

# REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



# 42

Edición especial sobre democracia,  
derechos políticos y participación ciudadana

Julio-Diciembre 2005





REVISTA  
**IIDH**

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme  
Instituto Interamericano de Direitos Humanos  
Inter-American Institute of Human Rights

© 2005, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista  
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos  
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)  
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-  
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Segura Hermanos S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

*Se solicita atender a las normas siguientes:*

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse a la Unidad de Información y Servicio Editorial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: uinformacion@iidh.ed.cr.

## Índice

Presentación .....	7
Los derechos políticos y las realidades de la democracia.....	9
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	
<b>Los derechos políticos en el ámbito interamericano</b>	
La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos civiles y políticos.....	37
<i>Manuel E. Ventura Robles</i>	
La experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos y democracia .....	87
<i>Santiago A. Canton</i>	
La protección internacional de los derechos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana .....	105
<i>Diego García-Sayán</i>	
<b>Democracia, sistemas electorales y partidos políticos</b>	
Ética, diálogo y democracia .....	123
<i>Manuel E. Gándara Carballido</i>	
Las crisis de las democracias en Latinoamérica .....	145
<i>Edelberto Torres-Rivas</i>	
Abriendo la caja negra... Reforma partidista y dilemas democráticos en América Latina .....	161
<i>Flavia Freidenberg</i>	
Democratización de los partidos políticos. Retos y desafíos en el ámbito regional .....	193
<i>Álvaro Artiga-González</i>	

Sistemas electorales en América Latina..... 211  
*Fernando Tuesta Soldevilla*

El voto en el extranjero:  
 Un acercamiento al modelo mexicano ..... 227  
*Daniela Gil Sevilla*

Modelo de capacitación electoral centrado en el instructor ..... 259  
*Raúl Ricardo Zúñiga Silva*

### **Derechos políticos en las realidades nacionales**

Ejercicio y límites de los derechos políticos  
 en la legislación hondureña ..... 301  
*Yoleth Emelina Calderón Umanzor*

Algunas consideraciones sobre participación  
 política indígena en Guatemala ..... 327  
*Horacio Luis María Lazzari Mathieu*

Effective policies and legal strategies for fighting political  
 corruption in the funding of political parties and election  
 campaigns in Brazil: empowering the ordinary citizen,  
 preventing conflicts of interest reaching congressional  
 investigations..... 349  
*Flávio Pimenta de Souza*

Ley de cuotas y participación política  
 de las mujeres en el Ecuador ..... 377  
*Aide Peralta Zambrano*

Desencuentros entre la participación política tradicional y la  
 participación política formal: la participación política del pueblo  
 Shipibo Konibo dentro del proceso de la descentralización..... 407  
*Karina Vargas Hernández*

## Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) se complace en presentar el número 42 de su Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2005. Se trata de una edición monográfica dedicada al tema *Democracia, derechos políticos y participación política*, eje temático del XXIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, llevado a cabo en San José, Costa Rica, del 18 al 29 de julio de 2005, en concordancia con las prioridades temáticas de la estrategia institucional.

Este número recoge las ponencias de algunos de los docentes, así como trabajos de investigación de varias personas participantes en este curso anual -preparados para optar por el certificado académico correspondiente al XXIII Curso-, como se ha hecho en números monográficos anteriores (No. 32-33, Acceso a la justicia; No. 34-35, Participación política; No. 36, Educación en derechos humanos; No. 38, Justicia y seguridad; No. 40, Derechos económicos, sociales y culturales).

Este número de la Revista IIDH se divide en tres partes: los derechos políticos en el ámbito interamericano; democracia, sistemas electorales y partidos políticos, y derechos políticos en las realidades nacionales. A modo de prólogo, se incluye la ponencia inaugural que ofreciera en el marco del XXIII Curso Roberto Cuéllar M., Director Ejecutivo del IIDH, quien en ella aborda ampliamente la labor que ha desarrollado el IIDH en este campo durante sus veinticinco años de existencia.

La sección *Los derechos políticos en el ámbito interamericano* se compone de tres artículos, de Manuel E. Ventura Robles (Costa Rica), Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Santiago A. Canton (Argentina), Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y Diego García-Sayán (Perú), también Juez de la Corte IDH, todos ponentes en el Curso. En los tres se analizan distintos aspectos relativos a los derechos civiles y políticos en el marco del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

La segunda sección, *Democracia, sistemas electorales y partidos políticos*, cuenta con siete aportes, cuatro de ponentes en el Curso, tres de participantes en el mismo. El venezolano Manuel Gándara,



activista en derechos humanos y educador, reflexiona sobre las implicaciones éticas y políticas que para la democracia comporta el ejercicio del diálogo. Edelberto Torres Rivas, sociólogo guatemalteco, analiza las crisis de las democracias latinoamericanas, distinguiendo la ingobernabilidad pasajera de los períodos que él llama de “crisis agónica”. Flavia Freidenberg, argentina especialista en sistemas políticos latinoamericanos, presenta un trabajo en el que describe algunos de los desafíos a los que se enfrentan los partidos en los sistemas políticos latinoamericanos; explora los cambios organizativos llevados a cabo y los efectos –positivos y negativos– que han tenido sobre la vida del partido, y presenta una serie de reformas partidistas orientadas hacia una mayor democratización interna. Álvaro Artiga, sociólogo y politólogo salvadoreño, repasa los retos y desafíos de la democratización de los partidos políticos en las Américas. Fernando Tuesta Soldevilla, Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, compara en su artículo los sistemas políticos latinoamericanos a modo de explicar los condicionantes del contexto y sus consecuencias, encontrar las particularidades y las generalidades y, también, superar la creciente costumbre de observar solamente lo propio y desconocer los elementos y acontecimientos que se desarrollan en un escenario mayor al propiamente nacional. Daniela Gil Sevilla, Master en Relaciones Internacionales y funcionaria de la Embajada de México en Costa Rica, presenta el modelo mejicano de votación en el extranjero. Finalmente, Raúl Zúñiga, Master en Ciencias Políticas y funcionario de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, ofrece en su trabajo un modelo de capacitación electoral, centrado en el instructor.

La tercera sección está dedicada a cinco trabajos académicos de participantes del Curso, que nos acercan a temas puntuales sobre derechos políticos en Brazil, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú.

Los invitamos a conocer los alcances de este tema, central para la vida política y social de todas las personas que habitamos este hemisferio, mediante los aportes e interesantes perspectivas de los autores y autoras. Dejamos abierta la invitación a todas aquellas personas que deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH, aprovechando la oportunidad para agradecer, asimismo, a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos, con cuyos aportes y contribuciones es posible la labor del IIDH.

*Roberto Cuéllar M.  
Director Ejecutivo*

# Los derechos políticos y las realidades de la democracia\*

*Roberto Cuéllar M.\*\**

## 25 aniversario del IIDH

Hoy iniciamos el XXIII Curso de Estudios Interdisciplinarios en Derechos Humanos. Este Curso coincide con el 25 aniversario de la fundación del IIDH, que se ha forjado e inspirado en la libertad, en la justicia y en la democracia. Esas tres fuerzas incontenibles han hecho único este vasto programa de promoción de la democracia y de educación en derechos humanos en el hemisferio americano.

