

PARTICIPACIÓN, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina*

José Thompson **

En la presente ponencia, se analizarán las relaciones entre la democracia y los derechos humanos, con énfasis en las diversas facetas de la participación política, para después echar una mirada a la realidad más reciente de América Latina en estas materias, todo en búsqueda de un sentido actual a postulados sostenidos o inspirados por Thomas Jefferson.

El nexa entre democracia y derechos humanos

A pesar de los abundantes esfuerzos¹ por vincular los campos de la vigencia de los derechos humanos y la salud de la democracia, lo cierto es que las relaciones que se establecen entre ambos conceptos y su ámbito de aplicación tienden a darse más por supuestas sin buscar su enfoque a casos concretos de la historia reciente.

* Ponencia presentada en la conferencia internacional “Thomas Jefferson, rights and the contemporary world” organizada por el *International Center for Jefferson Studies*, en Bellagio, Italia, del 3 al 7 de junio de 2002.

** Director, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.

¹ Ver al respecto IIDH, *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*, San José, 1994; Camargo, Pedro Pablo, *Derechos Humanos y democracia en América Latina: análisis comparativo*, Bogotá, 1996; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos y democracia representativa*, Washington, 1965.

Sostenemos, a los efectos de la presente ponencia, que las perspectivas que se asuman respecto de los conceptos de derechos humanos y de democracia tienen implicaciones en cuanto a la utilidad de la relación entre ambos como herramienta para evaluar la solidez, integridad y legitimidad de los regímenes democráticos.

Conviene empezar por recordar que ambos institutos, la democracia² y los derechos humanos tienen, en cuanto tiene que ver con el desarrollo de la cultura occidental, raíces que coinciden temporalmente en el esplendor de la civilización griega y que se involucran con los mismos fundamentos.

En efecto, la democracia griega aspira a ser un sistema de gobierno que adecuada y legítimamente permita adoptar decisiones para toda la ciudadanía³ mientras que temas centrales de la doctrina de derechos humanos, tales como la equidad -Aristóteles- y la igualdad -Escuela estoica-, se desarrollan a partir de debates relativos a la justicia, como valor. El encuentro entre ambas temáticas se evidencia cuando se habla de la justicia social⁴.

Esta relación entre sistema de gobierno democrático y derechos fundamentales de los individuos es luego retomada históricamente con mayor precisión: en la Escuela Clásica del Derecho Natural -Locke, Rousseau y el movimiento de la Ilustración- y vertida en el pensamiento del cual Thomas

2 Rebase con mucho los propósitos de este ensayo entrar en la consideración de la abundante literatura sobre el concepto de democracia. Baste, a este efecto, ver IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, II Edición, Tomo I, San José, 2001, voz "democracia", pp. 346 ss.

3 Por más de lo restrictivo del concepto de ciudadanía entre los griegos, ver las notas al respecto en www.lafacu.com/apuntes/politica/la_democ/, que no necesariamente es equivalente a la universalidad que impera en las discusiones acerca de los derechos del ser humano -con la posible excepción de los planteamientos de Platón acerca de la justicia en la ciudad, que se fundamentaban en la diferenciación y la separación con armonía-.

4 Por más de las reflexiones en torno a una ley por encima de la humana que se desarrolla en el drama de Antígona.

Jefferson se nutre para luego llevar a nuevas dimensiones en sus trabajos individuales y en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, con la declaratoria radical de que “todos los hombres son creados iguales, que han sido dotados de ciertos derechos inalienables, que entre ellos se hallan la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad...”.

De manera que para este pensamiento, destilado a lo largo de muchos siglos y abonado por muchos talentos, la relación entre los derechos fundamentales del ser humano y el ejercicio válido del poder trasciende o debe trascender la forma de elegir los gobernantes, para tornarse en una cuestión relacionada con su propia legitimidad.

Postulamos que, en la actualidad, las relaciones entre democracia y derechos humanos deben tener un marco de referencia de carácter convencional en los instrumentos internacionales que se han adoptado para la consagración y protección de los derechos humanos, que reflejan un consenso en torno a la definición más precisa y las implicaciones de los derechos considerados fundamentales. A efectos de la presente ponencia, nos concentraremos con especial fuerza en las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y sus Protocolos adicionales⁵.

Para las disposiciones internacionales de derechos humanos, la vigencia del régimen democrático es una exigencia derivada de su propio texto, en la figura de los denominados **derechos políticos**. La CADH indica en su artículo 23 que:

⁵ No sólo por ser la realidad latinoamericana el énfasis de este ensayo, sino por ser, como se verá oportunamente, la más explícita en la relación entre democracia y derechos humanos; en todo caso, puede compararse su texto y orientación con instrumentos de cobertura universal, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la propia Declaración Universal. Para efectos de la presente ponencia se hará referencia también a instrumentos adoptados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

de 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, y

de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Como resulta fácil observar, características esenciales de la democracia como la conocemos actualmente están contenidas en este artículo: representación por vía de la posibilidad de elegir y ser elegido, sufragio universal e igual, igualdad de oportunidades para el desempeño de funciones públicas. De modo que no es posible afirmar que haya cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos si no se impulsa y mantiene un régimen democrático.

Los **derechos políticos** se ubican, por demás, en la categoría de los derechos humanos relacionados con la libertad, lo que trae implicaciones para la aplicación de las respectivas garantías⁶.

