

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



49

Enero - Junio 2009

 **Asdi**
AGENCIA SUECA
DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO


Embajada Real de
Dinamarca


REAL EMBAJADA DE NORUEGA

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

© 2009, 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.

Coordinación editorial, corrección de estilo y diagramación: Marisol Molestina.

Portada y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y litografía My RG Diseño Producción Gráfica.

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 documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
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, telef., 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 al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: lfallas@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación.....7

Roberto Cuéllar M.

Doctrina

Implementación de las sentencias y resoluciones
de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:
un debate necesario..... 13

Vittorio Corasaniti

Inter-American Court of Human Rights' reparation judgments.
Strengths and challenges for a comprehensive approach 29

Gina Donoso

Legislative measures as guarantees of non-repetition:
a reality in the Inter-American Court, and a possible solution
for the European Court 69

H. Sofía Galván Puente

O papel do sujeito perante os sistemas de proteção
dos direitos humanos: a construção de uma esfera pública
por meio do acesso universal como instrumento
na luta contra violação dos direitos humanos.....107

André Pires Gontijo

Temas en derechos humanos: perspectivas generales

Los ombudsmen en América Latina y su incidencia política.....157

Lorena González Volio

El papel de los derechos económicos, sociales y culturales
en las democracias latinoamericanas..... 203

Joaquín A. Mejía R.

Seguridad, derechos humanos y democracia,
¿un nuevo paradigma? 239

Lucía Meza y Daniel Soto

Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica..... 265

Carlos Manuel Rosales

Temas en derechos humanos: situaciones específicas

El nuevo código procesal penal peruano y las rondas campesinas:
escenarios de conflictividad y de coordinación..... 311

J. Fernando Bazán Cerdán

La violencia policial hacia los mapuches en Chile 363

Jonas-Sébastien Beaudry

Seguimiento a las recomendaciones del Comité para
la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
en materia de justicia y reparación para las víctimas
de violencia sexual durante el conflicto armado en Perú 383

Tania Raico Gallardo

Continuidad de la tortura en la democracia brasileña:
percepción y discurso social 425

Celma Tavares

A dignidade da mulher no direito internacional:
O Brasil face à Comissão Interamericana
de Direitos Humanos 467

Marcelo D. Varella e Natália Paes Leme Machado

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) se complace en presentar el número 49 de su Revista IIDH, correspondiente al primer semestre de 2009. Con este número de su revista académica, el IIDH renueva el interés por fomentar la discusión de temas de relevancia para la comunidad internacional de derechos humanos, con miras a seguir encontrando formas novedosas para enfrentar los desafíos que en esta materia supone el actual contexto regional e internacional, apuntando a que todas y todos los actores comprendan los factores históricos y conozcan los nuevos elementos en el panorama de los derechos humanos de las Américas.

La presente edición de la Revista IIDH está dividida en tres secciones: doctrina, perspectivas generales y situaciones específicas en derechos humanos.

La primera sección abre con el artículo *Implementación de las sentencias y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: un debate necesario*, en el que Vittorio Corasaniti, abogado italiano, desarrolla el tema del incumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones derivadas de la violación a derechos fundamentales.

En el segundo artículo de la sección, *Inter-American Court of Human Rights' reparation judgments. Strengths and challenges for a comprehensive approach*, Gina Donoso –psicóloga ecuatoriana, especializada en derechos humanos– trata el tema de las reparaciones a las víctimas desde una perspectiva integral, en la idea de que un proceso holístico contribuye a su recuperación y plena retribución.

En *Legislative measures as guarantees of non-repetition: a reality in the Inter-American Court, and a possible solution for the European Court*, escrito por Sofía Galván –abogada mexicana–, se explora el tema de las reparaciones en el sistema interamericano, de manera que sea útil como referencia para una más eficiente y expedita aplicación de las mismas en el sistema europeo.

La primera sección cierra con *O papel do sujeito perante os sistemas de proteção dos direitos humanos: a construção de uma esfera pública por meio do acesso universal como instrumento na luta contra violação dos direitos humanos*, del abogado brasileiro André Pires Gontijo, en el que analiza el papel del individuo desde la perspectiva del acceso a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos.

Cuatro artículos también componen la segunda sección (Temas en derechos humanos: perspectivas generales). Lorena González, abogada guatemalteca especialista en derechos humanos, no sólo explica en *Los ombudsmen en América Latina y su incidencia política* el proceso que han tenido estas instituciones desde la creación de la primera de ellas –hace casi 25 años–, sino que hace un balance de la incidencia política que sus actuaciones han tenido en el desarrollo de su mandato. Joaquín Mejía –investigador del Departamento de Investigación y Derechos Humanos del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras–, nos ofrece el artículo titulado *El papel de los derechos económicos, sociales y culturales en las democracias latinoamericanas*, en el que discute los elementos de una concepción integral de los derechos humanos y su relación con la democracia. Lucía Meza y Daniel Soto, abogados chilenos, tratan el tema de la seguridad y los derechos humanos, en el marco de la globalización (*Seguridad, derechos humanos y democracia, ¿un nuevo paradigma?*). Cierra esta sección el artículo *Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica*, de Carlos Manuel Rosales, abogado especialista en esta materia, en el que presenta la naturaleza jurídica, características y funciones de los principios más relevantes en materia electoral que rigen en los sistemas constitucionales latinoamericanos.

Temas en derechos humanos: situaciones específicas, es la tercera sección de esta entrega de la Revista IIDH. En el primer artículo, *El nuevo código procesal penal peruano y las rondas campesinas: escenarios de conflictividad y de coordinación*, Fernando Bazán, juez especializado en lo penal de Cajamarca, Poder Judicial del Perú, nos ofrece un ensayo en el que examina un aspecto esencial del proceso de

implementación progresiva del nuevo Código Procesal Penal peruano, aprobado en el 2004. Recuérdese que las rondas campesinas son un tipo de organización comunal de defensa surgido de manera autónoma en las zonas rurales del Perú a mediados de los años 70 en la zona norte del Perú (departamentos de Cajamarca y Piura).

Jonas-Sébastien Beaudry, abogado canadiense, trata en su trabajo, *La violencia policial hacia los mapuches en Chile*, un caso específico mediante el cual se analiza la situación de discriminación que sufre el pueblo indígena mapuche. En el tercero de esta sección, *Seguimiento a las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en materia de justicia y reparación para las víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado en Perú*, de Tania Raico –especialista en género y derechos humanos–, la autora explora este fenómeno y sus recientes desarrollos.

Los dos artículos que cierran la sección se refieren al Brasil: *Continuidad de la tortura en la democracia brasileña: percepción y discurso social*, de Celma Tavares, doctora en derechos humanos, y *A Dignidade da mulher no Direito Internacional: O Brasil face à Comissão Interamericana de Direitos Humanos*, de Marcelo Varella y Natália Paes Leme Machado, también juristas.

