. *véase también* Reino
 Unido
«el ganador se lleva todo» («winner takes
 all»), 96n
gastos de campaña electoral, 80n, 159
gastos electorales, 159-160
género, 8-9, 17n, 38, 43, 48n, 59. *véase tam-
 bién* mujeres
 discriminación de, 50
 equilibrio de, 78n, 81-82
 igualdad de, 79
«gerrymandering», 107
Ghana, 138n, 139, 140n, 141-142, 146-150,
153, 156n, 157, 161n-162n, 164n,
166n, 173n
 Código de Conducta, 171
Gibraltar, 66
gobierno
 derecho a participar en el, 191-192
 derechos y responsabilidades del, 184-
 187
gobierno representativo, 99
Gran Bretaña. *véase* Reino Unido
Grecia, 72n, 142n
Grupo Cardoso, 12
Grupo de Observadores de la Common-
 wealth, 50n, 162-164
grupos de observadores, 50n, 162n
Guatemala, 68n, 71, 145n
Guinea, 174
Guinea Ecuatorial, 163
Guyana, 171

H

«Hacia una comunidad de democracias», 42-43

Haití, 50n, 87n, 120

Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections, 58-59

Harare, Declaración de, 40, 50, 127-128

Holanda, 145n

Honduras, 25n, 145n

Hungría, 39n, 131n, 137-138, 144n, 158, 167

I

IDEA Internacional. véase Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Internacional

idioma, 4, 15, 36, 71n, 116n, 161, 172

IFES. véase Fundación Internacional para Sistemas Electorales

igualdad, 15, 76-80, 83-84, 89n, 93-98, 101-102, 118n, 145. *véase también* equidad de género, 79

de oportunidades para presentarse como candidatos, 33

participación de las mujeres en la vida política, 77-80

de poder de voto, 130

de los sufragios, 132-133, 173

de voto, 59, 84n, 92, 98

igualdad política, 95, 98

imparcialidad, 46-47, 54n, 84, 88n, 95, 120, 137, 138n, 139, 143n, 169, 177, 184

«imperativo democrático», 14, 100-102

independencia, 21. *véase también* imparcialidad

de la administración electoral, 47, 88n

de los candidatos, 54

del poder judicial, 35, 45

del sistema jurídico, 102

de grupos particulares, 16n

de las misiones de observación electoral, 50n

de poderes, 12, 48-49

de toda manipulación políticamente motivada, 54n

India, 24, 87n

indicadores electorales, 91-92

individuos: derechos y responsabilidades de los, 183-184

Indonesia, 145n, 155

información de los electores, 150-151

Inglaterra, 133n, 136. *véase también* Reino Unido

inscripción de los electores, 42n, 146-150

inscripción de los partidos políticos, 155-156

instancias electorales, 42n

instituciones internacionales, 105

instituciones representativas, 93

Instituto Electoral de Sudáfrica (EISA), 47n-48n

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Internacional (IDEA Internacional), 6, 10n

Instituto Nacional Demócrata (NDI), 6, 53n

Instituto Republicano Internacional (IRI), 6

instrumentos regionales, 116-118

instrumentos universales, 115-116

intervalos entre las elecciones, 130

intervención en apoyo de la democracia, 15

intimidación, 165

Irak, 11n, 23n

Irán, 131n, 155

IRI. *véase* Instituto Republicano Internacional

Irlanda, 38n-39n, 135, 169

Irlanda del Norte, 107, 133n. *véase también* Reino Unido

Israel, 29, 52n

Italia, 39n, 142n

J

Jamahiriyá Árabe Libia, 21n, 23n, 25n

Jamaica, 164n

Japón, 37n, 39n, 52n

Joint International Observer Group (JIOC), 165

Jordania, 131n

justicia, 37, 84n, 90, 92

justicia social, 15, 38, 83-84

«justo» (término), 5, 84, 89n, 105

K

Kazajstán, 52n
Kenia, 122n, 138n, 139, 153, 157, 161n, 163-164n, 174
Kuwait, 145n-146n
Kyrgistán, 52n

L

Latinoamérica. *véase los países específicos*
Lesoto, 47n, 78n, 121n, 163n
Letonia, 135, 155n
ley de la mayoría, 99n
ley electoral, 128-132
Líbano, 131n
Liberia, 17n
libertad, 15, 84n, 89n, 90, 92
libertad de asociación, 143n, 162n
libertad de elección, 152, 166n
libertad de expresión, 143n, 162n, 166n
libertad de movimiento, 162n
libertad de la prensa, 166n
libertad de reunión pacífica, 143n, 162n
libertades civiles, 102n
libertades fundamentales, 44n
Libia. *véase* Jamahiriya Árabe Libia
«libre» (término), 5, 84, 89n, 105
«libres y justa» (expresión), 84-85, 89-90, 92
listas comprobación, 161n
listas electorales, 146, 147n, 148-150
litigios, 178-179
Lituania, 135, 138n
locales de votación, 54
lugar de residencia, 98