Pero la relación no se queda ahí. Instituciones fundamentales del régimen democrático son esenciales para asegurar la vigencia de los derechos humanos, la corrección de conductas violatorias a estos derechos y la eventual reparación de las consecuencias de estas violaciones.

⁶ Por largo tiempo, se suscitaron debates acerca de las categorías de derechos humanos y las implicaciones para su aplicabilidad, enfatizando las obligaciones de no interferencia que tocarían al Estado en el caso de los derechos civiles y políticos, las llamadas "libertades", ver Cançado Trindade, Antonio, *El Derecho Internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*, Editorial Jurídica de Chile, 2000, pp. 59 ss.

La primera institución es, evidentemente, la Justicia⁷, ya que es el juez el encargado por excelencia de recibir denuncias de violaciones de derechos humanos, investigarlas y, si es del caso, ordenar su corrección o reparación⁸. De manera que sin una Justicia imparcial y eficaz parece ilusoria la posibilidad de que exista vigencia de los derechos humanos en el plano nacional.

Más aún, si el fin mismo de la democracia no es solamente el ejercicio de un sistema de gobierno sino la búsqueda del bienestar de los ciudadanos, los derechos humanos ampliamente considerados proporcionan una guía para medir la calidad de la democracia con parámetros acordados por los países mismos⁹.

Sostenemos, en consecuencia, que los derechos humanos no sólo incluyen disposiciones esenciales para la existencia de la democracia y que la democracia es el régimen por excelencia en que la vigencia de los derechos humanos puede darse, sino que la medida de la salud y calidad de la democracia puede hallarse en el marco que ofrecen los derechos humanos, integralmente considerados.

Esta relación útil se expresa de manera clara cuando la enfocamos precisamente al cuadro de la participación política, dado que en ella se engloban una serie de actividades para cuyo ejercicio debe darse la vigencia de los derechos humanos, sin la cual, el verdadero sentido de las actividades que la componen se pierde para convertirse en una serie de ritos que podrían servir a cualquier causa, por menos democrática que esta sea.

⁷ Por esta denominación significamos tanto las expresiones “Administración de Justicia” “Poder Judicial” o “Sistema estatal de justicia”, sin detenernos ahora en los rasgos que diferencian a una de otra.

⁸ Las relaciones entre Justicia y Derechos Humanos han sido objeto de examen en escritos tales como el del autor en *Acceso a la Justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Interamericano de Derechos Humanos San José, Costa Rica, 2000, pp. 416 ss.

⁹ La extensión del uso de “calidad de la democracia” en América Latina puede ser constatado en *Diccionario Electoral...*, pp. 109-121.

Los elementos de la participación política

De las múltiples definiciones de participación política se escoge ahora la que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos -IIDH- ha adoptado para sus trabajos de investigación y educación en la materia. Según este enfoque, la participación política es una noción compleja, que se manifiesta en “toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes”.

Este concepto nos presenta una serie de elementos que conviene desagregar para una correcta comprensión.

Antes que nada, importa aclarar que el uso del término **comunidad** es plenamente intencionado y pretende ser abarcativo de país o pueblo, en diversas dimensiones, a fin de hacer evidente que la participación se ejerce, en una sociedad ampliamente democrática, no sólo en los procesos políticos nacionales, sino en los similares en el plano regional o local. Por otra parte, y en la consideración de la diversidad de nuestro mundo, la participación debe incluir las formas de adopción de decisiones políticas o comunes en comunidades indígenas, tribales o autónomas, aunque sus prácticas adquieran relieves propios, no extensibles a lo nacional¹⁰.

Del concepto amplio de participación política debemos precisar a qué se refiere, en primer lugar, la determinación del sistema de gobierno. Esto por cuanto sabemos que la democracia es el régimen exigido por el marco que brindan los

¹⁰ Sobre estos temas y otros relacionados, ver por ejemplo Stavenhagen, Rodolfo, *et. al.*, *Entre la ley y la costumbre: el derecho consuetudinario indígena en América Latina*, México, 1990.

derechos humanos y hemos afirmado que es el único régimen que goza de legitimidad en este contexto. Si ello es así, conviene preguntarse qué margen queda para ejercer la escogencia del sistema de gobierno; ello plantea el debate acerca de la unidad o diversidad de conceptos de democracia.

Está ya superada la época del debate acerca de las **democracias** cuando las socialistas o **populares** sostenían ser tan igualmente democráticas como las occidentales o **representativas**. Ello no significa, sin embargo, que no existan **tipos** de democracia y que no pueda optarse entre ellos: desde la monarquía republicana hasta el presidencialismo de corte americano; la determinación de las características del sistema de gobierno es una potestad válida de toda comunidad y enriquece la búsqueda de soluciones cada vez más democráticas.

Recientes discusiones en las Américas en torno al contenido y sentido de la democracia¹¹ demuestran que la polémica sigue viva en cuanto a las características que deben darse para que pueda hablarse de una verdadera democracia. Estas discusiones enfrentaron, en un momento determinado, las características de **representativa** y “participativa” como si la una debiera o pudiera darse disociada de la otra.