Agradecemos a las autoras y autores por sus interesantes aportes y perspectivas, y dejamos abierta la invitación a todas aquellas personas que deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH. Aprovechamos la oportunidad para agradecer, asimismo, a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos, con cuyos aportes y contribuciones es posible la labor del IIDH.

Roberto Cuéllar M.
San José, marzo de 2010

**Temas en derechos
humanos: perspectivas
generales**

El papel de los derechos económicos, sociales y culturales en las democracias latinoamericanas

*Joaquín A. Mejía R.**

Breve marco teórico-normativo de los derechos económicos, sociales y culturales en la concepción interamericana de democracia

En la cultura jurídico-política contemporánea, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos se han constituido en los elementos esenciales de legitimación y deslegitimación de cualquier poder, y entre ellos mantienen una relación triádica que les permite a cada uno definirse, completarse y adquirir sentido en función de los otros¹; por ello, es muy difícil encontrarnos con algún gobierno que no se autodefina como democrático, y que no contemple dentro de su discurso y sus prioridades –aunque sea de manera formal– la defensa de los derechos humanos de la población sujeta a su jurisdicción.

El Estado de Derecho se caracteriza por ser un sistema político basado en la disciplina legal y el monopolio estatal del uso de la fuerza, con el objetivo de suprimir o al menos disminuir la violencia en las relaciones interpersonales; la democracia es caracterizada como una técnica de convivencia orientada a la solución no violenta de los conflictos. Por tanto, en un Estado democrático de Derecho no debería

* Doctor y Maestro en Estudios Avanzados en Derechos Humanos (U. Carlos III de Madrid), y Doctor (c) y Diploma de Estudios Avanzados en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (U. Complutense de Madrid). Investigador del Departamento de Investigación y Derechos Humanos del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras.

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El Hábeas Corpus bajo suspensión de Garantías* (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/1987 del 30 de enero de 1987, párr. 26. Toda la información relativa a este órgano interamericano (sentencias, opiniones consultivas, etc.) puede encontrarse en <http://www.corteidh.or.cr>.

existir otra violencia legal que aquella mínima necesaria para prevenir formas de violencia ilegales más graves y vejatorias².

De ello se desprende que el fin primordial del derecho es limitar y vincular al poder –público y privado– para garantizar la inviolabilidad de la dignidad humana, razón por la cual se ha sancionado en la mayoría de constituciones latinoamericanas (a) que todos y todas debemos estar sometidos a la Constitución y a las leyes (imperio de la ley); (b) que la mejor manera de equilibrar la fuerza de los poderes públicos y evitar el absolutismo es mediante su división y control mutuo (separación de poderes); (c) que las actuaciones de la administración pública deben ser acordes con la legalidad y sometidas a control judicial (legalidad de la administración), y (d) que el respeto y realización de los derechos humanos son la garantía para la protección de la persona como fin supremo de la sociedad y el Estado.

La inclusión de los derechos humanos en las cartas constitucionales latinoamericanas ha permitido que se constituyan en elementos vinculantes que condicionan las decisiones adoptadas en el marco del proceso democrático, favoreciendo de esta forma la comprensión de la democracia como un régimen político que permite el desarrollo pacífico de las transformaciones sociales e institucionales. En este sentido, la democracia legitima el cambio a través del disenso mediante la reducción de la violencia y la limitación del poder absoluto. Por ello es que la “democracia no es capaz de defenderse a sí misma salvo que incremente sus capacidades de reducir la injusticia y la violencia”³.

Así como la democracia garantiza las luchas por los derechos humanos, éstas garantizan a su vez la democracia; la primera ofrece a las otras los espacios y los instrumentos jurídicos, y las segundas aseguran a los derechos y a la democracia los instrumentos sociales de tutela efectiva y fomentan su desarrollo y su realización; además, se constituyen en una forma de democracia política que se desarrolla paralelamente a la institucional y representativa, permitiendo que

² Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la Filosofía del Derecho*, trad. de Gerardo Pisarello, et al. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000, págs. 91-92.

³ Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, trad. de Mauro Armíño. Ediciones Temas de Hoy, Madrid, España, 1994, págs. 132 y 136.

el debate político también salga de las paredes de los parlamentos, y que la participación de los titulares de los derechos se vuelva más directa. De esta manera se puede ejercer un mayor control de las decisiones parlamentarias para orientar a los poderes públicos a la plena satisfacción de todos los derechos humanos reconocidos constitucionalmente y en los tratados internacionales ratificados por los Estados⁴.

Esta tensión constante entre el poder político representado en el Estado y el poder social identificado con el ejercicio de los derechos humanos, hace que advirtamos que tanto la “democracia representativa” como la “democracia directa” no son dos formas alternativas de participación sino que están interrelacionadas entre sí y se enriquecen mutuamente. A falta de la primera, la segunda solamente “puede valerse de un consenso vacío y pasivo y se halla expuesta a todas las aventuras y perversiones posibles”; a falta de la segunda, la primera “está destinada a replegarse sobre sí misma, reproduciendo en su interior las formas de la representación y sucumbiendo a largo plazo por defecto de garantías jurídicas y políticas”⁵. Por ello es que cuando falta la presión de los sectores sociales y la crítica pública, la democracia se transforma en oligarquía⁶.

4 Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, prólogo de Norberto Bobbio. 6ª ed., Trotta, Madrid, España, 2004 (1995), págs. 946-947. El orden jurídico de una sociedad que se precie democrática sólo se realiza y justifica si garantiza las condiciones para el respeto y protección de los derechos humanos, ya que su protección es un propósito básico de dicho orden, y a su vez, “el ejercicio efectivo de la democracia contribuye decisivamente para la observancia y garantía de los derechos humanos, y la plena vigencia de éstos caracteriza en último análisis al Estado de Derecho”, en Cançado Trindade, Antônio Augusto, “Democracia y Derechos Humanos: El régimen emergente de la promoción internacional de la democracia y del Estado de Derecho”, en: *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, Año 1, vol. 1, No. 1. Brasil, 1999, pág. 20.

5 Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón...*, ambas citas textuales corresponden, en su orden, a las págs. 947-948.