M

Maastricht, Tratado de, 143
Malasia, 23n, 139n, 161n
Malawi, 50n, 121n, 142, 148, 165, 168, 173n, 174, 176
Maldivas, 25n
Malí, 40

Manual de derechos humanos para parlamentarios (ACNUDH), 42n

Maputo, Cumbre de, 46

Mátyus, Istvan, 77

Mauricio, 47n

mayoría

«ley de la mayoría», 99n

sistema electoral de («first past the post»), 28n, 65, 84n, 95-96, 101n

Medio Oriente. *véase los países específicos*

medios informativos, 166-170

Mesa Redonda, 3, 15-16, 82-83, 91

México, 52n, 113-114, 135n, 139, 142n, 156, 169n, 176n

militares: derecho al voto de, 145n

minorías, 13, 28n, 33, 96n

minorías étnicas, 55, 93

minorías nacionales, 53, 98-99

MINUSTAH. *véase* Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití

Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), 50n

misiones de observadores, 50n, 100n

Mongolia, 134, 140, 147n

movimiento: libertad de, 162n

mujeres, 45n, 93

activismo femenino, 65n

Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas, 96

asistencia electoral a las, 20-21

Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, 20-21

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 79n

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 14n, 190-191

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, 14n, 78n, 189

cuotas reservadas a, 78n

derecho de voto, 97, 106

Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI), 20-21

papel en la política, 10-11

participación de la, 65n, 94-96, 102

participación en la vida política, 77-80

- participación en las elecciones, 20-21, 42n, 58-59
participación en los procesos electorales, 53, 55n, 58-59
representación de la, 94-96
representación femenina, 79
Women and Elections (Mujeres y elecciones), 20-21
mujeres representantes, 65n
mundialización, 38, 81
Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, 16
Myanmar, 21n, 25n
- N
- Naciones Unidas, 105
 actividad electorales, 21-22, 119-123
 Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), 18, 40n, 41-42n
 apoyo a las democracias nuevas o restauradas, 22-28
 Asamblea General, 4, 12-32, 44, 95, 122-123
 asistencia electoral, 18-19
 Carta, 110-111
 Comisión de Derechos Humanos, 14, 25, 32-42, 49n, 122n
 Comité de Derechos Humanos, 61, 63, 65, 73-74, 79-80n, 145n
 Declaración del Milenio, 8, 15, 37
 Departamento de Asuntos Políticos, 20-21, 42n
 División de Asistencia Electoral, 4, 19-20, 42n, 53n
 Misión de Estabilización en Haití (MINUSTAH), 50n
 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 42n
 relaciones con la UIP, 7-9
 Resolución 43/157, 122n
 Resolución 44/10, 120
 Resolución 46/130, 114, 123, 157
 Resolución 46/137, 122, 129n, 145
 Resolución 47/130, 114n, 129n, 157
 Resolución 47/138, 122n
 Resolución 48/124, 114n
 Resolución 48/131, 122n, 123
Namibia, 47n, 51, 120, 122n, 124-125
- Naurú, 142n
NDI. *véase* Instituto Nacional Demócrata
Nicaragua, 25, 107n, 120, 136n, 149n, 157-158, 163n, 164, 178
Níger, 25
Nigeria, 62n, 64, 153-154, 174
niño, 143n
«Niveladores», 96-97
no discriminación, 4, 38, 39n, 44, 60, 67, 77-78, 83-84, 145-146, 172-173
no representación, 99
norma de la mayoría, 84n
normas internacionales, 7-59, 181-187
Normas Penitenciarias Europeas, 75
normativas electorales, 53
Norteamérica. *véase los países específicos*
Noruega, 24, 29, 136, 144n
NTIC. *véase* nuevas tecnologías de la información y de la comunicación
Nueva Caledonia, 72n, 172n
Nueva Jersey, 178n
Nueva Zelanda, 29, 130-131n
nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (NTIC), 11-12, 21
- O
- obligación de actuar de buena fe, 61
obligaciones internacionales, 110, 128-179
observación de las elecciones, 53-54, 53n, 59, 100n, 102, 128
observadores electorales, 53n, 58n, 59, 83, 85n, 88-89, 88n, 120, 124-125, 127n, 176
 Grupo de Observadores de la Commonwealth, 50n, 162-164
 grupos de, 50n, 162n
 misiones de, 50n, 100n
observadores internacionales, 89n, 93n, 102, 161
observadores locales, 177
observadores nacionales, 102, 161, 176
OEA. *véase* Organización de los Estados Americanos
Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI), 17n, 20-21

Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDH), 52n, 58

OIDDH. *véase* Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos

Omán, 25n

Organización de la Unidad Africana (OUA), 4, 40, 128. *véase también* Unión Africana (UA)

«Declaración sobre los principios rectores de las elecciones democráticas en África», 45-46

Organización de los Estados Americanos (OEA), 40, 48, 50n, 127

Carta, 41, 116

Convención de la, 118

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), 4, 10n, 52n, 58-59

Reunión Suplementaria de la Dimensión Humana, 58n

organizaciones políticas, 102, 152-160

organizaciones regionales, 100n

función de las, 40-42

de supervisión, 105

órganos electorales independientes, 87

OSCE. *véase* Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

OUA. *véase* Organización de la Unidad Africana

P

Pacífico. *véase los países específicos*

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 14n, 53n, 61, 77, 111, 118, 182

Artículo 2, 161

Artículo 3, 190

Artículo 19, 115-116

Artículo 21, 116

Artículo 22, 116

Artículo 25, 106-107, 115, 152, 190

extracto, 190

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 111

Países Bajos, 39n, 90n

Pakistán, 23n, 144n, 163n, 164, 167n, 179

Palestina, 26

Panamá, 165n, 177

papeletas de voto, 174

Paraguay, 145n, 151n, 165n

parlamentarios, 124n

Manual de derechos humanos para parlamentarios, 42n

«El refuerzo del Parlamento, guardián de los derechos humanos: el papel de las instancias parlamentarias encargadas de los derechos humanos», 42n

Parlamento Europeo, 65-66

parlamentos

presentación de candidaturas al, 73

«El refuerzo del Parlamento, guardián de los derechos humanos: el papel de las instancias parlamentarias encargadas de los derechos humanos», 42n

representación de la mujer en, 94

participación, 76-77, 89n, 93-97, 101

en la adopción de decisiones, 37

en las elecciones, 96

igualdad de, 84

de la mujer, 65n, 94-96, 102

participación popular, 37-39, 83-84, 86, 94

Partido Islámico de Kenia, 157

Partido Republikaner, 157

partidos «perturbadores», 152n

partidos políticos, 35, 67-71, 79-80, 95, 102, 130-132, 152-160

acreditación de los, 156n

comunicarse entre sí, 139

Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas, viii
derechos y responsabilidades de los, 183-184

finalización de los, 157-158

financiación pública de los, 159-160

promoción y protección de un entorno favorable a la creación de, 102

requisitos de inscripción de los, 155-156

«periódica» (término), 5, 105

periodicidad de las elecciones, 27n, 84n, 98, 100n

periódicos, 167

Perú, 142n, 145n
peticiones de asistencia electoral, 122
Pinochet, Augusto, 77
Plan de Acción de Seúl, 14n, 41, 43-44
planos regional y subregional, 42-59
pluralismo, 27n, 35, 101, 118n
 sistema electoral de pluralidad/mayoría
 («first past the post»), 28n, 65, 84n,
 95-96, 101n
PNUD. *véase* Programa de las Naciones Uni-
 das para el Desarrollo
pobreza, 38, 95, 102
poder judicial, 35, 45
poderes públicos
 independencia de, 12, 48-49
 separación de, 14, 23, 35-36, 45, 62,
 102
políticos, 81
Polonia, 38n, 40, 43, 144n
 Comisión Electoral Nacional, 137,
 139-140
Portugal, 155
prácticas idóneas, 61
prensa, 166. *véase también* medios infor-
 mativos
principios democráticos esenciales, 43
procedimientos electorales, 58n
profesionalización de los políticos, 81
Programa de Acción de Millbrook, 41, 51
Un programa de democratización, 14
Programa de las Naciones Unidas para el
 Desarrollo (PNUD), 4, 20
Un programa de paz, 12-13
«Promoción de la democracia», 48n
«Promoción y consolidación de la demo-
 cracia», 25
«proporcionalidad» (término), 129n
protección de la democracia, 41
Protocolo de Washington, 48-49
pseudodemocracia, 101n
pueblo
 derechos del, 112
 representación del, 133
Putney, Debates de, 96-97