En los tiempos actuales, pareciera sorprendente que alguien pudiera poner en duda que la democracia se define por su carácter de **representativa**, no sólo porque es la representación la nota definitoria de las democracias, sino porque, en el mismo marco que los derechos humanos proporcionan, el

¹¹ Por ejemplo, en las Américas se produce en el año 2001 un amplio debate en el marco de la Organización de los Estados Americanos OEA, acerca de las características de la democracia en la actualidad, a propósito de la eventual adopción de la Carta Democrática Interamericana, cuyo texto puede consultarse en Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (31^a. : 2001 jun.: (San José). *Carta democrática interamericana*. [Internet] URL: <http://www.oas.org/>.

elegir y ser elegido, esto es, la práctica de la representación misma, son parte esencial de los derechos políticos.

También parece, con vista de la realidad reciente de América Latina que la mera representación es insuficiente para asegurar la democracia. La búsqueda de formas de participación directa por parte de los ciudadanos atenúa la incidencia de la lejanía de representantes que a menudo optan por actuar como **delegados**, de manera que el carácter participativo agrega sustancialmente a una verdadera democracia, pero en nada está opuesto a una **representación** bien entendida.

En los trabajos del IIDH se ha optado por agregar una tercera nota característica a la democracia, para entenderla como un concepto guía y motor y no simplemente como una descripción de la realidad: la necesidad de que sea **inclusiva**, esto es, que en respeto de la diversidad de sujetos, pueblos, orígenes y contextos, busque reflejar la variedad y riqueza de etnias, lenguas, perspectivas y culturas que constituyen el mosaico de las Américas.

Una derivación de este carácter **inclusivo** puede hallarse en la importancia de impulsar los gobiernos locales. La experiencia de América Latina es que la concentración de poder en el gobierno central ha sido la práctica dominante, por mucho¹², lo que ha traído consigo, a la vez, que sean las grandes zonas urbanas los polos de desarrollo, con postergación de los sectores rurales. Si se compara la proporción de habitantes por gobierno local en esta parte del mundo frente a la existente en Francia, Estados Unidos o Suiza, se comprende

¹² Ver en este sentido Brewer-Carías, Allan, “La opción entre democracia y autoritarismo...”, Conferencia Inaugural de la XV Conferencia de la asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, 2001: “Venezuela, con casi un millón de kilómetros cuadrados de superficie y cerca de 24 millones de habitantes, tiene sólo 338 municipios. Francia, en cambio, con la mitad de dicha superficie y 59 millones de habitantes, tiene 36,559 municipios o comunas; es decir, cien veces más...”, pp. 13-14.

la incidencia de este factor en transformar el gobierno en algo más bien ajeno y lejano.

Un segundo elemento de la participación política tiene que ver con el derecho a elegir. Es obvio que para el pleno ejercicio de este derecho tienen que existir una serie de condiciones y de sistemas previos y que está lejos de terminar el debate acerca de cómo dar las mejores seguridades para el voto como acto de expresión de la voluntad del ciudadano. Pero es claro, de la simple lectura del texto citado de la CADH, que para que pueda darse el derecho a elegir, debe haber la organización de procesos electorales revestidos de garantías.

Las garantías que dan sentido al voto tienen que ver tanto con el carácter de auténticos de los comicios como con la extensión del derecho a elegir, que hoy en día no es válido restringir por razones de sexo o de nivel de alfabetización.

Para que el sufragio sea realmente universal como derecho, deben darse, al menos: un registro civil confiable, un padrón electoral actualizado, un documento de identidad habilitante para el voto, una organización electoral eficiente el día de los comicios y condiciones que aseguren la transparencia y oportunidad en la transmisión de los resultados.

Un debate relacionado con estos temas es el que enfoca el problema de la abstención, que puede percibirse como una válida decisión de no ejercer el sufragio, o bien como un alejamiento, voluntario pero peligroso, de las responsabilidades derivadas de la ciudadanía o, peor aun, como desconfianza en el sistema democrático y falta de fe en su legitimidad¹³. Cada vez con mayor intensidad, cobra fuerza la discusión acerca de las implicaciones de este fenómeno. Basta

¹³ Algunos de los países con sistemas democráticos más establecidos tienen altos niveles de ausentismo electoral, como bien lo ejemplifica Estados Unidos, con menos del 50% de votación efectiva, ver Stephenson, D., Grier, *The principles of democratic elections*, US Department of State Democracy Papers, p. 5.

ver los porcentajes de ausentismo electoral en recientes procesos celebrados en América Latina¹⁴.

Tercer elemento en este concepto útil de participación política es el derecho a ser elegido, en estrecha relación con el de elegir. Las derivaciones de este derecho y de las condiciones para su ejercicio pueden ocupar bibliotecas enteras, en particular en cuanto tienen que ver con la soberanía del pueblo y el carácter de la representación.

Aparte de estar afectado por un cuadro mayor de restricciones que las que aplican al derecho al sufragio¹⁵, este derecho se concreta en una actividad que requiere ciertamente garantías pero que, al menos en América Latina, exige control por diversos mecanismos: la tendencia en esta parte del mundo ha sido a entender el ejercicio del poder no como una actividad de representación, sino como lo que algunos han llamado “delegación”, que se traduce en una suerte de sultanismo instaurado por el ritual de cada cuatro, cinco o seis años cuando la población acude a las urnas¹⁶. Esta visión del gobernante como detentador de poder y no como mandatario, se ve reforzada por la extensión del presidencialismo como sistema de gobierno.

Al otro lado del espectro en materias relacionadas con el derecho a ser elegido -y a actuar como representante- está la cuestión de la gobernabilidad, esto es, qué capacidad real de adoptar decisiones tiene el representante, cuando el fraccionamiento de las instancias de poder atenta contra la efectiva práctica del gobierno.