6 Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?...*, págs. 52 y 203. “La democracia nunca se reduce a procedimiento o incluso a instituciones; es la fuerza social y política que lucha por transformar el Estado de Derecho en un sentido que corresponda a los intereses de los dominados... La democracia no triunfa cuando la acción política prevalece sobre la lucha social, sino, en el caso contrario, cuando el

De este modo, la garantía de los derechos humanos se asegura tanto en el ámbito de las decisiones parlamentarias (democracia representativa) como en el ámbito de la lucha social (democracia directa). Aunque este modelo de democracia sea imperfecto y difícil por definición, lo más importante es que es un modelo perfeccionable en cuanto está anclado de forma permanente en la voluntad y las necesidades vitales de las personas⁷; por ello, la democracia se puede concebir como un proceso siempre abierto, institucionalizado jurídicamente en el Estado de Derecho, en el que los sujetos pueden participar en las decisiones jurídico-políticas, lo que también implica una participación en el tejido social, y en los resultados “medidos tanto en consecuencias más directamente económicas como en reconocimiento de derechos y libertades de muy diferente índole”⁸.

En el ámbito internacional, la interacción entre democracia y derechos humanos se fundamenta en tres ejes principales: (a) el de su formulación en términos jurídicos, lo cual plantea la configuración de un derecho a la democracia, cuya naturaleza sería de tipo colectivo y procesal, y en este sentido, se identificaría especialmente con los derechos políticos, que al asegurar la participación por igual de todos los miembros de la sociedad se constituyen en un medio para la consecución del respeto de los demás derechos humanos. (b) El de sus vínculos inherentes, que conduce a definir la democracia mediante aquellos derechos que deben formar parte de ella. Aunque tradicionalmente se ha considerado que sólo los derechos civiles y políticos son esenciales para la democracia, en virtud del principio de indivisibilidad los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) también juegan un papel importante en los procesos democráticos, ya que es evidente que la falta de acceso a una serie de recursos básicos genera una inestabilidad política con claros efectos negativos sobre dicho proceso. (c) Y finalmente, el de su operatividad real, lo cual

actor de clase es definido lo bastante positivamente como para ordenar la acción política y para legitimar su acción en términos de derechos fundamentales y de construcción de nueva ciudadanía”.

7 Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón...*, pág. 948.

8 Díaz, Elías, “Estado de Derecho y democracia”, en: *Anuario de la Facultad de Derecho*, No. 19-20. Universidad de Extremadura, España, 2001-2002, pág. 207.

implica preguntarse si la democracia puede ser impuesta, considerando que es posible que el propio proceso democrático no sea suficiente para garantizar el respeto de los derechos humanos, pues una sociedad podría rechazar a través de las elecciones la defensa de ciertos derechos o incluso la destrucción de la propia democracia⁹.

Para los efectos de este artículo, sólo se analizará el segundo de estos ejes, en el sentido de determinar qué derechos son necesarios para hablar de una verdadera democracia y cuál es la posición de los órganos interamericanos al respecto. La importancia de esta cuestión para la región latinoamericana radica en que existe un triángulo de democracia, pobreza y desigualdad en cuyo escenario cohabitan las libertades políticas junto con las severas privaciones materiales de un alto porcentaje de la población¹⁰, lo cual pone en grave riesgo la gobernabilidad democrática. En este sentido,

[hay] una relación orgánica entre la violación de los derechos a la seguridad física, por una parte, y el descuido de los derechos económicos y sociales y la supresión de la participación política, por otra. Y esa relación, según se ha puesto de manifiesto, es, en gran medida, una relación de causa y efecto. En otras palabras, el descuido de los derechos económicos y sociales, especialmente cuando se ha suprimido la participación política, produce la clase de polarización social que conduce, a su vez, a actos de terrorismo por y contra el Gobierno... La desatención de los derechos económicos y sociales es otra causa, aunque más difusa y problemática, de la violencia y los conflictos sociales¹¹.

A pesar del argumento anterior, generalmente se ha reconocido que los derechos civiles y políticos son elementos imprescindibles para el desarrollo del proceso democrático, y en cambio, a los

⁹ Úbeda de Torres, Amaya, *Democracia y derechos humanos en Europa y en América. Estudio comparado de los sistemas europeo e interamericano de protección de los derechos humanos*. Reus, Madrid, España, 2007, págs. 48-50.

¹⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2a. ed. Aguilar, Altea, Taurus, Alaguara, Buenos Aires, Argentina, diciembre de 2004, págs. 39-40.

¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1979-1980*, 2 de octubre de 1980, Capítulo VI.

derechos económicos, sociales y culturales se les ha considerado complementarios pero no indispensables, aunque se admita la necesidad de promoverlos para facilitar la participación política.

Así, la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la CIDH) ha señalado que pese al constante reconocimiento de los DESC como base y sustento de la dignidad humana, el trabajo de los órganos interamericanos

se ha centrado desde el comienzo de sus actividades en los derechos políticos y civiles. Existe una lógica en este proceder que puede ser encontrada en el fundamento mismo de la concepción que, acerca de la democracia representativa, esos derechos civiles y políticos condensan. En efecto, las garantías individuales y políticas que la vigencia de esos derechos tiende a asegurar, incluían como supuesto esencial que los beneficios derivados de dicha vigencia se reflejarían en el ámbito económico, social y cultural. En otras palabras, se consideraba que un orden político de democracia representativa, por su propia naturaleza, debía traducirse en mejoras sustantivas en la calidad de vida de la gran mayoría, sino la totalidad, de la población. El trabajo, la salud, la educación, la vivienda adecuada, etc., fluirían necesaria y naturalmente como resultado de la preservación de ciertas garantías individuales y de la vigencia de instituciones democráticas. Lo que la experiencia reciente de América Latina y el Caribe en general, y de la Comisión en especial ha permitido revelar, sin embargo, es que no existe esa relación automática y necesaria entre la vigencia de los derechos civiles y políticos y la satisfacción de las necesidades básicas de importantes sectores de la población¹².

Bajo estos parámetros, en nuestro continente muchos Estados son catalogados como democráticos por asegurar formalmente el respeto de la libertad de expresión, la libertad de elegir y ser electo, la libertad de tránsito, etc., pese a que un elevado porcentaje de su población vive bajo la línea de la pobreza y no tiene una capacidad real para participar e incidir en igualdad de condiciones que el resto de la población en el proceso democrático. En este sentido, nuestra historia regional nos ha enseñado que no puede haber democracia ni desarrollo sin una lucha activa contra las desigualdades socio-económicas, y ello implica que

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1983-1984*, 28 de septiembre de 1984, Capítulo V. II., párr. 1-2.

la democratización impone “una intervención política, una gestión concertada de cambios económicos y sociales y, sobre todo, una firme voluntad de dar prioridad a la lucha contra las desigualdades que destruyen la sociedad nacional”¹³.