Llegan ustedes a una entidad que apostó por la educación como valor, como herramienta de diálogo y como instrumento de cambio, llegan a un hermoso país de Centroamérica que se ha distinguido por su fervor democrático desde siempre. Desde que mi generación recuerda, este pueblo siempre ha votado para elegir su sistema de gobierno y ha fomentado el acceso a la educación en valores. Este pueblo siempre ha contado con un sistema variado y pluralista de partidos y ha fomentado la organización del poder local.

## El mandato del IIDH en el sistema interamericano

El Instituto fue creado por los jueces de la primera Corte Interamericana de Derechos Humanos, poco después de su establecimiento en San José de Costa Rica. Tal creación obedeció a la percepción de esos jueces de que la tarea de proteger los derechos humanos requería de una acción educativa, complementaria y preventiva, que no le correspondía a la Corte, por su carácter eminentemente jurisdiccional.

También consideraron que si bien la promoción del sistema de protección forma parte integral del mandato de la Comisión

---

\* Ponencia inaugural del XXIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, 18 de julio 2005, San José, Costa Rica.

\*\* Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Interamericana (CIDH) –mandato que la Comisión cumple muy bien en lo general–, éste se ve limitado por el privilegio que tiene su función de conocer, analizar y tramitar las controversias y de vigilar permanentemente, mediante el sistema de informes y de relatores, el cumplimiento de los compromisos por los Estados que hacen parte de los instrumentos interamericanos de derechos humanos. Su función es *cuasi* jurisdiccional.

Hacía falta generar una institución regional al margen de la tramitación de denuncias y la abogacía a favor de las víctimas, con capacidad autónoma para conseguir y movilizar recursos técnicos y financieros destinados a la formación de cuadros profesionales en el campo de los derechos humanos, que provinieran tanto de las organizaciones civiles, en ese momento en plena emergencia, como de las entidades públicas, por entonces poco atentas a esta temática. Una institución autónoma, cercana a la Corte y a la Comisión, pero con un mandato y una agenda propios.

Con estos antecedentes se creó y viene operando desde hace un cuarto de siglo el IIDH, como una organización internacional a la que se dotó de un órgano de gobierno (Consejo Directivo por muchos años, Asamblea General ahora) en el que participan jueces, comisionados y personalidades independientes, y de una estructura operativa con suficiente capacidad ejecutiva.

El IIDH ejecuta sus programas en el campo por medio de tres departamentos operativos, que atienden de modo concentrado a entidades de la sociedad civil, instituciones públicas y organizaciones en el campo político-electoral. Tres unidades técnicas organizan los servicios y generan los productos que requieren los programas y la vida institucional: investigaciones aplicadas, servicios pedagógicos y servicios de información y editoriales. Un probado sistema de administración y finanzas asegura la eficiencia de las operaciones y la probidad y transparencia en el uso de los recursos.

### **Los cursos interdisciplinarios: un instrumento clave**

El Curso Interdisciplinario es una actividad anual, permanente desde 1983. Se estableció –conforme al mandato fundacional– para ofrecer oportunidades de adiestramiento sobre el sistema interamericano de protección, en el contexto del sistema universal, cuando no había en la región ninguna oferta académica de este tipo.

A lo largo de sus 23 ediciones, el curso ha recibido a más de dos mil setecientos estudiantes de todos los países del continente y se ha convertido en un laboratorio de discusión de la doctrina del sistema y de su aplicación. Contó y cuenta con el concurso como docentes de jueces, comisionados y expertos de alto nivel y, sobretodo, con contingentes de estudiantes que aportaron los saberes y las inquietudes que vienen de la militancia en las luchas a favor de los derechos humanos.

El curso mantiene un núcleo central de estudios sobre el sistema de protección, con énfasis en los instrumentos y los órganos interamericanos. Este núcleo incorpora progresivamente los desarrollos normativos provenientes de nuevos convenios y protocolos, la experiencia cada vez más amplia de la Comisión y la jurisprudencia, tan importante, de la Corte. También atiende, hasta donde es factible, la recepción de los estándares de derechos humanos en el orden constitucional y legal de los países. Sobre estas fuentes contribuye a la generación de nuevas comprensiones y actitudes a la luz de las contribuciones de otras disciplinas que se han ido acercando al campo temático de los derechos humanos (las ciencias políticas y sociales y la antropología, por ejemplo), y otros estudios especializados que emergen de las dinámicas sociales en la región (como los estudios de género, de asuntos indígenas y del desarrollo).

En sus cinco últimas ediciones (a partir del XVIII) se han introducido algunas modificaciones en el diseño y operación del curso, con la finalidad de responder mejor al carácter altamente especializado que ha adquirido el trabajo sobre derechos humanos. Así, al núcleo central de carácter general, se acompaña ahora un énfasis temático que varía cada año y que se corresponde con los cuatro conjuntos de derechos que el IIDH ha definido como el foco de su estrategia institucional: acceso a la justicia, participación política, educación en derechos humanos y derechos económicos, sociales y culturales. Igualmente se enfatizan tres perspectivas o enfoques altamente pertinentes hoy en día: equidad de género, reconocimiento de la diversidad e interacción entre sociedad civil y Estado.

Pero se ha ido mucho más allá: se ha hecho del Curso mismo un momento culminante de un proceso de capacitación que se inicia mucho antes y concluye mucho después de la actividad misma, dándole una visión de proceso en el cual su celebración es un punto de concentración de recursos que se basa en el trabajo previo y que se proyecta hacia el futuro. Y se han sintetizado en el Curso todas las experiencias pedagógicas y metodológicas acumuladas, entre ellas el

fomento de alianzas y redes de trabajo, la identificación de expertos, la modernización tecnológica y el impulso de sistemas innovadores de investigación–educación–acción.

### **Democracia, participación política y los órganos del sistema interamericano**

Por segunda vez en cinco años, el Curso Interdisciplinario se orienta al campo temático (conjunto de relaciones jurídicas y políticas) y su relación con el derecho a la participación política, esta vez con una marcada preocupación respecto de los límites que está mostrando el ejercicio de la democracia en la región y con preguntas acerca de algunas dinámicas emergentes en el campo democrático como la irrupción de los movimientos sociales y el rol de los medios de comunicación.

Para el IIDH, el derecho a la participación política significa que todas las personas, sin excepción, tienen la posibilidad real de ejercer, en forma individual o colectiva, todas las actividades derivadas de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir, ser elegidos y actuar como representantes políticos, participar en la definición de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas asignadas a los representantes políticos.

Tal como lo define el Art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y ahora la Carta Democrática Interamericana, creemos firmemente que existe una relación estrecha e indisoluble entre vigencia de los derechos humanos, democracia sólida y una participación política que incluya a los grupos humanos tradicionalmente excluidos. El IIDH defiende el valor intrínseco de la democracia representativa y, al mismo tiempo, propugna por el diseño y la puesta en práctica de más y mejores mecanismos de participación que permitan profundizarla.