Q

Qatar, 25n
quejas, 178-179

R

racismo, 83n, 111
 Convención Internacional sobre la Eli-
 minación de todas las Formas de Dis-
 criminación Racial, 189-190
radio, 166. *véase también* medios infor-
 mativos
Rainsborough, Thomas, 96-97
recurso, 54
Refah Partisi (Partido del Bienestar), 68-70
referéndum, 144
«El refuerzo del Parlamento, guardián de los
 derechos humanos: el papel de las ins-
 tancias parlamentarias encargadas de
 los derechos humanos» (ACNUDH),
 42n
refugiados, 72-73, 74n, 93, 119
registro civil, 21, 78
registro electoral, 149-150
Reino Unido, 37n-39n, 59, 66, 88n, 118n
 candidatos independientes, 156n
 delimitación de las circunscripciones,
 133
 derecho de voto, 75-76, 106
 elecciones, 85, 90n
 entrada en la Comunidad Europea,
 144n
 escrutinio, 175
 financiación pública, 159
 inscripción de los electores, 147
 intervalos entre las elecciones, 130
 medios informativos en, 169
religión, 36, 70, 132, 145, 157, 161, 172
rendir cuentas, 27n, 28, 35, 38, 43, 62-65, 81-
 83, 85-92, 97, 99-100
representación, 65-67, 86, 89n, 93-99, 101,
 135
 falta de representatividad, 84n
representación del pueblo, 133
representación eficaz, 134
representación femenina, 79
representación poco justa, 97n

- representación proporcional, 130-132
Representation of the People Act 1983, 159-160
República Árabe Siria, 21n, 23n
República Centrafricana, 163n
República de Corea, 39n, 52n
República Democrática Alemana, 144n, 157
República Democrática del Congo, 25n, 118n
República Democrática Popular Lao, 23n, 25n
República Dominicana, 135n, 141-142n, 145n, 155n
República Federal de Alemania, 157
República Popular Democrática de Corea, 21n, 122n, 142n, 153n
repúblicas soviéticas, 155n
residencia: requisito de, 72-75, 98, 116n, 124, 143-144, 154, 172-173
«Resolución de San José de Costa Rica: Carta Democrática Interamericana», 48n
responsabilidades
 del gobierno, 184-187
 de los individuos y los partidos políticos, 183-184
responsables electorales, 58n
responsabilidad jurídica, 60-61
restricciones de las libertades civiles, 102n
resultados electorales, 83, 100, 102, 171-178
reunión pacífica: libertad de, 143n, 162n
Rumanía, 23, 121n, 131n, 154n
 comisión electoral, 137-138, 141
 derecho al voto, 144n
 distritos de votación, 135
 entorno electoral, 165
 escrutinio, 175-176
 financiación electoral, 158
 medios informativos en, 166-167
 votación secreta, 174-175
Rusia, 127n, 131n-132n, 152n, 156n, 168-169
- S
- SADC. *véase* Comunidad del África Meridional para el Desarrollo
Sáhara Occidental, 26
Samoa, 29
San José de Costa Rica, Resolución de, 48n
sanciones, 13, 16, 87, 126, 143n, 156, 159n, 178
sandinistas, 153
Santa Sede, 52n
Santiago, Compromiso de, 44
Santiago de Chile, Declaración de, 48
secreto del voto, 18, 27n, 58n, 59, 84n, 92
«seguimiento e informe» (expresión), 121n
Segunda Conferencia Ministerial (Comunidad de Democracias, 2002), 41
seguridad, 8-9, 14, 54, 98
 derecho a la, 86
 restricciones de las libertades civiles en nombre de la, 102n
 de las urnas y los votos, 80
seguridad colectiva, 16
Senado, 118n
Senegal, 144n-145n, 155-156, 163n, 168, 173-174, 176n
separación de poderes, 14, 23, 35-36, 45, 62, 102
Seúl, Plan de Acción de, 14n, 41, 43-44
Seychelles, 131n, 158-159, 162n-163n
 Código de Conducta, 171
sharia, 70
Singapur, 23n, 142n
Siria. *véase* República Árabe Siria
sistema de cola pública, 174
sistema jurídico, 102
sistemas electorales, 53, 65-67, 81, 90n, 95-96, 124, 128-132
 criterios democráticos para los, 95n
 «el ganador se lleva todo» («winner takes all»), 96n
 en Europea, 54-56
 modelos sociopolíticos del, 55
 de pluralidad/mayoría («first past the post»), 28n, 65, 84n, 95-96, 101n
sistemas electorales representativos, 98-99
sistemas electrónicos, 58n
soberanía nacional, 110-115
 principios de la, 28-32
sociedad civil, 42n