En términos normativos, la relación entre democracia y derechos humanos se concreta y desarrolla en América mediante la adopción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus protocolos, la Carta de Garantías Sociales, la Carta de la Organización de Estados Americanos y otros instrumentos interamericanos relevantes¹⁴. Así, la Declaración Americana reconoce que el alcance de los derechos está limitado por los derechos de los demás y por las justas exigencias del desenvolvimiento democrático (art. XXVIII) y establece el derecho de toda persona a elegir y ser electo mediante elecciones genuinas, periódicas y libres (art. XX). Es importante destacar que este instrumento, al incluir todos los derechos humanos –los civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales– proclama el ideal de construir una “democracia solidaria” en el continente americano¹⁵.

Haciendo eco de lo anterior, la Convención Americana reafirma el propósito de consolidar en el continente “dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre” (Preámbulo, párr. 1) y enuncia los derechos políticos de las personas como expresión de su participación en los procesos democráticos (art. 23); a su vez, establece que dicho instrumento no puede ser interpretado en el sentido de “excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la

¹³ Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?...*, págs. 391-393.

¹⁴ Sin restarle valor al importante precedente del Tratado Interamericano de Resistencia Recíproca de 1947 que en el penúltimo párrafo de su preámbulo ya señalaba “que la paz se funda en la justicia y en el orden moral y, por tanto, en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y **en la efectividad de la democracia**, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad”. (Énfasis agregado.)

¹⁵ Úbeda de Torres, Amaya, *Democracia y derechos humanos...*, pág. 214.

forma democrática representativa de gobierno” (art. 29.c), y que los derechos de cada uno “están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática” (art. 32.2).

Evidentemente, el factor social tiene un lugar muy importante en el ideal democrático interamericano, lo cual se reafirma con la adopción del Protocolo de San Salvador en el que se sostiene la necesidad de desarrollar, perfeccionar y proteger los derechos económicos, sociales y culturales “en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno” (Preámbulo, párr. 6).

Por su parte, la Carta de Garantías Sociales establece que es una exigencia para los regímenes democráticos “garantizar simultáneamente el respeto a las libertades políticas y del espíritu y la realización de los postulados de la justicia social” (Preámbulo, párr. 4). Y finalmente, la Carta de la OEA y sus reformas contienen varias referencias importantes a la democracia, tales como que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”, y que el verdadero sentido “de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre” (Preámbulo, párrs. 3 y 4, respectivamente).

Además, este instrumento constitutivo de la OEA establece dentro de sus propósitos esenciales promover y consolidar la democracia representativa, y erradicar la pobreza crítica en tanto constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático (art. 2.b y g); también insta como principio que la solidaridad americana requiere la organización política de los Estados sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa (art. 3.d).

Es importante destacar que la relación establecida entre el principio democrático y la eliminación de la pobreza constituye un rasgo

distintivo de la noción de democracia incluida en la Carta de la OEA¹⁶, lo cual es fundamental para reconocer la esencialidad del papel de los derechos económicos, sociales y culturales en una región marcada por la desigualdad y la exclusión social. Tal como lo ha señalado Diego García Sayán,

La democracia es el sistema de gobierno y de organización del Estado y de la sociedad que posibilita el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Con esta percepción, la vocación por la justicia social encuentra pleno sentido y coherencia con la democracia, que supone, por definición, que nadie esté excluido, lo que incluye la lucha frontal contra la pobreza y la extrema pobreza¹⁷.

Por último, nos encontramos con la Carta Democrática Interamericana, adoptada en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001 durante el 28o. período extraordinario de sesiones de la OEA. A pesar de su nombre, este instrumento interamericano tiene el carácter de una declaración de la Asamblea General, no obstante, representa el documento más completo en esta materia y recoge las tendencias y evoluciones que ha experimentado el principio democrático en el marco de la OEA. Consta de un preámbulo y 28 artículos diseminados a lo largo de 6 capítulos.

El capítulo 1 desarrolla la relación entre la democracia y el sistema interamericano; el 2 la relación entre la democracia y los derechos humanos; el 3 se refiere a la democracia, el desarrollo integral y el combate a la pobreza; el 4 al fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática; el 5 a la democracia y las misiones de observación electoral; y finalmente, el capítulo 6 se refiere a la promoción de la cultura democrática. No es propósito de este trabajo

¹⁶ Se debe resaltar que en varias declaraciones como la Declaración de Asunción (1991), la Declaración de Nassau (1992), la Declaración de Managua (1993), la Declaración de Montrouis (1995), la Declaración de Florida (2005), se reafirma la importancia de la relación entre democracia y derechos humanos, así como la necesidad de adoptar medidas destinadas a promover el desarrollo integral y la lucha contra la pobreza, con lo cual se dota al principio democrático de una visión social y no sólo instrumental.

¹⁷ “Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores del Perú”, en Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones, Organización de los Estados Americanos, Washington, DC, Estados Unidos de América, 2003, pág. 111.

analizar todos los capítulos, solamente aquellas partes que tengan mayor relación con los derechos económicos, sociales y culturales¹⁸.

En el preámbulo de la Carta Democrática Interamericana la Asamblea General reafirma la relación intrínseca entre democracia y derechos humanos, y destaca la importancia de ciertas condiciones relativas a los DESC para garantizar la gobernabilidad democrática. En este sentido, se sostiene que “el crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia y la equidad y la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente”; “que la lucha contra la pobreza, especialmente la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados americanos”; y que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia”.

Este instrumento también señala “que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática”, y reconoce “la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia”; “que la educación es un medio eficaz para fomentar la conciencia de los ciudadanos con respecto a sus propios países y, de esa forma, lograr una participación significativa en el proceso de toma de decisiones”, y reafirma “la importancia del desarrollo de los recursos humanos para lograr un sistema democrático y sólido”; y “que un medio ambiente sano es indispensable para el desarrollo integral del ser humano, lo que contribuye a la democracia y la estabilidad política”.

Finalmente, la Carta Democrática establece “que el Protocolo de San Salvador en materia de derechos económicos, sociales y culturales resalta la importancia de que tales derechos sean reafirmados, desarro-

¹⁸ Para un análisis general de la Carta Democrática Interamericana véase Ayala Corao, Carlos, y Pedro Nikken Bellshaw-Hógg, *Defensa colectiva de la democracia: Definiciones y mecanismos*. Comisión Andina de Juristas/The Carter Center, Lima, Perú, enero de 2006.

llados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar el régimen democrático representativo de gobierno”; y “que el derecho de los trabajadores de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses es fundamental para la plena realización de los ideales democráticos”.

Un aspecto importante a resaltar es que la Carta Democrática reconoce el derecho a la democracia de los pueblos americanos y la obligación de sus gobiernos de promoverla y defenderla, dado que es esencial para el desarrollo social, político y económico de dichos pueblos (art. 1)¹⁹. A su vez, se definen los “elementos esenciales de la democracia representativa” y “los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia”. De acuerdo con el artículo 3, tales elementos son (a) el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; (b) el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; (c) la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; (d) el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y (e) la separación e independencia de los poderes públicos. En tanto, el artículo 4 establece que los componentes de su ejercicio son (a) la transparencia de las actividades gubernamentales; (b) la probidad; (c) la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, y (d) el respeto por los DESC, y la libertad de expresión y de prensa.