¹⁴ Por ejemplo, en elecciones presidenciales: Colombia (1998) 49% y 41% -doble vuelta-, El Salvador (1999) 61%, Guatemala (1999) 46.6% y 59.6% -doble vuelta-, Venezuela (2000) 43.69%.

¹⁵ Entran en consideración causales diversas de edad, habilitación, residencia, que varían según el sistema de que se trate.

¹⁶ Así, O'Donnell, Guillermo, *Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America*, University of Notre Dame, 1999.

El ejercicio ideal del derecho a ser elegido debe encontrarse precisamente en el amplio espacio que separa a los dos extremos indeseables: la ingobernabilidad y el sultanismo.

Un cuarto elemento en la noción de participación política que aquí se propone es la posibilidad de influir en la definición de normas y políticas públicas, lo cual significa dar vida al adjetivo que se ha asignado, más arriba en esta ponencia, a la democracia, como **participativa**. De esta manera, se propicia la consulta eventual a la ciudadanía más allá de las elecciones regulares o se crean mecanismos para que las organizaciones de la sociedad civil o los individuos puedan y no solamente por intermedio de los partidos políticos, expresar sus opiniones, exigir acciones o proponer iniciativas.

Este factor es importante no sólo para evitar la tendencia al ejercicio de **poder delegado**, sino para fortalecer las instancias de negociación y la protección de las minorías, contribuyendo al desarrollo de una democracia en acción. La mayor o menor extensión de los mecanismos de democracia directa o participativa depende, claramente, de escogencias nacionales, pero su mayor incidencia estimula la vida democrática en diferentes planos –local, comunitario o ciudadano–.

Finalmente, se ha propuesto el elemento del control del ejercicio de las funciones públicas, que toma cuerpo en la noción de **rendición de cuentas**, que resulta mejor expresada en el concepto de “accountability”, puesto que debe aludir no sólo a la existencia de mecanismos para combatir la corrupción y fomentar la transparencia, sino también y de manera fundamental, con la disposición permanente de quien ejerce funciones públicas de dar cuenta de sus actos en la gestión que se le ha encomendado, y con la capacidad efectiva de la sociedad –organizada o en actuación individual de sus miembros– de supervisar el cumplimiento de las funciones, el uso de los recursos públicos y la concreción de los

compromisos eventualmente asumidos en las campañas políticas o con oportunidad de la elección de los representantes.

La incidencia de los derechos humanos para el ejercicio de la participación política

Ha quedado propuesto y expuesto que las relaciones entre democracia y derechos humanos se evidencian con especial fuerza cuando se enfoca el tema de la participación política. Pero ello no es cierto solamente porque los derechos esenciales en que la participación cobra vida son protegidos por los instrumentos de derechos humanos, sino porque esa participación sería imposible o carente de significado si no es en función de la vigencia de otros derechos humanos. Conviene detenerse en este punto y para efecto de exposición relacionar los postulados con las situaciones antes, durante y después del momento en que la participación política se expresa de manera más evidente: las elecciones.

En primer término, hay condiciones necesarias para el sano ejercicio de la participación política que deben darse antes de los comicios y que se traducen en el respeto o no de derechos humanos.

Así, sin una vigencia amplia de la libertad de expresión¹⁷, el electorado tiene una capacidad limitada para conocer y

¹⁷ Según la CADH, en su “**Article 13. Freedom of Thought and Expression** 1. Everyone has the right to freedom of thought and expression. This right includes freedom to seek, receive, and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing, in print, in the form of art, or through any other medium of one’s choice. The exercise of the right provided for in the foregoing paragraph shall not be subject to prior censorship but shall be subject to subsequent imposition of liability, which shall be expressly established by law to the extent necessary to ensure: a. respect for the rights or reputations of others; or b. the protection of national security, public order, or public health or morals...”.

evaluar las ofertas electorales e inclusive de reconocer el significado del proceso electoral¹⁸ y evaluar el peso relativo de su propio involucramiento en el mismo. Esto es cierto para la libertad de prensa y la libre acción y opinión de los medios de comunicación, pero también lo es en la faceta que doctrinas europeas han venido sosteniendo acerca del derecho a la información como parte de un concepto más amplio que la simple emisión del pensamiento¹⁹.

Lo mismo puede ser dicho de derechos tales como la libertad de asociación²⁰ y la libertad de reunión²¹, puesto que sin una vigencia de la primera estaría amenazada la existencia de los partidos políticos²² y sin el respeto a la segunda se limitaría severamente la posibilidad de traducir la organización partidaria en un mecanismo de comunicación directa con la población.

La celebración misma de las elecciones depende de la concreción de derechos humanos, tales como el sufragio y la posibilidad de postularse para un cargo de elección popular, los cuales tienen su análisis particular, pero involucran la vigencia y práctica de muchos otros derechos.

18 Una situación relativamente inédita sucede en Venezuela, cuando la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ordena, el 25 de mayo del 2000, en respuesta a una acción interpuesta por una organización de la sociedad civil, la suspensión de las elecciones previstas para apenas unos días después (28 de mayo del 2000). Parte de los razonamientos se basan en la incapacidad del electorado de estar informado adecuadamente de las implicaciones del proceso electoral.

19 Ver al respecto Rebollo Vargas, R., *Aproximación a la jurisprudencia constitucional: libertad de expresión e información y sus límites penales*, Barcelona, 1992, y lo que la Constitución de España dispone en la materia (artículo 20).