La cuestión ha sido objeto de atención de los órganos de supervisión bajo la CADH. En diversas ocasiones, la CIDH se ha pronunciado sobre la autenticidad de las elecciones y ha ponderado que la democracia representativa conlleva obligaciones cuya supervisión internacional está a cargo de la CIDH y de la Corte IDH. En varios de sus informes anuales, la CIDH ha reiterado la importancia del tema de la democracia representativa en relación directa con la observancia de los derechos humanos como materia de supervisión en el plano internacional. También la Corte ha dado su contribución al tratamiento

del tema, en el ejercicio de su competencia tanto contenciosa como consultiva. La Corte ha dicho que “las limitaciones al ejercicio de los derechos humanos” consagrados en la CADH, en ésta previstas, sólo pueden emanar de leyes adoptadas por órganos legislativos electos democráticamente, y han de ser restrictivamente interpretadas a la luz de las “justas exigencias” de una “sociedad democrática”, sin lo que carecerán de legitimidad incluso por atentar en contra del sistema democrático y del Estado de derecho.

### **Derechos humanos y democracia veinticinco años después<sup>1</sup>**

Me permitiré explicar brevemente cómo aprecia el IIDH el campo de la democracia y los derechos humanos hoy, cuando la ecuación autoritarismo-democracia ha cambiado radicalmente.

Muy al contrario de lo que ocurriera en el momento de la creación del IIDH, hace veinticinco años, hoy se cuenta con un sistema interamericano de protección de derechos humanos plenamente desarrollado, basado en un amplio conjunto de instrumentos jurídicos derivados de la CADH, la jurisprudencia de la Corte y las recomendaciones de la Comisión. Forman parte de este sistema la mayoría de los países de la región, los cuales cuentan hoy con regímenes políticos democráticos y constituciones que reconocen explícitamente los derechos humanos. Hay una creciente institucionalidad estatal en materia de defensa de los derechos y libertades de los habitantes; las organizaciones de la sociedad civil han consolidado su experiencia en el tema; y la comunidad internacional de derechos humanos ha crecido y está activa en múltiples frentes.

La recuperación de la democracia implicó mucho dolor y tragedia, pero ha mejorado visiblemente la modernización de los sistemas electorales y las elecciones periódicas se han consolidado como mecanismo para asegurar la alternancia en el poder y el sufragio como medio para resolver problemas de gobernabilidad. También se ha modificado el panorama de los partidos políticos mediante la renovación de los más antiguos, el hundimiento de algunos partidos clásicos y el apareamiento de nuevos partidos. En un ambiente unipolar, hay más formaciones políticas en el centro del espectro ideológico y, con muy

---

<sup>1</sup> Extracto de *El panorama de los derechos humanos y la democracia*, IIDH, 2003, San José.

pocas excepciones, han desaparecido los movimientos que promovían la vía armada para captar el poder.

Sin embargo, varios años después de operadas las transiciones democráticas, la insatisfacción de la ciudadanía respecto a la gestión de los gobiernos es cada día mayor; los partidos políticos no logran reflejar los intereses y aspiraciones de la ciudadanía y los mecanismos de rendición de cuentas y de lucha contra la corrupción –que hacen parte importante de su papel– son insuficientes. Las diferentes acciones terroristas y el miedo generalizado hacen que en estas condiciones hayan retornado los discursos autoritarios y hayan ocurrido algunos anuncios de armamentismo en la región.

Varias estructuras sociales (redes, movimientos, plataformas), alternativas a los partidos, están cada vez más activas en la captación e incorporación de las demandas sectoriales, la formación de la opinión pública y la negociación directa con los gobiernos.

El rol de los medios de comunicación en la vida democrática es cada vez más importante, no únicamente como mecanismo de información, sino también como medio de captación de la opinión y las aspiraciones de la gente, y como espacio de elaboración de la crítica de la política.

Todo esto evidentemente amplía la democracia, pero profundiza los debates, reclama esfuerzos de investigación e implica retos para el trabajo en derechos humanos, como por ejemplo la atención sobre la libertad de expresión y las expresiones políticas en el nivel local, o el desarrollo de la plataforma de los derechos sociales.

Una asociación errónea relaciona negativamente y de manera perversa democracia y desarrollo. Dicho de otra manera, se ha vuelto un lugar común entre la gente atribuir la falta de éxito en los esfuerzos de desarrollo humano al mal funcionamiento del régimen democrático. Como resultado, el campo de la política se desacredita, el electorado se aleja de las urnas, los partidos políticos pierden importancia como mediadores de las demandas sociales y en general las instituciones democráticas se debilitan. Sin desestimar la estrecha relación que existe entre el buen gobierno y el desarrollo, es muy importante recalcar que la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos son valores en sí mismos, y que al margen de ellos no hay posibilidades de desarrollo humano digno.

Sin embargo también debemos reconocer que las nuevas dinámicas en los escenarios políticos han vuelto insuficiente la estructura

tradicional de representación y organización mediante partidos políticos; que la participación electoral es fluctuante y en algunos países crece la abstención de una elección a otra; que surgen y tienen éxito movimientos electorales y candidatos –nacionales y locales– que explícitamente se deslindan del régimen partidario; que los sistemas de representación no funcionan eficazmente y son claramente insuficientes los espacios de participación.

Ciertamente hoy no es suficiente contar con regímenes democráticos, gobiernos elegidos mediante comicios limpios y competidos, y mecanismos formales de representación. Sin embargo, su existencia es un avance sustantivo que hay que defender a toda costa. Por eso no compartimos los ataques recientes que se le han hecho a la democracia representativa. Sin duda, la democracia representativa tiene en sí misma un innegable valor que no debe ser cuestionado. Además, el sistema interamericano en su conjunto, y el de derechos humanos en particular, hacen de la democracia representativa una piedra angular de su desarrollo y de su realización.

Sin embargo, la democracia misma está en peligro si los sistemas políticos que operan en ella no se tornan verdaderamente incluyentes y transparentes, si los gobiernos no son buenos y si no logran generar las condiciones de desarrollo que permitan la superación de la pobreza endémica de nuestras sociedades. La emergencia de discursos y prácticas restrictivas de los derechos humanos, las tentaciones autoritarias, y la creciente exasperación de un número cada vez más importante de sectores sociales, son una manifestación de la insatisfacción con los sistemas políticos actuales y son una respuesta desafortunada a las debilidades y vacíos de los sistemas políticos, a la exclusión social y a la pobreza.

### **La formulación estratégica del trabajo del IIDH en el campo de la participación política<sup>2</sup>**

En su defensa de la democracia y su compromiso con los derechos humanos, el IIDH se plantea, como metas estratégicas en las cuales concentra sus esfuerzos y hacia las cuales dirige sus acciones, las siguientes:

---

<sup>2</sup> Extracto de *Lineamientos para una estrategia institucional*, IIDH, 2003, San José.



- a) la promoción de sistemas políticos inclusivos y transparentes,
- b) el fomento y apoyo para la construcción de buenos gobiernos, y
- c) el combate de la exclusión social y la pobreza.

Permítanme avanzar aquí hacia algunos conceptos básicos de estas metas institucionales:

Por *sistemas políticos inclusivos* entendemos aquellos ordenamientos en los cuales todos los individuos y los grupos humanos que componen la sociedad tienen pleno sentido de pertenencia, pueden participar en la definición y ejercicio del poder político, y cuentan con la posibilidad real de ejercer sus derechos humanos.

Por *sistemas políticos transparentes* nos referimos a aquellos ordenamientos en que los representantes del Estado informan con claridad y amplitud sobre sus acciones y decisiones en el ejercicio de sus funciones públicas, tienen mecanismos de control de gestión, administrativos y disciplinarios efectivos, y rinden cuentas de sus actuaciones ante la ciudadanía.