Este instrumento señala que uno de los elementos esenciales de la democracia lo constituye el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, no obstante no define a qué derechos humanos se refiere; por ello es imprescindible remitirse a la Declaración Americana, a la Convención Americana y sus protocolos, y a los demás instrumentos interamericanos sobre la materia. Bajo estos parámetros, la violación de los derechos humanos contenidos en estos instrumentos –incluidos los económicos, sociales y culturales– representaría una afectación a la esencia de la democracia. Sin

¹⁹ Para un análisis sucinto acerca del derecho a la democracia en América, véase Muñoz, Heraldo y Mary D'León, “The right to democracy in the Americas”, en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 40, No. 1. Universidad de Miami, Florida, Estados Unidos de América, primavera de 1998, págs. 1-18.

embargo, dicha violación no debe ser singular, pues para esos casos están los procedimientos ante la CIDH y la Corte IDH, sino que tiene que corresponder a una situación sistemática y generalizada.

Hay quienes consideran que no todas las violaciones de los derechos humanos pueden situarse en igual rango, sino sólo aquellas que corresponden a un núcleo duro de derechos en virtud de lo establecido en el artículo 27 de la Convención Americana y en el artículo 20 del Estatuto de la CIDH. En ese sentido, sólo constituirían una afectación a la esencia de la democracia la violación sistemática y generalizada del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 3); el derecho a la vida (art. 4); el derecho a la integridad personal (art. 5); la prohibición de la esclavitud y servidumbre (art. 6); el principio de legalidad y de retroactividad (art. 9); la libertad de conciencia y de religión (art. 12); la protección a la familia (art. 17); el derecho al nombre (art. 18); los derechos del niño (art. 19); el derecho a la nacionalidad (art. 20) y los derechos políticos (art. 23), y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos, consagrados en el Pacto de San José; y el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona (art. I); el derecho de igualdad ante la ley (art. II); el derecho de libertad religiosa y de culto (art. III); el derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión (art. IV); el derecho de justicia (art. XVIII); el derecho de protección contra la detención arbitraria (art. XXV), y el derecho a proceso regular (art. XXVI), contenidos en la Declaración Americana²⁰.

En mi opinión, esta posición nos confirma que a pesar de la retórica sobre la indivisibilidad de todos los derechos humanos, las violaciones a los derechos civiles y políticos siguen siendo tratadas como si fueran mucho más graves y más intolerables que la masiva negación de los DESC en nuestro continente. Por tanto, si tomamos en serio el principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos

²⁰ Nikken Bellshaw-Hógg, Pedro, "Análisis de las definiciones conceptuales básicas para la aplicación de los mecanismos de defensa colectiva de la democracia previstos en la Carta Democrática Interamericana", en: Ayala Corao, Carlos, y Pedro Nikken Bellshaw-Hógg, *Defensa colectiva de la democracia...*, págs. 42-43.

humanos, y teniendo en cuenta la realidad de exclusión social y desigualdad de nuestra región, no hay razón para negar que la muerte por hambre, la falta de acceso a la educación básica o a los servicios de salud primarios de amplios porcentajes de la población, constituyen una afectación a la esencia misma de la democracia, sobre todo porque la violación de los derechos económicos, sociales y culturales se da en un marco estructural de generalidad y sistematicidad.

La indivisibilidad de los derechos humanos es recogida por la propia Carta Democrática en su artículo 7 al establecer que

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

Tomando en cuenta además que en los últimos años se ha venido consolidando un nuevo constitucionalismo latinoamericano donde se establece un reconocimiento pleno –tanto a nivel normativo como de exigibilidad judicial– e igual jerarquía de los derechos humanos, y se fortalece la importancia práctica del principio de indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos ellos²¹, ya no es posible seguir manteniendo una concepción de unos derechos más fundamentales (civiles y políticos) que otros (económicos, sociales y culturales) de cara a la gobernabilidad democrática y a la consolidación del Estado de Derecho.

Por tanto, el ejercicio de los derechos políticos y la existencia de amplias libertades de expresión, asociación y reunión son elementos esenciales del régimen democrático de gobierno; pero esta visión hemisférica se completa “con el necesario desarrollo y promoción de los DESC, sin cuya adecuada vigencia el ejercicio de los derechos

²¹ Noguera Fernández, Albert, “¿Derechos fundamentales, fundamentalísimos o simplemente, derechos? El principio de indivisibilidad de los derechos en el viejo y el nuevo constitucionalismo”, en: *Revista Derechos y Libertades*, Época II, No. 21. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Madrid, España, junio de 2009, págs. 131-137.

políticos resulta severamente limitado y la permanencia misma del régimen democrático gravemente amenazada²².

Si al escenario anterior le sumamos la idea de que uno de los componentes para el ejercicio de la democracia es el respeto de los DESC (art. 4 de la Carta Democrática) y que su promoción y observancia son consustanciales a la consolidación de la democracia (art. 13 de la Carta Democrática), pues la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en su consolidación (art. 12 de la Carta Democrática), entonces la democracia en el sistema interamericano se relaciona naturalmente con la totalidad de los derechos humanos y su salvaguardia requiere que la atención dispensada a los derechos civiles y políticos se extienda igualmente a los derechos económicos, sociales y culturales²³.

Bajo estos parámetros, es difícil sostener que en América Latina pueda existir una verdadera democracia (a) sin elecciones periódicas libres, competitivas y en condiciones de igualdad ciudadana (art. 3 de la Carta Democrática); (b) sin un Estado de Derecho orientado al bien común y sustentado sobre una distribución y equilibrio de poderes con independencia de funcionamiento (arts. 2-4 de la Carta Democrática); (c) sin un régimen de libertades públicas que garantice, permanentemente, las libertades de pensamiento, información,

22 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, 28 de septiembre de 1987, Capítulo VII. A.