20 Ver artículo 16 CADH.

21 Ver artículo 15 CADH.

22 Adscribimos a la noción de que, al menos en la forma en que ahora la conocemos, la democracia es, fundamental aunque no exclusivamente, democracia de partidos.

En efecto, el principio de no discriminación, que está contenido en los instrumentos de derechos humanos²³ da sentido a todo el sistema electoral de un país: han sido las aplicaciones de este principio las que han llevado al carácter universal e igual que caracteriza al sufragio para que sea válido. De hecho, las limitaciones a los derechos de elegir y ser elegidos deben encontrar justificación en parámetros que no sean discriminatorios.

De la misma manera, la existencia de una justicia electoral²⁴ responde a las exigencias de los derechos humanos²⁵ de establecer formas institucionales de resolver conflictos; su aplicación debe respetar los principios del debido proceso aplicables, que también están incorporados a los instrumentos de derechos humanos.

La realización de la participación política en los momentos posteriores a los comicios también está condicionada o al menos relacionada con el respeto a derechos humanos específicos.

Para muestra, basta considerar la puesta en práctica de una cultura de rendición de cuentas para comprender la necesidad de que se respeten márgenes mínimos de petición y de acceso a la información pública, que son las que permitirán a los

23 Según la CADH, en su artículo 1.1: “The States Parties to this Convention undertake to respect the rights and freedoms recognized herein and to ensure to all persons subject to their jurisdiction the free and full exercise of those rights and freedoms, without any discrimination for reasons of race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, economic status, birth, or any other social condition”.

24 Cualquiera que sea el sistema que ella asuma, como parte de un tribunal de justicia ordinario, como uno especializado e irrecurrible, entre otros, ver los trabajos de Orozco (Jesús), en la voz “Justicia Electoral”, en *Diccionario Electoral...*, pp. 752 ss.

25 Artículo 8 CADH: “Every person has the right to a hearing, with due guarantees and within a reasonable time, by a competent, independent, and impartial tribunal, previously established by law, in the substantiation of any accusation of a criminal nature made against him or for the determination of his rights and obligations of a civil, labor, fiscal, or any other nature”.

ciudadanos y a las organizaciones ejercer una efectiva supervisión, aun si la transparencia no es la norma de los gobernantes de turno. Y si la identificación de casos de corrupción no remata en la acción eficaz del sistema judicial también se está en presencia de una infracción a las obligaciones internacionales en derechos humanos.

Estas relaciones merecen poco desarrollo en razón de su evidencia, aunque el mero hecho de revelar interconexiones, tiene implicaciones para la forma en que se deban aplicar e interpretar las instituciones relacionadas con la participación política. Pero los derechos humanos, en su grado de evolución actual, incluyen más campos y conllevan más consecuencias para la participación política.

La dignidad humana, concepto central de la evolución actual de los derechos humanos, exige la vigencia de un amplia gama de derechos, incluyendo los que se relacionan con las condiciones económicas, sociales y culturales.

La Declaración de Viena de 1993, remate de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, quiso zanjar el debate entre aplicación de los derechos civiles y políticos frente a la de los económicos, sociales y culturales, al proclamar la integralidad e interdependencia de todos los derechos humanos.

No son pocos los que guardan reservas acerca de los derechos económicos, sociales y culturales como parte de los derechos humanos, porque se han acostumbrado a percibir solamente las *civil liberties* como su contenido. Pero lo cierto es que hay instrumentos internacionales que enumeran con claridad obligaciones de los Estados que tienen que ver con la educación, la salud, la seguridad social, el trabajo y las condiciones para su ejercicio, entre otros, existe un Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a nivel universal y regionalmente, hay una Carta Social Europea, como hay en las Américas, un Protocolo adicional a la CADH en esta materia -Protocolo de San Salvador-.

La aceptación de que las condiciones económicas, sociales y culturales son un factor relevante a la hora de evaluar la salud de un sistema político y la extensión del buen gobierno trae consigo importantes consecuencias, relacionadas claro está con las particularidades de estos derechos y de sus criterios de interpretación²⁶ y puede agregar elementos de análisis al contexto en que se desarrolla la participación política. Cabe considerar, a modo de ejemplo, el efecto de la inversión de un Estado en educación y su incidencia en la capacidad de la población de interpretar la oferta electoral, para comprender la importancia de ampliar las visiones tradicionales en esta materia, para lo cual el amplio marco de los derechos humanos proporciona un buen conducto²⁷.

El horizonte para percibir el desarrollo de la participación política varía también cuando se toman en cuenta los derechos colectivos, tales como los protegidos por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo para los pueblos indígenas y tribales, porque significa una ampliación considerable del universo de derechos aplicables y modifican la percepción

26 Para un análisis de las implicaciones que estos derechos -en buena medida derivados del famoso principio de *freedom from want* que el Presidente Roosevelt asumió en 1941-, ver Steiner, Henry and Alston, Philip, *International Human Rights in context*, Oxford, 2000, pp 237 ss.

27 La vinculación entre ciertos derechos económicos y la plena ciudadanía no es cosa nueva, como nos recuerda Eide, Asbjorn: "In 1950, T.H. Marshall focused on the historical development in the West of those attributes which were vital to effective "citizenship". He distinguished three stages in this evolution... Civil rights...the great achievement of the eighteenth century... political rights were the principal achievement of the nineteenth century... social rights were the contribution of the twentieth century, making it possible for all members of society to enjoy satisfactory conditions of life.", en *Economic, social and cultural rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p.13. Ver también IIDH, *Los derechos económicos, sociales y culturales: un desafío impostergable*, San José, 1999.

del potencial que existe para la participación política²⁸, planteando dilemas tales como la compatibilidad entre sistemas de gobierno comunitarios y representación de líderes indígenas en los órganos nacionales.