Por *buenos gobiernos* entendemos aquellos que aseguran la vida y bienes de los individuos a quienes representan, satisfacen adecuadamente las necesidades básicas de su población y responden a sus demandas, disminuyen la pobreza y las desigualdades sociales, y trabajan efectivamente para alcanzar un desarrollo humano sostenible.

Por *exclusión social* entendemos los fenómenos de discriminación de grupos humanos por razones de sexo, etnia, religión, convicciones políticas o ideológicas, origen social o condición socioeconómica, y las prácticas que no respetan las diferencias ni valoran la diversidad.

Por *pobreza* entendemos la imposibilidad de las personas o de los grupos humanos de satisfacer mínimamente sus necesidades económicas, sociales y culturales básicas.

### **El trabajo del IIDH en el campo de la participación política: la experiencia de CAPEL**

El Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) que constituye uno de los departamentos del IIDH, nació en 1983 con el convencimiento de que era indispensable trabajar en la vinculación necesaria entre derechos humanos y democracia, así como en el

papel determinante de los procesos electorales para la existencia de regímenes democráticos.

Durante los primeros quince años, CAPEL se sumó a la ardua tarea de apoyar el re-establecimiento de organismos electorales, lo suficientemente fuertes y legítimos para garantizar el retorno a la democracia, dotados de mecanismos modernos de trabajo que asegurarán el sufragio como primera garantía del derecho ciudadano a la participación política. Cumplida esa etapa, hace cinco años fue sometido a un exhaustivo y riguroso examen, y hoy este programa tiene como características distintivas su origen latinoamericano, su alcance interamericano, su carácter apartidario y pluralista, y su historia de exitosas relaciones de colaboración y asistencia técnica con los organismos electorales. Preservamos su experiencia y sus destrezas, a modo de mantener activa la asistencia en materia del perfeccionamiento de los sistemas electorales y desarrollar nuevos campos de intervención a partir de la estrecha vinculación que logró generar entre democracia y derechos humanos.

Actualmente, CAPEL ahonda su trabajo con los partidos políticos, buscando su democratización y su fortalecimiento como mecanismos de representación social. Asimismo, tiene el desafío de articular su trabajo con las organizaciones de la sociedad, en especial con aquellas que representan a las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes y los discapacitados, organizaciones que están cada vez más involucradas en la vida política de sus respectivos países, de manera paralela o complementaria a los partidos.

El Centro de Asesoría y Promoción Electoral, finalmente, está poniendo a prueba las posibilidades de la educación cívica para la vida en democracia, y las campañas de información y motivación para el sufragio, contando para ello con la activa participación coordinada de los organismos electorales y de las organizaciones de la sociedad.

En esa dirección seguirá trabajando por el fortalecimiento de la autonomía de los organismos electorales y de sus organizaciones de redes, brindándoles asistencia técnica especializada, con especial sensibilidad a sus nuevas necesidades y demandas en materia de desarrollo profesional de sus funcionarios y modernización de la infraestructura electoral (modernización de registros civiles, automatización del voto, acceso a la informática electoral, registros y padrones electorales y documento de identificación, especialmente).

## **Viejos problemas, nuevos dramas, temas emergentes**

El escenario de los derechos humanos y la democracia en la región muestra un alto dinamismo. Aunque pasamos –sin superar del todo– la racha de las violaciones masivas y de los gobiernos autoritarios, viejos problemas no resueltos –como la reconciliación, la reparación, el desarme efectivo– permanecen agazapados tras nuevos dramas como la violencia y la inseguridad, la corrupción y todo tipo de tráficos ilícitos.

Los actores en el escenario se han multiplicado y han diversificado sus relaciones. Los derechos humanos no son ya materia casi exclusiva de organizaciones civiles, agencias gubernamentales y entidades internacionales especializadas; todos los sectores en la sociedad civil y en el gobierno y todas las agencias de cooperación, se han tornado en actores y representan multiplicidad de roles. Las violaciones a los derechos fundamentales (la vida, la integridad personal) no son ya el único guión de los informes: todo el conjunto de derechos están en la agenda de los colectivos sociales y de las agencias públicas. Grupos de mujeres, pueblos indígenas, personas que sufren discapacidades, hombres, mujeres y niños que migran, son reclamantes activos de justicia y de participación democrática.

Estos temas emergentes reclaman nuevos esfuerzos de nuestra parte para comprenderlos, posicionarlos en las discusiones doctrinarias y políticas, desarrollar las pedagogías adecuadas. De entre los muchos temas emergentes, quiero referirme a cuatro particularmente relacionados con la temática de este XXIII Curso Interdisciplinario.

### **Trabajando al interior de los partidos políticos<sup>3</sup>**

Si bien se han alcanzado niveles satisfactorios de desarrollo normativo, institucional y técnico en el derecho a la participación política, empezando con el sufragio, subsisten dificultades severas que afectan el fortalecimiento de la democracia en América Latina y el Caribe y que generan falta de satisfacción en la población respecto a su sistema político. El malestar de la ciudadanía no es con la democracia; hay malestar en los sistemas políticos que pregonan la democracia. Entre estos factores, el cuestionamiento de los partidos políticos como vehículos de competencia representativa y política es un punto central,

---

<sup>3</sup> Extracto de *Marco de referencia para una estrategia hacia el fortalecimiento de los partidos políticos*, Documento de trabajo IIDH-CAPEL. San José, 2004.

que constituye un nuevo reto para el trabajo en derechos humanos y democracia.

Entre otros factores propios de la evolución histórica y política de la región, la crisis relativa de los partidos políticos tiene que ver con su fragilidad institucional y funcional, que se traduce en incapacidad de articular adecuadamente y ejercer con eficacia su posición en el gobierno o en la oposición. Algunos de los problemas más acuciantes en la región, como los retos derivados de la globalización, el estancamiento económico y la extensión de la corrupción, parecen superar las posibilidades reales de pensamiento, de visión y de acción de los partidos políticos. Aunque los medios de información han contribuido a relanzar los defectos de los partidos, nadie niega que ahora estén en los niveles más bajos de la credibilidad ciudadana, lo cual es un factor fundamental en el desinterés y apatía que buena parte de nuestra juventud siente hacia la política.

No obstante, las entidades partidarias son la institución más importante de los sistemas democráticos. De los partidos depende todo: la selección de jueces y de candidatos a la presidencia; de las cámaras legislativas, alcaldes y gobernaciones; la elaboración del programa de gobierno; la definición del ordenamiento constitucional y legal; la creación de condiciones para que puedan aprobarse y ejecutarse las políticas de derechos humanos, y la selección de funcionarios para los ministerios y altos cargos de control y de rendición de cuentas.

En este cuadro de situación, es oportuno pensar en estrategias para el fortalecimiento de los partidos políticos, especialmente desde la perspectiva de la cooperación internacional. Hasta hace relativamente poco tiempo parecía haber poco espacio para la acción de entidades internacionales en este tema, sin embargo, dada la extensión de la crisis en que se encuentran y a partir de una conciencia más clara acerca de su situación, los partidos políticos en la región han empezado a tomar medidas para reposicionar y fortalecer sus capacidades, percibiendo la necesidad de contar con la cooperación internacional como un aliado y así buscar fórmulas y estrategias que rebasen el ámbito exclusivamente nacional.