23 Cançado Trindade, Antônio Augusto, "Democracia y Derechos Humanos: El régimen emergente de la promoción internacional de la democracia y del Estado de Derecho"... , págs. 14 y 23. También es importante mencionar que actualmente se está elaborando un proyecto de Carta Social de las Américas [Resolución AG/RES. 2056 (XXXIV-O/04)], con el objeto de reforzar los instrumentos existentes en la OEA sobre democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza. Este instrumento se enfoca en (a) la promoción de la justicia social, especialmente a través del combate a la pobreza y la discriminación, como eje central del desarrollo económico con equidad; (b) la atención preferente a los grupos vulnerables y excluidos como prioridad de las políticas sociales, y (c) la realización de los DESC como componente esencial para la promoción y consolidación de la democracia; entre otras cosas. Sobre el proceso de elaboración y negociación puede consultarse la página electrónica del Grupo de Trabajo respectivo en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/CPCIDI%20conjunto%20carta%20social.asp> (disponible al 24 de febrero de 2010).

expresión, movilización, organización, petición, de religión y culto (arts. 2, 3 y 6 de la Carta Democrática), y (d) sin un orden social orientado a la justicia, que garantice al ciudadano común el acceso a derechos humanos tan fundamentales como la educación y la cultura, la salud, el trabajo digno, la vivienda, y el disfrute y preservación de un sistema ecológico equilibrado (arts. 4, 10-13, 15 y 16 de la Carta Democrática)²⁴.

Concepto(s) de democracia y sus implicaciones para una visión integral de los derechos humanos

La relación teórica entre democracia y derechos humanos no es totalmente pacífica, y ella puede ser contemplada desde tres formas: (a) la ingenua, que considera la inexistencia de conflictos entre ambos y por tanto se pueden mantener juntos sin límite alguno; (b) la idealista, en la que el pueblo y sus representantes no están en absoluto interesados en lesionar los derechos humanos por medio del proceso democrático, ya que su protección constituye para todos una eficaz motivación política, y (c) la realista, que reconoce que la relación entre los derechos humanos y la democracia se caracteriza por dos realidades opuestas: (1) **los derechos humanos son profundamente democráticos** porque aseguran el desarrollo de las personas gracias a la garantía de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, capaces por lo general de mantener estable el proceso democrático, y porque aseguran las condiciones para el funcionamiento de dicho proceso mediante la protección de la libertad de opinión, prensa, radiodifusión, reunión y asociación, así como del derecho de sufragio y otras libertades políticas, y (2) **los derechos humanos son profundamente antidemocráticos** porque desconfían del proceso democrático y por ello someten al legislativo privándolo del poder de decisión de la mayoría parlamentariamente legitimada²⁵.

²⁴ Cerdas, Rodolfo, "Democracia y derechos humanos", en: Cerdas Cruz, Rodolfo y Rafael Nieto Loaiza, (comps.), *Estudios básicos de derechos humanos*, Tomo I. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1994, pág. 297.

²⁵ Alexy, Robert, "Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático", trad. de Alfonso García Figueroa, en: Carbonell, Miguel (ed.),

Aunado a lo anterior, la relación entre estos dos elementos también se torna compleja cuando hay que determinar lo que se entiende por democracia, y cuando hay que ponerse de acuerdo sobre cuáles son los derechos humanos necesarios para poder hablar de un Estado de Derecho y de un sistema democrático. En relación con el primer aspecto²⁶, lograr un acuerdo sobre el contenido de la democracia es una tarea ardua y ni siquiera en el ámbito académico existe un consenso al respecto, debido, entre otras razones, a que en las últimas décadas muchos países de América Latina, África, Asia y Europa del Este han experimentado un importante proceso de democratización, cuyos regímenes a pesar de compartir varios atributos con las democracias del mundo industrializado, también difieren de ellas en muchos aspectos, a tal punto de surgir la duda de si son completamente democráticos²⁷.

Frente a ello, muchos teóricos han tenido que revisar el concepto tradicional de democracia para poder desarrollar una nueva conceptualización que incluya las particularidades de estas nuevas experiencias políticas. Sin embargo, este esfuerzo ha permitido la multiplicación de formas alternativas del concepto, incluyendo un sorprendente número de subtipos tales como “democracia electoral”, “democracia delegativa”, “democracia plebiscitaria”, “democracia deliberativa”, etc.,

Neoconstitucionalismo(s), 2ª edición. Trotta, Madrid, España, 2005, págs. 37-38. Pintore señala que la democracia “es una amenaza potencial para los derechos, en la medida en que la soberanía no esté restringida por límites. Los derechos, a su vez, son una amenaza para la democracia, tanto en el sentido de que representan una limitación de contenidos al libre despliegue de la soberanía popular, como en el sentido de que se confían a sí mismos –la determinación de su contenido y su tutela– a otros distintos del pueblo soberano, otros que podrían convertirse en los señores de los derechos, los administradores de su contenido y de sus confines”, en Pintore, Anna, “Democracia sin derechos. En torno al Kelsen democrático”, trad. De Juan A. Pérez Lledó, en: *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, No. 23. Alicante, España, 2000, págs. 138-139.

²⁶ En los apartados tres y cuatro de este artículo analizaremos el segundo aspecto relacionado con cuáles son los derechos humanos necesarios para establecer una concepción integral de la democracia.

²⁷ Collier, David y Steve Levitsky, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, en: *World Politics* Number 3, Vol. 49. Princeton Institute for International and Regional Studies, abril de 1997, pág. 430.

a tal grado que al examinar la literatura reciente nos encontramos con que existen más de 550 ejemplos de democracia “con adjetivos”²⁸.

Por tal razón, el discurso sobre el significado de la democracia no puede considerarse concluido debido a que en el lenguaje político no se habla de la misma únicamente en relación con ¿quién gobierna? y ¿cómo se gobierna?, sino también en relación con los fines o valores cuya realización se persigue²⁹. En este sentido, cuando en la actualidad se habla de democracia sustancial no es que se añada un adjetivo más al concepto para caracterizar a un régimen determinado, sino que esta sustancialidad representa un elemento intrínseco y particular de las democracias constitucionales contemporáneas pues implica un procedimiento democrático vinculado a los derechos humanos sobre los que no se puede decidir (civiles y políticos) ni dejar de decidir (económicos, sociales y culturales), lo cual polemiza tanto con una concepción generalizada de la democracia como mero procedimiento³⁰ como con una concepción del Estado de Derecho que solamente incluye a los derechos de carácter civil y político.

En relación con la primera cuestión, hay quienes conciben la democracia en su definición mínima como “un conjunto de reglas primarias o básicas que establecen quién tiene autorización para tomar decisiones colectivas y qué procedimientos se han de emplear”. Tales

²⁸ *Ibidem*; cfr. Bovero, Michelangelo, “Democracia y derechos fundamentales”, en: *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, No. 16. México, abril de 2002, pág. 8; Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salomón. Taurus, Madrid, España, 2003, págs. 17-18.

²⁹ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, trad. de José F. Fernández Santillán. FCE, México, 1989, pág. 221.