- sociedad democrática, 118n
- solidaridad, 15
- Sudáfrica, 52n, 128
- Comisión Electoral Independiente de, 46, 138
- Sudán, 23n, 29
- Suecia, 38n-39n
- sufragio: igualdad del, 173
- sufragio en espera, 149n
- sufragio igitario, 86
- sufragio universal, 32, 60, 66, 75, 84n, 92, 97-98, 99n, 106, 117
- sufragio universal, igual, libre, secreto y directo, 53
- sufragio universal, igual, y secreto, 63, 85
- sufragio universal e igual, 25, 27n, 32-35, 38, 43
- sufragio universal libre, directo y secreto, 57
- sufragio universal y secreto, 49
- Suiza, 29, 106, 173n
- supervisión electoral, 93-93n
- actividad electorales de las Naciones Unidas, 120
- Swazilandia, 25n
- T**
- tabulación paralela de los votos, 177-178
- Tanzanía, 47n, 131n
- TCE. *véase* Tratado constitutivo de la Comunidad Europea
- tecnología, 58n, 81, 98
- asistencia técnica, 20-21, 42n, 51, 58, 119
- nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (NTIC), 11-12, 21
- tecnología electrónica, 58n
- tecnología nueva, 11-12n, 21, 58, 98
- televisión, 166-167. *véase también* medios informativos
- términos, 5, 84-85, 89-90, 92
- terrorismo, 17, 102n
- Togo, 134, 140, 151n, 156
- tolerancia, 15, 118n
- Tonga, 131n
- totalitarismo, 147n
- transferencia del poder, 177
- transparencia, 11, 25, 34-35, 43, 54n, 86-88, 94, 102
- transporte de las urnas, 177
- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), 57n
- Tratado de la Unión Europea (TUE), 41, 57
- Tratado de Maastricht, 143
- tratados relativos a los derechos humanos, 115-118
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 52, 63, 65-72, 74-75, 117
- TUE. *véase* Tratado de la Unión Europea
- Túnez, 145n
- Turquía, 62n, 63, 68-70, 142n
- Tuvalu, 29
- U**
- UA. *véase* Unión Africana
- Ucrania, 38n-39n, 72-73, 74n
- Uganda, 174
- UIP. *véase* Unión Interparlamentaria
- UNESCO, 42n
- UNIFEM. *véase* Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
- Unión Africana (UA), 4, 46, 49n. *véase también los países miembros*; Organización de la Unidad Africana (OUA)
- Acta Constitutiva, 41, 44-45
- Cumbre de Maputo, 46
- Unión Europea, 39, 56-57, 65, 128. *véase también los países miembros*
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 56-57
- ciudadanía de la, 143
- Tratado, 41, 57-57n
- Unión Interparlamentaria (UIP), 3-4, 7-12, 28n, 105, 123-125
- 111ª Asamblea (México), 12
- Declaración Universal sobre la Democracia, 100n
- Grupo Cardoso, 12
- Manual de derechos humanos para parlamentarios*, 42n

Mesa Redonda (2004), 3, 82-83
programa, 9-12
relaciones con las Naciones Unidas,
7-9
Unión Popular de Rusia, 156n
Universidad de Estocolmo, 6n
urnas, 172n, 174, 177
Uruguay, 52n, 145

V

valores fundamentales y esenciales, 15
Varsovia, Declaración de, 14n, 40, 42-43
Venecia, Comisión de. *véase* Comisión
Europea para la Democracia por el
Derecho
Venezuela, 145n
verificación, 86-92, 120
Viena, Declaración y Plan de Acción de, 33,
43, 78n, 121
Viet Nam, 21n, 23n, 25n
vínculos constitucionales, 81
violencia, 80, 86, 90n, 92, 164-165, 172, 179
votación por mayoría simple («first past the
post»), 28n, 65, 84n, 95-96, 101n
votación pública, 173n, 174
votación secreta, 173-174
votar en referéndum, 144

voto

derecho de, viii, 72-76, 85-86, 92-93,
98, 106
igualdad del, 59, 84, 98
secreto del, 18
tabulación paralela del, 177-178
voto electrónico, 58n, 98
voto electrónico y a distancia, 53
voto por correo, 59, 98
voto secreto, 27n, 38, 98
voto secreto e igualdad, 84n
voto universal, 64

W

Washington, Protocolo de, 48-49
Whitman, Christine Todd, 178n
Women and Elections (Mujeres y elec-
ciones), 20-21

Y

Yibuti, 163n

Z

Zambia, 47n, 77, 128, 131n, 134, 150, 153,
161n, 167n
Zimbabwe, 40n, 47n, 90n, 139n, 149, 162n

ISBN 92-9142-317-3