Varias actividades desarrolladas por el IIDH/CAPEL, con la participación de funcionarios de organismos electorales y representantes de partidos políticos, han concluido que la prioridad más apremiante de trabajo en el fortalecimiento de la democracia en esta parte del mundo

es la apertura de espacios para diseñar mecanismos que avancen hacia la institucionalización y democratización de los partidos políticos.

Investigaciones para la identificación de mecanismos de organización y representación tendientes a la democratización de los partidos políticos en Centroamérica, Chile, Bolivia y la República Dominicana, han permitido identificar algunas conclusiones pertinentes a los efectos de establecer una nueva línea de acción en este campo.

Dentro de una nueva línea de acción en materia de fortalecimiento de partidos políticos, el IIDH se ha propuesto impulsar esfuerzos democratizadores y operaciones tendientes a la generación de una agenda regional para la transparencia en la vida de partidos y en el desarrollo de campañas, consensuada con las mismas agrupaciones políticas y con participación de miembros de organismos electorales, de organizaciones de la sociedad civil y de medios de comunicación. ¿Será posible ahora que las dirigencias –tan cerradas y tan cupulares– se abran a la discusión de temas tan sensibles?

A lo largo del último año y medio, nuestro programa CAPEL ha llevado a cabo consultas que han abarcado toda América Latina y que han revelado un consistente lenguaje común para abordar, con soluciones prácticas, los retos que implica comprometerse con el fortalecimiento de los partidos políticos.

En esta línea de acción y sin eximir a los partidos políticos de la necesaria reflexión interna acerca de dónde están fallando y cómo mejorar, ¿es posible avanzar hacia la institucionalización, la democratización y la transparencia en una estrategia diseñada con los partidos políticos y utilizar la investigación más como una herramienta que como un fin en sí mismo?

En los próximos tres años, CAPEL desplegará un plan estratégico en esta materia, nutrido por los pilares de la investigación aplicada, de la consulta y de la interacción con otros sectores interesados en el fortalecimiento de los partidos políticos. Esperamos contribuir, así, a un replanteamiento del sentido de democratizar la democracia de la representatividad y la participación en América Latina, por medio de la figura hasta ahora insustituible de los partidos políticos.

## **Movimientos sociales como actores políticos emergentes<sup>4</sup>**

Asistimos en varios países del continente a la emergencia de movimientos sociales que incursionan en los escenarios democráticos, con formas innovadoras de expresión política que se alejan del ejercicio del sufragio y encaminan sus inquietudes al margen de la dinámica de los partidos políticos y de las instituciones de representación del poder.

Entre los más recientes cabe mencionar, en la región andina, los casos de emergencia de movimientos sociales de base indígena, que se comienzan a estructurar a lo largo del último cuarto del siglo XX y se desarrollan y emergen plenamente en los últimos siete años, especialmente a partir de la crisis del Estado corporativo (y “benefactor” o “dador”) y de la consecuente aplicación de las medidas de ajuste estructural. Estos movimientos tienen como antecedentes las luchas campesinas (por la tierra y el desarrollo) de las comunidades agrarias, sobre todo de los altiplanos, y la emergencia organizativa y de revitalización étnica de los pueblos de los bosques tropicales (por territorios y autonomía).

Los movimientos sociales de base indígena no son los únicos actores en los escenarios nacionales que demandan transformaciones (políticas, económicas, sociales y/o culturales), ni los únicos que lo hacen desde un reclamo de reconocimiento y legitimación del ejercicio de la diversidad. No obstante, tal como se presentan las plataformas de las organizaciones y, sobre todo, tal como se han desarrollado sus luchas en los últimos años, los movimientos de base indígena en algunos países de la región son los que de forma más clara muestran la complejidad social a la que se asiste. Como ejemplo, se pueden mencionar tres casos: i) Ecuador: donde el proceso está liderado, a nivel nacional, principalmente por un colectivo: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, eje de un signo político más incluyente de varios sectores: el Movimiento Plurinacional Pachakutic. ii) México: donde el proceso surge con fuerza a través de la emergencia del discurso indígena en la arena política, prohijado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y avanza luego hacia una serie de reivindicaciones de movimientos locales por diferentes reclamos de autonomía y de reforma política nacional.

---

<sup>4</sup> Extracto de *Revitalización étnica y emergencia social indígena en América Latina*. Diego Iturralde, IIDH, San José 2005.

iii) Bolivia: donde el proceso aparentemente impulsado por el Movimiento al Socialismo alcanza impacto nacional debido al alto porcentaje de población indígena que coaliga de muy diferentes maneras y que está, por esa misma razón, entreverado en casi la totalidad de colectivos, asociaciones y organizaciones a lo largo y ancho del país.

Asistimos a otros fenómenos parecidos. Los Piqueteros de Buenos Aires han sido y son como el mascarón de proa de un movimiento social de alcance nacional, que presiona sobre la conducción de la política pública en aspectos que –al menos desde “el corralito”– afectan directamente a la población y queda virtualmente fuera del debate formal de la política; también ha incidido y sigue incidiendo en la permanencia del gobierno y en sus determinaciones.

El movimiento de “Los sin Tierra” contribuyó a levantar la plataforma que llevó a Ignacio “Lula” Da Silva a la presidencia de Brasil, y es hoy su auditor más importante frente a las dificultades que la realidad impone a la gestión de sus promesas electorales.

“El Barzón”, amplísimo colectivo de tarjeta habientes mexicanos, rebelados contra la desprotección gubernamental frente a la especulación financiera que multiplica los costos de sus créditos y contra la política de rescate bancario que traslada el costo de las quiebras privadas al erario público y al bolsillo de los ciudadanos.

Los “comités cívicos” en varios departamentos de Guatemala lograron, después de varios intentos, captar el poder en gobiernos municipales, al margen –y de alguna manera en contravía– de los esquemas tradicionales de participación política.

Aquí y allá, donde pongamos la mirada, encontramos conflictos sociales que se desarrollan en regímenes democráticos, hasta el punto en que algunos amenazan con salirse de las reglas del juego democrático o forjan –como en la Bolivia de las pasadas semanas– visiones extremas y mutuamente excluyentes. Hay ahora tantos indigenistas que desprecian todo lo blanco como blancos que no quieren saber nada con los indígenas, decía Hugo San Martín, diputado del MNR boliviano que encabeza una corriente moderada.

De manera muy abreviada, se puede señalar que esto que llamamos genéricamente “movimientos sociales” son “empresas colectivas para

establecer un nuevo orden de vida”<sup>5</sup>. El movimiento social, cuando aparece en el espacio social público, siempre estará relacionado a un proceso de transformación social. Los movimientos sociales son espacios de participación colectiva cuya finalidad, de uno u otro modo, implícita o explícitamente, es transformar el orden existente, alterar la dinámica de reproducción social vigente. Esto vale para todos los movimientos, ahí donde los haya, pero es importante tener presente que cada una de estas expresiones colectivas es única e irreplicable, no hay modelos. Su desarrollo, vida y reproducción está determinada por las elecciones y acciones de sus miembros.