³⁰ La definición dominante de la democracia consiste en concebirla únicamente como “un método de formación de las decisiones colectivas: precisamente, en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, y por lo tanto a la mayoría de sus miembros, el poder –directo o a través de representantes– de asumir decisiones. Esta no es sólo la acepción etimológica de ‘democracia’, sino también la concepción unánimemente compartida –desde Kelsen a Bobbio, de Schumpeter a Dahl– de la teoría y de la filosofía política”, en Ferrajoli, Luigi, “Sobre la definición de ‘democracia’. Una discusión con Michelangelo Bovero”, en: *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, No. 19. México, 2003, pág. 227.

reglas pueden clasificarse en (a) aquellas relacionadas con el **quién decide**, las cuales deben garantizar la participación directa o indirecta de un número muy elevado de ciudadanos; (b) las relacionadas con el **cómo se decide** o reglas procesales que exigen como mínimo que las decisiones sean adoptadas al menos por la mayoría de quienes deben tomar la decisión, y (c) las reglas que garantizan la libertad de elección y decisión entre varias alternativas³¹.

Como consecuencia de esta definición mínima, los DESC sólo aparecen como un simple complemento, mientras que los derechos civiles y políticos se presentan como el fundamento mismo de la democracia³². De lo anterior se desprende que sólo ciertos derechos son necesarios para el ejercicio del poder democrático: (a) los derechos políticos relacionados con las reglas del primer tipo, encaminadas a garantizar la igual participación política en la formación de la voluntad general, y (b) otros derechos de libertad referentes a las reglas del tercer tipo, destinadas a garantizar la libertad de elección y decisión entre alternativas reales (libertad de opinión, de expresión, de reunión, de asociación, entre otras)³³.

Por otro lado, se sostiene que el gobierno democrático se caracteriza por su continua aptitud para responder por igual a las preferencias ciudadanas; así, todos los ciudadanos deben tener igual oportunidad de formular sus preferencias, de manifestar públicamente las mismas y de ser tratado de igual manera que al resto. Para que se den estas tres condiciones es necesario que se garantice (a) la libertad de asociación; (b) la libertad de expresión; (c) la libertad de voto; (d) la elegibilidad para el servicio público; (e) el derecho de los líderes políticos para competir en busca de votos; (f) la existencia de diversas fuentes de información; (g) elecciones libres e imparciales, y (h) instituciones que

³¹ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, Colombia, 1994, las citas textuales corresponden a las págs. 24-25.

³² Bobbio, Norberto, "Sobre los derechos sociales", en: Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, trad. de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello. Trotta, Madrid, España, 2003, pág. 539.

³³ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia...*, pág. 26.

garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias³⁴.

No obstante, sin sus necesidades básicas satisfechas, las personas pueden verse privadas de ejercer los derechos anteriores, por lo que todos los defensores sensatos del gobierno democrático reconocen que la desigualdad en los recursos económicos constituye una seria amenaza para la democracia. Aunque existe acuerdo en la idea de que para fortalecer el proceso democrático es prioritario poner en práctica la mejor manera de alcanzar un sistema que genere una amplia distribución de los recursos económicos, se considera que al ser ésta una condición externa, no es necesariamente vinculante³⁵, como lo sería si se hablara en términos de derechos –económicos, sociales y culturales– como elementos propios e imperativos del proceso democrático.

Sobre esta base, se señala que existen tres tipos de derechos en relación con la democracia: (a) los que forman parte integral del proceso democrático; (b) los que son exteriores al mismo pero indispensables para que funcione, y (c) los que son exteriores al proceso democrático pero no son necesarios para él, pero sí para que cumpla con la idea de igual consideración de las preferencias ciudadanas que señalamos anteriormente. Dentro del primer tipo se encuentran los llamados “derechos prioritarios”, tales como el derecho a autogobernarse y ciertos derechos políticos derivados de él, como los de votar en elecciones libres, la libertad de prensa y de reunión, etc., los cuales, al ser parte integral del proceso democrático no pueden ser

³⁴ Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, trad. de Leandro Wolfson. Paidós, Barcelona, España, 1992, págs. 266-267; este autor señala que en el mundo, en vez de sistemas democráticos completos, existen poliarquías que se caracterizan por extender la ciudadanía a una proporción comparativamente alta de adultos, y por reconocer entre los derechos de la ciudadanía el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto. “Como sistema de democracia en gran escala perteneciente al mundo real, la poliarquía es hasta la fecha el mejor, pero medido según normas ideales no es sino una preferencia secundaria”.

³⁵ Dahl, Robert A., *La democracia económica. Una aproximación*, trad. de Mireia Bofia. Hacer, Barcelona, España, 2002, pág. 144.

amenazados por éste³⁶. Dentro del tercero, por lo que aquí nos importa, se encuentran los derechos económicos, sociales y culturales.

En definitiva, para las dos concepciones de democracia que hemos analizado brevemente existe la necesidad de promover ciertos presupuestos relacionados con el bienestar material, pues es indudable que la desigualdad económica y social genera una inevitable desigualdad en el ejercicio de los derechos humanos, y por tanto, se limita la participación política con su consecuente efecto en la calidad de la voluntad general y de la democracia.

Asimismo, la exclusión de grandes sectores de la población del desarrollo económico y del bienestar puede neutralizar la existencia de las actitudes que son necesarias para el nacimiento de ese tipo de voluntad común³⁷, por lo que es evidente que la democracia está tan amenazada en los países desarrollados como en los otros, sea por dictaduras totalitarias, sea por un *laissez-faire* que favorece el crecimiento de las desigualdades y de la concentración del poder en manos de pequeños grupos³⁸. Sin embargo, estas concepciones le otorgan un papel secundario a los presupuestos relacionados con los DESC en el proceso democrático, pues para una son un complemento, mientras que para otra son condiciones externas.

Ya hemos visto que en el marco de la OEA, al contrario de las posiciones anteriores, los derechos económicos, sociales y culturales forman parte de los “componentes fundamentales” del ejercicio de la democracia, y aunque no existe ni en la Carta de la OEA ni en la

³⁶ Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos...*, págs. 203-210 y ss.

³⁷ Böckenförde, Ernst-Wolfgang, “La democracia como principio constitucional”, en: Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, prólogo y trad. de Rafael Agapito Serrano. Trotta, Madrid, España, 2000, pág. 103. Este autor sostiene que los presupuestos de la democracia como forma de Estado y de gobierno se pueden dividir en socioculturales, político-estructurales y éticos. Los primeros incluyen otros tantos presupuestos, dentro de los cuales es fundamental la homogeneidad relativa dentro de la sociedad que incluye, entre otras cosas, aspectos relacionados con los DESC como un sistema educativo desarrollado, y la lucha contra el analfabetismo, que según el autor, es enemigo de cualquier democracia y de cualquier desarrollo de la democracia; véase págs. 99-118.

³⁸ Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?...*, págs. 41 y 284-291.