A lo anterior puede agregarse la interpretación más amplia de que la no discriminación debe empezar por reconocer diferencias y traducirse en un combate efectivo contra las desigualdades de hecho, lo cual en varios sistemas se ha concretado en la aplicación de cuotas o criterios numéricos²⁹.

En este contexto, las relaciones entre derechos humanos y democracia adquieren otro perfil y las implicaciones de la vigencia de los derechos humanos para la evaluación de la participación política en el marco de un sistema de gobierno que aspire a ser más que una democracia electoral toman dimensiones mucho mayores.

Por supuesto que un análisis a fondo de estos temas rebasa con mucho el propósito y los límites de este ensayo, pero interesa ahora explorar en qué medida este enfoque contribuye a la interpretación de realidades como las que nos presenta América Latina.

²⁸ A pesar de la escasa Bibliografía, puede consultarse: Oliart, Francisco, "Campesinado indígena y derecho electoral en América Latina", en *Cuadernos de CAPEL* 6, San José, 1986; *Nueva sociedad 153: Pueblos indígenas y democracia*, Caracas 1998, y Guerrero, Andrés, "Poblaciones indígenas, ciudadanía y representación", en *Nueva Sociedad* 150, Caracas 1997.

²⁹ Por ejemplo en Argentina, la legislación indica que las listas de los partidos deberán tener mujeres en un mínimo de un 30 % de los candidatos de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos. La incorporación de cuotas específicas para candidaturas femeninas también se contempla en Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Ecuador Brasil y República Dominicana. En Colombia, la Constitución Política le concede dos circunscripciones especiales en el Senado a las comunidades indígenas (art. 171) y facilita la creación por ley de 5 circunscripciones especiales en la Cámara de Representantes para grupos étnicos (1), negritudes (2), minorías políticas (1) y ciudadanos que viven en el extranjero (1). (Art. 176).

Balance de los logros y los riesgos de la democracia en América Latina

Con la notable y persistente excepción de Cuba, América Latina exhibe, por primera vez en su historia, un predominio competo de la democracia representativa. Con altibajos pero con continuidad, regímenes electos democráticamente ceden el poder a sucesores escogidos de la misma manera; los militares, que ostentaron tanto poder político hace apenas unos años se han retirado a sus cuarteles; la institucionalidad electoral ha adquirido mayor credibilidad.

Y este es un proceso relativamente reciente. A fines de los años setenta del siglo pasado, y todavía a inicios de la década de los ochenta, la democracia era una excepción en esta parte del mundo³⁰. La ola democratizadora que barrió con los autoritarismos -fundamentalmente de corte autocrático militar- se inicia después de 1985 y pronto cobra dimensiones impensadas aun para los más optimistas, como se ilustra por el hecho de que de que en tan solo ocho años, de 1992 al 2000 se realizan alrededor de 80 procesos electorales.

De hecho, procesos tan complejos como el de paz en Centroamérica³¹ optan por acuerdos que se comprometen a una salida electoral para superar los cuestionamientos a la mayor parte de los regímenes de la región.

Con algunas notables excepciones que no progresan, como el autogolpe del Presidente Serrano en Guatemala en 1993 y alguna que sale adelante, como la disolución del Congreso ordenada por el Presidente Fujimori en el Perú en 1992³², se

³⁰ En 1980, eran democracias reconocidas como tales: Colombia, Costa Rica y Venezuela.

³¹ El mismo que le merece al Presidente Oscar Arias de Costa Rica el Premio Nobel de la Paz en 1987.

³² La timidez de la respuesta internacional a esta última permitió a Fujimori establecer un régimen formalmente democrático pero crecientemente corrupto y autoritario hasta su vertiginosa caída en el año 2000.

extiende la institucionalidad democrática como la entendemos, esto es, con división de poderes, frenos y contrapesos y un mayor desarrollo de los organismos judiciales y electorales.

En lo que ahora más interesa, los canales para la participación política se amplían en el periodo de los años noventa y lo electoral pasa a ser actividad intensa y compartida. El IIDH crea su Centro de Asesoría y Promoción Electoral en 1983, aunque no es sino a fines de 1984 que inicia su trabajo; ya a fines de 1985 ha formado la primera asociación de organismos electorales en el mundo³³. La sombrilla de las asociaciones que se van constituyendo sirve para generar proyectos de asistencia técnica inspirados en la filosofía de la cooperación horizontal -sur-sur-; en su desarrollo se subsanan progresivamente defectos y vacíos en la mecánica y la legislación electoral en los países latinoamericanos³⁴.

De la misma manera, América Latina pasa a ser una región del mundo con mayor sujeción a instancias internacionales de protección de los derechos humanos. La CADH es ratificada progresivamente por la mayor parte de los países, al punto de que hoy en día veinticinco Estados son miembros; la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene jurisdicción sobre

³³ El llamado “Protocolo de Tikal”, agrupando a las instituciones de esta naturaleza en Centroamérica y el Caribe. Actualmente, CAPEL todavía sirve de Secretaría Ejecutiva a tres asociaciones que engloban a los organismos electorales de las Américas, incluyendo Estados Unidos y Canadá.