Asociaciones, organizaciones, grupos y movimientos sociales, con sus diferencias de matiz, son fenómenos colectivos en los que sucede, en mayor o menor grado, un proceso de construcción social, marcado por las relaciones que en el interior de estos grupos realizan sus miembros, actores o sujetos. Estas relaciones suelen expresarse en una identidad colectiva que se construye a partir de sendas negociaciones e intercambios, en cuyo origen se encuentra un acervo diverso y múltiple de sueños, ideas, ambiciones y anhelos que los participantes, de forma imaginaria, arman para la construcción de un proyecto colectivo conjunto que persigue cambios en el sistema de reproducción social. Esta identidad colectiva no es única ni inamovible: se trata de un proceso en constante evolución y actualización, de lo que se desprende que el proceso de creación colectiva, propio de los movimientos sociales, está en permanente evolución.

Es común la apreciación, sobre todo en el caso de algunas organizaciones y de la mayoría de los movimientos sociales, de que la unidad es el elemento inicial de análisis; esto, sin embargo, suele empobrecer su comprensión, pues la unidad es el resultado de un largo proceso, nunca el punto de partida u origen de un colectivo. Pensar que estos fenómenos colectivos parten de la unidad es negar toda su diversidad. La unidad se construye y es en este proceso de construcción donde radica la riqueza de los movimientos. Cuando aparece un movimiento social en el espacio público y los medios de comunicación hacen eco de su existencia, se asiste al encuentro de un fenómeno que ya ha trazado un largo camino que ha hecho posible su emergencia.

La verdad es que la emergencia de estos diversos “movimientos sociales” es ya un dato incontestable. ¿Es ahora y podrá considerársele

---

<sup>5</sup> Giddens, Anthony, *La construcción de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Editorial Amorrortu, Buenos Aires, Argentina, 1991, p. 233.



un nuevo actor en los escenarios democráticos, cargado de legitimidad, aun cuando la legalidad todavía no los reconozca y contenga? Para el bien de la democracia (para su fortalecimiento) ¿será que es indispensable desarrollar los modelos jurídicos, políticos, institucionales, que les ofrezcan una respuesta más allá –y en lugar de– su conversión en partidos políticos?

Esas respuestas creemos deben buscarse desde la plataforma de los derechos humanos –en su integralidad– y no únicamente en la formalidad de la política electoral. Es un reto.

### **El papel de los medios de comunicación en la democracia<sup>6</sup>**

Como lo señalé antes, el rol emergente de los medios de comunicación en la democracia es objeto de un agudo debate, principalmente debido a los riesgos que implica dicha relación, ante la percepción del debilitamiento de los partidos políticos y el aumento de la desconfianza ciudadana en las instituciones de la democracia. Estos riesgos resultan cada vez más preocupantes debido al acelerado desarrollo de la tecnología de las comunicaciones y de su utilización en las campañas electorales, así como en la rendición de cuentas de los gobiernos a la ciudadanía. Son cada vez más críticos factores como el alto nivel de las inversiones en publicidad para las campañas electorales y el recurrente distanciamiento entre las ofertas de los candidatos durante las campañas y las prácticas de gobierno.

Los procesos electorales son un período especialmente importante para atender este delicado balance entre el derecho a informar y el derecho a ser informado, y entre éstos y la democracia. La confrontación de ideas y propuestas, el debate entre grupos –no sólo políticos, sino económicos y sociales– se incrementa y los medios de información enfrentan la tentación de abandonar el distanciamiento. En este sentido ¿será legítimo que los medios se conviertan en protagonistas directos de estos procesos o en aliados de uno de los contendores, contrariando un principio fundamental del ejercicio de informar: la independencia?

---

<sup>6</sup> Extractos de *Derecho a la información, libertad de expresión y procesos electorales en América Latina y El Caribe*, propuesta conjunta para el Human Rights and Democracy Fund (HRDF), del IIDH y la Universidad de Notre Dame. San José, 2004.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, esta relación cada día más estrecha entre los medios y la política –y los riesgos inherentes– involucra directamente la libertad de expresión y el derecho a la información, como las dos caras de una misma moneda, tal como lo señalan la normativa internacional e interamericana, la jurisprudencia del Tribunal Europeo y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los principios de la Relatoría sobre libertad de expresión, entre otros instrumentos, lo mismo que un buen número de normas y sentencias nacionales sobre la materia, que han consagrado firmemente la vinculación entre estos dos derechos.

En años recientes algunos países han dado pasos importantes para asegurar la libertad de expresión, como la derogatoria de ciertas figuras penales –como el desacato, entre otras– que fueron utilizadas para amenazar y reprimir el ejercicio de esta libertad. Se observan avances de una tendencia –legislativa y jurisprudencial– más garantista, que recoge el sentido de la norma interamericana al respecto (Art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y aprovecha los avances de la jurisprudencia de la Corte, la CIDH y la Relatoría de la Libertad de Expresión en algunos casos que han resultado emblemáticos. Sin embargo, el nivel de reconocimiento de estos estándares, por parte de los mismos periodistas y otros actores sociales y de los gobiernos, es aún muy incipiente. Además están apareciendo nuevos mecanismos de presión sobre el trabajo de los comunicadores y de los medios, ligados por una parte a factores económicos y, por otra, a factores de seguridad. En los dos casos, la proximidad de este tipo de presiones y amenazas con los ambientes políticos y electorales es bastante evidente, cuestiones sobre las cuales es necesario reflexionar.

Sobre el derecho a la información hay un menor desarrollo. La incorporación del *habeas data* en algunos textos constitucionales y la protección del derecho en sentencias de la jurisdicción constitucional de algunos países, está marcando el inicio de una tendencia de protección. Para el tema que nos ocupa, este asunto liga problemas de la relación entre las fuentes (oficiales) y los medios, entre los directivos y responsables de los medios (en tanto empresas) y los periodistas, y entre los medios y el público. Las encuestas, los sondeos de opinión y las apreciaciones sobre tendencias del electorado, prácticas cada vez más frecuentes en los períodos electorales, son objeto de tensiones que no han sido examinadas desde la perspectiva del derecho a la información.

## La política y la democracia en el nivel local

Los procesos de modernización del Estado en el último cuarto de siglo han buscado impulsar, entre otras, dos medidas estructurales claves: el adelgazamiento del sector público central y la descentralización. Independientemente del nivel de logro de estos objetivos, la sola enunciación de tales propósitos ha tenido y tiene efectos sobre el escenario de debate de la democracia y, evidentemente sobre el ejercicio de la política. Uno, muy significativo, es el traslado de una parte importante de la atención de los actores hacia la política en el nivel local. Otro, la movilización de actores locales (en parte esos “movimientos sociales” de los que hablé antes) en torno a acciones de gobierno que les son más próximas, que ahora tienen que ver directamente con la prestación de servicios y el ejercicio del poder.

Visto desde esta perspectiva, el problema no es que la democracia esté en peligro. Todo lo contrario, nunca antes ha habido en varios países de la región tanta oportunidad para que la ciudadanía se organice a nivel local, y pueda desde allí consolidar su participación en instituciones públicas, por medio de prácticas y reglas del juego democrático. Y es que, en términos generales, estos procesos tenían entre sus objetivos más destacados: (a) una regulación estatal más eficiente, (b) un proceso político más transparente y (c) una mayor participación de la gente en la rendición de cuentas (*accountability*) de la gestión pública.

La elección de alcaldes municipales y de gobernadores; la delegación de competencias a municipios, provincias o estados federales; y la privatización de servicios públicos en áreas como transportes e infraestructura –en algunos casos de salubridad y de sanidad pública–, han acompañado este proceso de cambio institucional en la mayoría de países del hemisferio. La descentralización de la regulación estatal es, sin duda, una de las reformas características de la democratización. Colombia, Chile, México, Perú o Venezuela iniciaron a mitad de los años noventa reformas descentralizadoras de gran envergadura. Inclusive en la hoy convulsionada Bolivia se dictó una ley pionera de Participación Popular y una Ley de Descentralización, entre 1994 y 1995.

En algunos países la situación tiene más complejidades y en unos pocos, ciertamente, el panorama del centralismo de la política se mantiene incólume.

Frente a estas dinámicas, en las cuales se ha logrado ampliar aún más el creciente movimiento civil de organizaciones sociales a nivel local, y que por tanto permitiría esperar un incremento de sentimientos democráticos, resulta intrigante que el malestar con los sistemas democráticos se esté agudizando. Acecha a la región el fantasma de la insatisfacción con el modelo de Estado Nacional y no faltan propuestas autonomistas de muy variados signos. Son cada vez más nítidas las líneas divisorias entre los países que tienen conciencia de ser realmente una nación –Brasil, México, Chile, así como se siente también en Uruguay y Costa Rica– y aquellos que tras de sí llevan un buen número de fracasos y comienzan a temer que las brechas abismales que se han abierto entre las clases y sectores sociales sean irreversibles y más desiguales, cuyas causas ni el poder local puede atajar.

Entre el fin del siglo XX y los comienzos del XXI, quince gobiernos han sido incapaces de cumplir íntegramente el período para el que fueron elegidos en comicios regulares y limpios. Entre estas presidencias interrumpidas por protestas ciudadanas y movimientos sociales de muy diverso tipo, encontramos varias veces a Ecuador y Bolivia, dos veces a Argentina y Haití, una vez a seis países más: Brasil, Paraguay, Perú, República Dominicana, Guatemala y Venezuela. Y justamente el único intento que fracasó fue un movimiento político al estilo de los golpes militares en que el Presidente fue restituido rápidamente en Venezuela durante los incidentes de abril de 2002. Las decepciones con el sistema democrático se dieron en demasía y el prestigio sólo aumentó en Chile, con notable diferencia sobre la mayoría de países en la región.

Ahora bien, no es difícil constatar que detrás de cada uno de esos fracasos hay causas múltiples que, las más de las veces, son específicas a cada país. Aún así, las sacudidas ecuatoriana y boliviana y la reaparición en otros países del fenómeno populista han servido para extender sombras de incertidumbre sobre el estado de la democracia en las Américas. Eso hace que haya todavía una presencia activa del caudillismo, del gran salvador de la patria, y del clientelismo, el intercambio de favores y la confabulación de intereses entre los partidos y los poderes fácticos, en una zona que ha sido muy sacrificada por las crisis financieras en los últimos años.

¿Qué ha pasado con la creación de nuevas relaciones de legitimación entre lo local y la democracia, y con la notoria incapacidad de los partidos políticos de canalizar las demandas sociales y de las instituciones que también han sido incapaces de concretar nuevas

pautas de regulación estatal, ni siquiera a nivel de servicios? ¿Hace falta tiempo para que la democratización dé frutos a nivel local y produzca entre las comunidades un anhelo de crecimiento económico y de bienestar social? ¿Es que, en realidad, lo que hace falta es identificar, potenciar y respaldar energías locales para recuperar el sentido de país en democracia? ¿O lo que necesitamos es más voluntad, habilidad y vitalidad política para restablecer el proyecto de convivencia, es decir de una base propia de legitimidad? Para esos fines, la democracia sigue siendo el mejor camino.

### **Educar para la democracia y la participación política**

Desde el núcleo de su mandato como institución educadora, el IIDH promueve una mayor participación ciudadana a través de programas de educación cívica democrática, campañas cívicas de información y motivación al voto, pero sobre todo, por medio de la distribución territorial del poder para acercarlo al ciudadano, de la búsqueda de la democratización interna de los partidos, el acceso a los medios de comunicación, sistemas de financiamiento de partidos y campañas electorales equitativas. Considera necesario generar espacios de comunicación entre los organismos electorales, los partidos políticos, los órganos legislativos de los Estados y las organizaciones sociales, con énfasis especial en buscar la inclusión en los sistemas políticos de mujeres, indígenas, afrodescendientes y discapacitados, para fortalecer el ejercicio de su ciudadanía. Cuando le sea posible, el IIDH apoyará los esfuerzos que con este propósito emprendan estas organizaciones.

Un reto muy importante, sin duda, es propiciar la puesta en marcha de mecanismos eficaces de lucha contra la corrupción, control político y evaluación administrativa y disciplinaria del ejercicio de las funciones públicas.

En esta materia, el IIDH comparte el consenso generalizado respecto a que el binomio corrupción-impunidad es un problema muy serio y creciente en las sociedades latinoamericanas, que atenta contra la vigencia de los derechos humanos y la democracia en la medida que impide la realización de los principios de inclusión, equidad, justicia y solidaridad social, y a la vez, socava la credibilidad de las instituciones del Estado de Derecho. La corrupción es posible, entre otros factores, por la opacidad de los sistemas políticos y por la inexistencia de sistemas y prácticas de rendición de cuentas.

Sin duda hay mucho por hacer para lograr estos propósitos. El IIDH identifica tres campos en los cuales su contribución puede ser efectiva en este sentido: el de la participación política, en el cual ha acumulado una muy importante experiencia de acompañamiento del proceso de democratización y cuenta con alianzas firmes con las redes de organismos electorales de la región; el de la formación en derechos humanos, sobre el cual viene trabajando desde su fundación y para el que dispone de un arsenal de instrumentos probados, que pueden ser puestos al servicio del combate a la corrupción; y el del conocimiento y manejo de los recursos del sistema interamericano como uno de los espacios mediante los cuales es posible establecer mecanismos de rendición de cuentas, por lo menos sobre el cumplimiento de los compromisos de los Estados en materia de derechos humanos.

### **Educar para la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción**

En América Latina poco o nada se está haciendo en materia educativa en el campo del combate a la corrupción, ni en el sistema educativo formal de distintos niveles (primaria, secundaria o superior), ni en la inducción o entrenamiento en servicio de funcionarios públicos, ni en la capacitación de miembros de partidos políticos o entidades cívicas, por citar sólo algunos sectores relevantes. El discurso anticorrupción tiende a ser genérico y abstracto, con bases éticas y sociales endebles. No se forma en conocimientos, actitudes, conductas y destrezas operativas para comprender el problema, sus implicaciones y consecuencias para el conjunto social. La juventud tiene la impresión de que la corruptela es una conducta social de por vida. Por ello se ha probado que es poco eficaz educativamente para desarrollar la conciencia moral y crítica frente a discursos contrapuestos hoy tan fuertes y extendidos como los de la competitividad voraz o la afirmación personal a partir de la posesión de bienes materiales.

Existen dificultades y muchas carencias para abordar el problema educativamente en la región. A los tabúes sobre el tema (“de eso no se habla”, especialmente en la escuela; “mejor no comprarse problemas”, “ver, oír y callar”, etc.) se suma la falta de herramientas pedagógicas (metodologías, recursos y materiales) bien fundadas, diseñadas y apropiadas para la edad y actividad de distintos destinatarios, por ejemplo, profesionales del servicio público, miembros de organizaciones comunitarias o adolescentes entre 10 y 14 años, que es la edad escolar que trabajamos en el IIDH desde el año 2000.