³⁴ A la fecha CAPELha llevado a cabo cerca de sesenta proyectos de este tipo, con incidencia en catorce países latinoamericanos, y ha ejecutado más de ciento cincuenta misiones de observación, compuestas fundamentalmente por miembros de organismos electorales y planeadas como una oportunidad de intercambio para la cooperación en esta materia, más que como una evaluación de la corrección o no de la elección, que se hace pensando en la opinión pública local o internacional. A estos números hay que sumar, naturalmente, las actividades efectuadas por instituciones similares como la International Foundation for Electoral Systems o la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, para dar una idea de la importancia de esta actividad.

veintidós países del Continente³⁵. Esta adhesión a instrumentos internacionales remata recientemente —en la por otras razones trágica fecha del 11 de septiembre del 2001- en la adopción de la Carta Democrática Interamericana, en la cual se hace expresa e ineludible la democracia representativa como condición para la pertenencia a la Organización de Estados Americanos y a las instancias de integración hemisférica, como la prevista Area de Libre Comercio de las Américas.

Pero este cuadro positivo se matiza dramáticamente cuando se observan las imperfecciones, insuficiencias y grietas de esta democracia latinoamericana.

En primer término, hay una creciente desilusión con la democracia, en particular en el caso de los órganos legislativos y los partidos políticos, que registran casi sin excepción los últimos lugares en las encuestas de opinión y una peligrosa añoranza por las soluciones fáciles de las épocas autoritarias³⁶. La crisis de los partidos políticos ha llegado a tal punto que ha catapultado la llegada al poder de un líder abiertamente en contra de los partidos como Chávez en Venezuela, otrora tierra de un aparentemente firme bipartidismo.

Ese desencanto con la democracia se abona con males que hacen a su incapacidad para dar respuesta a problemas urgentes y graves y a su ineficacia para incluir adecuadamente a toda la diversidad que la tierra latinoamericana alberga.

En el primer terreno, el de carencia de respuesta adecuada, hay que mencionar al menos tres áreas problema: la poca solidez del sistema económico, la corrupción y la inseguridad ciudadana.

³⁵ Confrontar datos actualizados en www.corteidh.or.cr/.

³⁶ Ver al respecto IIDH/CAPEL, Rial, Juan *et alt* comp., *Urnas y desencanto político: elecciones y democracia en América Latina 1992-1996*, San José, Costa Rica, 1998; Cerdas, Rodolfo, *El desencanto democrático: crisis de partidos y transición democrática en Centro América y Panamá*, San José, 1993.

Argentina ejemplifica de manera dramática la incidencia de los problemas económicos en la salud del régimen democrático³⁷, crisis más impactante aun por haberse producido con aplicación de medidas recomendadas por los organismos multilaterales internacionales; pero en general América Latina, con la peor distribución del ingreso en el mundo³⁸, no está aplicando las posibilidades de la democracia y la legitimidad de la participación de sus poblaciones para motivar por lo menos un optimismo moderado en un futuro económicamente más sólido.

Por su parte, la corrupción, que golpea fuertemente a la región y sobre todo a su clase política, facilitando el descrédito del sistema, viene acompañada por una sensación de impunidad, ante la realización de investigaciones y procesos judiciales que rara vez rematan en una asignación de responsabilidad para los implicados cuando estos proceden de las altas esferas políticas y económicas.

En lo que respecta a la inseguridad ciudadana ante la extensión de la delincuencia, la internacionalización de algunas de sus manifestaciones y la ineficacia de los cuerpos de seguridad y judicial, hay aquí un campo especialmente apto para a búsqueda de soluciones extremas, que deslegitimen a los regímenes democráticos latinoamericanos. Lo cierto es que la población reclama soluciones a corto plazo y entre algunos se extiende la errónea creencia de que es el debido proceso el culpable de la falta de acciones eficaces en el tema de seguridad.

El segundo gran campo que erosiona la democracia latinoamericana es el de la exclusión de amplios sectores de la

³⁷ Cuatro presidentes en un mes es un récord difícil de superar, como también lo es una suma de alrededor de 132,000 millones de dólares en deuda externa.

³⁸ Ver Banco Interamericano de Desarrollo. *Informe anual 2000*, Washington, D.C., BID, 2001. En: <http://www.iadb.org/>.

población, que trae como consecuencia la falta de sentido de pertenencia de pueblos indígenas o de afrodescendientes o la injusta desproporción en la representación política de la mujer³⁹. Cuando se repasa la composición de los cuerpos políticos electos y cuando se ve el contenido de la agenda política o de gobierno, se comprende que la falta de inclusión se reproduce en la mayoría de las instancias. En estas manifestaciones o en tantas otras, la noción misma de la soberanía del pueblo y para el pueblo está claramente en cuestión.

Al igual que se sostuvo con el ejercicio de la participación política, se sostiene aquí que la agenda negativa de la democracia latinoamericana afecta directamente la vigencia de los derechos humanos. En efecto, en los temas de la ineficacia en la gestión, tenemos que tomar en cuenta los derechos económicos, sociales y culturales, que reclaman un lugar privilegiado en los planes de gobierno en toda la región, y también las exigencias de un sistema de justicia independiente y eficaz, que tienen que ver con los temas de corrupción y de inseguridad. Por su parte, la exclusión es una clara violación de los derivados de los principios de igualdad y no discriminación, establecidos regionalmente pero desarrollados ampliamente por instrumentos particulares⁴⁰.

Si esta relación entre vigencia de los derechos humanos y salud de la democracia es real, conviene ahora preguntarse cómo, en este caso al igual que en las manifestaciones de la participación política, puede ser útil en los debates políticos de

³⁹ Los niveles de exclusión social de América Latina han merecido que se acuñara la expresión “development cum social exclusion”, ver Chalmers *et al*, *The new politics of inequality in Latin America*, Oxford, 1997, p.21.

⁴⁰ Hay una considerable producción normativa de Naciones Unidas en esta materia, quizá más amplia que en ninguna otra rama de los Derechos Humanos, ver la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965) o la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).

nuestros días y si hay alguna vinculación con lo que tiempo atrás Thomas Jefferson nos dejó como ideario y como obra.

Los derechos humanos como guía del buen gobierno y como germen de la participación política

La tesis central de este ensayo, de que existe una relación estrecha e indisoluble entre vigencia de los derechos humanos, democracia sólida y una sana participación política parece haber quedado ejemplificada en las páginas anteriores, con un especial énfasis en los problemas y dilemas de América Latina.

Además de explicitar la faceta ética del ejercicio político en la búsqueda del bienestar de la ciudadanía, como insistiera Jefferson y en su tiempo Locke y Rousseau, nos evidencia que el gran desarrollo que ha habido en materia de derechos humanos no ha corrido paralelo con los debates y propuestas que se generan para afrontar los problemas y desafíos de nuestra época.

Lo anterior no quiere decir, claro esta, que sea fácil el tránsito del discurso general de la consagración de los derechos humanos a su utilización como herramienta de quehacer político y, por ende, como instrumento de evaluación de la salud de la democracia -incluyendo las posibilidades reales de ejercicio de la participación política-.

Pero nos recuerda, precisamente, que en el pensamiento de Jefferson, de los grandes hombres del pensamiento político moderno, de quienes sentaron las raíces de la democracia en sus distintas formas, la legitimidad del gobierno no se medía meramente por la bondad de sus elecciones, ni la mayor división entre los órganos del poder público, factores importantes pero insuficientes. En todos ellos, como en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, el buen gobierno es el que respeta los derechos de su población y el que

hace de este el norte de sus planes y sus actos, al punto que la obediencia del ciudadano deja de ser obligatoria si es que estos derechos -naturales, inalienables- son pisoteados por el poder.

Hoy contamos con un elenco más desarrollado y preciso de los derechos humanos, hay una considerable doctrina y jurisprudencia internacionales que permiten delimitar los campos de acción y vislumbrar las consecuencias del cumplimiento de estos derechos. Falta, sin embargo, buscar que se transformen en herramientas de ejercicio del poder, en cada una de las realidades a las que deba aplicarse.

Para la América Latina de hoy, este enfoque debería significar al menos siete lecciones para la democracia:

1. Los derechos humanos implican más que libertades: una democracia que no aprenda a afrontar los problemas de la pobreza y la falta de oportunidades económicas no está llenando su cometido.
2. Los seres humanos son creados iguales; las exclusiones y discriminaciones, de hecho o de derecho son contrarias a los derechos humanos y deslegitiman a las democracias que las toleran.
3. La seguridad ciudadana es una prioridad para el desarrollo de una sociedad y una exigencia de los derechos humanos; la lucha contra la delincuencia y la violencia, sin embargo, no puede incurrir en las violaciones que busca combatir.
4. La transparencia y una cultura de rendición de cuentas son elementos esenciales de la democracia y de la participación política; los derechos humanos exigen el control de todos los ilícitos por parte de la justicia; las excepciones hechas a favor de los poderosos socavan la solidez de la democracia a los ojos de su pueblo.
5. La participación es la sangre viva de una democracia verdadera, requiere de una apuesta en su favor, y de

- condiciones para su ejercicio, por medio del respeto a derechos humanos fundamentales tales como la libertad de expresión, la de asociación y la de reunión, así como de condiciones económicas y sociales mínimas y del estímulo a la desconcentración del poder en la forma de gobiernos locales.
6. El voto, el sistema electoral y la institucionalidad son factores *sine qua non* para que pueda hablarse de democracia pero no bastan para asegurar la participación política y menos aun, el buen gobierno, que debe volver siempre sobre la consideración de sus fines en busca del bienestar de quienes están bajo su mando.
 7. En los tiempos actuales, la consolidación de una democracia sana y sólida, como la vigencia de los derechos humanos, son asuntos que afectan cada vez al mundo entero: la cara humana de la globalización está en el interés y los esfuerzos por apoyar estas causas desde diversas latitudes.

Esta última idea, especialmente oportuna para una ponencia que se inscribe en un encuentro internacional para analizar a la luz de las circunstancias actuales las grandes ideas de Thomas Jefferson, nos recuerda también que, en su tiempo y en sus luchas, fue de muchas fuentes que provino la fuerza de las ideas que constituyen la Declaración de Independencia y la Constitución de los Estados Unidos. Las doctrinas de los luchadores por los derechos del hombre inspiraron y obsesionaron a Jefferson pensador y estadista, que no creyó sólo en escribirlas sino en hacerlas instrumentos de lucha, de cambio y de gobierno. Es esa quizá la mejor lección que podemos extraer para los dilemas de nuestros días y para las angustias de América Latina.