Las acciones educativas para concientizar sobre los problemas de la corrupción y la impunidad, y para enfrentarlos frontalmente de manera integral, deben hacerse desde una perspectiva de educación en y para los derechos humanos y la vida en democracia. Abordarían como grandes bloques temáticos, entre otros, los siguientes aspectos:

- Rendición de cuentas.
- Corrupción y violación de derechos humanos.
- Distintas manifestaciones y agentes de corrupción.
- Rol de los distintos sectores sociales y laborales en la erradicación de la corrupción y la impunidad.
- Formas de combate a la corrupción: legales, políticas, sociales y educativas.
- El servicio público: buen gobierno.
- La acción ciudadana: el buen ciudadano. Participación y control de la acción gubernamental.

Se proponen tres frentes de acción, diferenciadas pero complementarias:

- Capacitación a servidores públicos.
- Sensibilización y capacitación a actores civiles (entidades de la sociedad civil).
- Propuesta de programa para ser incorporado a la educación formal pública de nivel intermedio y secundario.

Tales acciones educativas deben dirigirse simultáneamente a varios grupos de destinatarios particulares, adecuándose en cada caso a su respectiva función laboral o campo de activismo, y a otras características específicas como edad, nivel educativo o cosmovisión cultural (por ejemplo, en el caso de poblaciones indígenas y afrodescendientes).

### **La Carta Democrática Interamericana es materia de derechos humanos y de legítimo interés regional**

El aparente dilema –¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?– puede ser rastreado hasta nuestros días y hasta los últimos acontecimientos políticos de la historia de la democracia en las Américas. No obstante, el primer escenario internacional de

ese polémico enfoque fue la época inaugurada por las revoluciones americana y francesa. En medio de esos hechos que cambiaron al mundo de la política, nacieron las primeras declaraciones de derechos humanos que le dieron una sólida argumentación y valor a la idea conocida de la democracia. Hoy día el sistema de valores está cambiando rápidamente en el plano universal. Ojalá que sea para mejorar, pero es imposible “volver al pasado”, aunque tampoco queremos sumergirnos en la cultura de la informatización total, ni en la cultura del miedo, ni dentro del voraz intercambio comercial.

La Carta Democrática Interamericana es, con sus valores y vacíos, un hito que puede generar un futuro democrático que aproveche lo mejor de todo lo que hemos visto hasta ahora en el hemisferio americano: la democracia tiene mucho por recorrer y vamos a ver muchas más transformaciones a medida que se desarrollen cambios en nuestro sistema de valores. Si la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) transformó los ideales democráticos en un programa operativo lo que nos toca hacer con la Carta Democrática Interamericana es construir ciudadanía. Las lecciones de este curso XXIII preparan el terreno para una inquietante reflexión sobre la solidez o la insuficiencia de las concepciones procesales para las instituciones representativas del ejercicio de la democracia en América Latina y sobre la calidad de los actores políticos, que es en lo que se ha fallado.

Varios países que vivieron transiciones de la dictadura a la democracia no se han limitado a establecer las instituciones y las reglas del juego necesarias para que la ciudadanía elija a unos gobernantes que luego ejercen el poder en su nombre. También han puesto las bases del Estado social de derecho y demostraron cómo las nuevas democracias pueden duplicar los gastos de educación, protección social y de salubridad pública a diferencia de las dictaduras que les precedieron. Otros países de la región que había logrado altos índices de participación electoral están presentando en este terreno resultados desoladores; azotados por la desigualdad, la pobreza y la polarización, han visto incluso agravada su dramática situación. A pesar del formidable avance que ha experimentado el proceso de democratización en estas dos décadas no significa que la población del hemisferio latinoamericano está muy satisfecha con la forma como están funcionando los sistemas políticos que representan a la democracia.

Pero aunque todavía insuficiente y frágil, la Carta Democrática Interamericana fue redactada en Lima para defender el derecho a la



democracia de la ciudadanía y los pueblos en las Américas. La Carta Democrática Interamericana no es sólo un plan colectivo para defender la institucionalidad democrática cuando se pone en peligro o cuando está amenazada, sino que es también una guía de comportamiento democrático de los gobiernos ya que el incumplimiento de sus funciones básicas causa graves problemas a la democracia. La comunidad regional que es inspirada por la Carta de Lima es sólo para países amantes de la democracia cuyos gobiernos están obligados a promoverla y practicarla, a defenderla y a cumplir de buena fe los principios enunciados por la Carta.

Y esos principios son bastante abrumadores. Ahora no puedo repasar todas las exigencias planteadas a los Estados miembros de la OEA, pero la Carta insiste en que hasta el miembro más pequeño debe estar dispuesto a cumplir con las normas del Estado de derecho en el ejercicio del poder; con las elecciones periódicas, libres y justas y observando rigurosamente la separación e independencia de los poderes públicos. Cada país se compromete promover y fomentar el respeto a los derechos humanos porque “son elementos esenciales a la democracia representativa”. Estas son normas pétreas del grupo de Estados democráticos y ningún Estado de los que firmaron la Carta en Lima el 11 de septiembre de 2001 podría librarse de cumplirlas. Es, pues, significativo, que el sistema interamericano disponga hoy de un mecanismo para asegurar el principio de legitimidad democrática en conexión con la observancia de los derechos humanos, en una indicación de que, además de la protección de estos últimos, también la preservación y el fortalecimiento de la democracia representativa han sido erigidos como materia de legítimo interés internacional.

### **Conciencia democrática**

La democracia es un sistema aparentemente muy débil, porque obliga al consenso social, porque obliga a respetar los derechos individuales y ésa es una obligación que debe cumplirse cuando está en las mayorías o en las minorías, y porque la transparencia informativa hace que sus debilidades y sus miserias nos resulten evidentes y tan notorias que nos decepcionan. Pero en la democracia nada debe ocultarse, ni lo que tenga que ver con el manejo de la función pública ni con la protección del bien social de la ciudadanía. Esta es la crítica que le hacen las dictaduras y los gobiernos autoritarios al sentido de la democracia y del buen gobierno: transparencia.

Por eso, a veces los demócratas nos intimidamos y no sabemos valorar lo que tenemos; no sabemos defender este acuerdo de estándares mínimos de derechos y de libertades que tanto esfuerzo y dolor ha costado conseguir en las Américas de hoy.

No es poco lo que hemos hecho. Este núcleo de derechos humanos es todo lo que somos y está en peligro porque, a diferencia de ayer, los enemigos están en nuestra misma casa y en la misma clase política. A esos enemigos no los busquemos entre los fantasmas del pasado, sino en la baja calidad de los actores políticos de hoy que niegan a la democracia dentro de la democracia.

Sin embargo, pese a su aparente debilidad, el sistema democrático tiene tantos triunfos y tantos logros en su haber y es el escenario más gratificante para el ejercicio de los derechos humanos. Nuestra fuerza reside en la legalidad aceptada por todos y en el sueño que “el mejoramiento de la democracia es posible”, si lo tenemos claro y lo fijamos en el pensamiento y en la conciencia de las futuras generaciones que sabrán defender y ampliar esa libertad.