Carta Democrática una definición de democracia, a la luz de ambos instrumentos así como de la Declaración Americana y de la Convención Americana y sus protocolos, se podría decir que la americana es una democracia integral, es decir, política, económica, social, cultural y medioambiental, orientada a transformar las condiciones que causan la falta de justicia social en el continente.

Esta concepción integral de la democracia implica traducir la abstracta igualdad de derechos a una igualdad de hecho que garantice cierta igualdad de condiciones, que no es otra cosa que la realización del ideal del ser humano libre, exento del temor y la miseria, y en condiciones que le permitan gozar de sus DESC tanto como de sus derechos civiles y políticos (Prólogo de la Convención Americana y del Protocolo de San Salvador).

En palabras de la CIDH,

Las formalidades de la democracia, la elección de presidentes y parlamentarios, no es un cimiento lo suficientemente firme para garantizar sistemas políticos y económicos estables y duraderos. Ello queda demostrado por el hecho de que, pese a la transición de la región, en el último decenio, al imperio de la democracia, en el mismo período se ha presenciado también un marcado aumento de la incidencia de la pobreza que pone en peligro la estabilidad política de numerosos Estados de la región³⁹.

Por tanto, dichas formalidades sólo se limitan al origen del gobierno democrático y no tienen en cuenta los límites y vínculos que han de imponerse al ejercicio del poder público de cara a la garantía de los derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, sobre todo en relación con estos últimos, pues evidentemente en condiciones de pobreza extrema, desigualdad y exclusión social, “se dificulta la efectividad de un presupuesto clave de

³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1993*, 11 de febrero de 1994, Capítulo V. I. La indivisibilidad de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales..

la democracia: que los individuos son ciudadanos plenos que actúan en una esfera pública donde se relacionan en condición de iguales⁴⁰.

De la democracia formal a la democracia sustancial

La inclusión de los DESC dentro de los presupuestos necesarios de la democracia hace que ésta adquiera un carácter **sustancial** pero no como un elemento contrapuesto a la democracia **formal**, dado que no desconoce su aspecto procedimental, sino como un complemento necesario⁴¹. En el plano axiológico la primera (democracia sustancial) incorpora valores más importantes y por tanto previos en relación con la segunda (democracia formal) y, como consecuencia, el principio de la democracia política, relativo al quién decide, está subordinado a los principios de la democracia social, relativos a qué no es lícito decidir y a qué es lícito dejar de decidir⁴².

En este sentido, cuando se incorporan los derechos humanos en una Constitución, hacen que ésta se constituya en la principal garantía de la democracia en sus dos dimensiones, formal (conjunto de procedimientos y de controles estipulados en garantía de la representación y del principio de mayoría) y sustancial (derechos humanos que garantizan la igualdad y las necesidades vitales de todos y todas)⁴³, por todo lo cual ninguna mayoría podría, por ejemplo, decidir la condena de un inocente o la privación de los derechos de una minoría, y tampoco podría dejar de decidir las medidas necesarias

40 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos...*, pág. 118.

41 Ferrajoli, Luigi, “El derecho como sistema de garantías”, en: Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, pág. 23.

42 Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón...*, pág. 865.

43 Ferrajoli, Luigi, “El Estado constitucional de Derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad”, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, en: Perfecto Andrés Ibáñez, (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*. Trotta, Madrid, España, 1996, pág. 22. Bobbio señala que “una democracia perfecta debería ser al mismo tiempo formal y sustancial; mas un régimen de este tipo pertenece por ahora al género del futuro”, Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad...*, pág. 222.

para que a una persona le sea asegurada su subsistencia en condiciones de dignidad⁴⁴.

Por tanto, los derechos humanos expresan la dimensión sustancial de la democracia en tanto se constituyen en parámetros de validez del ejercicio de los poderes públicos, y se configuran como vínculos sustanciales normativamente impuestos tanto a las decisiones de la mayoría como al libre mercado, pues son fundamentales para la convivencia en comunidad y son a la vez la razón de ser del Estado⁴⁵.

Dadas las circunstancias actuales, los ciudadanos se enfrentan a las amenazas provenientes de dos frentes, la amenaza de los poderes públicos y la amenaza de los poderes económicos privados. Para protegerse de los primeros es necesario “garantizar la división y el control de esos poderes, sustrayendo de las mayorías legislativas coyunturales ciertos derechos de libertad que delimiten un ámbito de no injerencia para los individuos”; para protegerse de los segundos, además de controles, se requieren unas prestaciones de “bienes y servicios básicos por parte del Estado, que los ponga a salvo de los desequilibrios de los poderes del mercado”⁴⁶.

Bajo estos parámetros, la democracia formal o procedimental es una concepción inconclusa que debe ser completada para que responda no solamente a las preguntas del quién y del cómo sino también sobre el qué se decide, ya que la carencia del contenido de lo que se puede o no decidir podría degenerar en lo que se suele llamar “la tiranía de las mayorías”⁴⁷. De allí que la dimensión sustancial de la democracia impone límites a su dimensión formal o procedimental mediante la delimitación de aquello sobre lo que no se puede decidir (los derechos

⁴⁴ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón...*, pág. 865.

⁴⁵ Ferrajoli, Luigi, “Derechos fundamentales”, en: Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales: debate con Luca Baccelli, et al*, ed. de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello. Trotta, Madrid, España, 2001, págs. 35-36

⁴⁶ Pisarello, Gerardo, “Por un concepto exigente de Estado de Derecho (A propósito de un artículo de Eusebio Fernández)”, en: *Sistema* No. 144. Madrid, España, 1998, ambas citas textuales corresponden a la pág. 106.

⁴⁷ Véase al respecto, Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?...*, págs. 131-135; Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?...*, págs. 180-187.

civiles y políticos) y sobre lo que no se puede dejar de decidir (los derechos económicos, sociales y culturales).

Es en este sentido que los derechos humanos imprimen una dimensión sustancial al Estado de Derecho y a la democracia, ya que las normas que reconocen los derechos humanos determinan no tanto la forma (quién decide y cómo se decide) sino el contenido o la sustancia de las decisiones (qué no es lícito decidir o no decidir). Así, mientras las reglas de la representación y el principio de las mayorías permiten establecer lo que es decidible, los derechos humanos determinan la esfera de lo indecible, que incluye, “lo no decidible que, es decir, de las prohibiciones determinadas por los derechos de libertad, y de lo no decidible que no, es decir, de las obligaciones públicas determinadas por los derechos [económicos], sociales [y culturales]”⁴⁸.

Por tanto, las normas formales sobre la **vigencia** se identifican con las reglas de la democracia formal, mientras que las normas sustanciales sobre la **validez** se identifican con las reglas de la democracia sustancial. Las primeras aseguran el procedimiento para que las decisiones sean la expresión de la voluntad de la mayoría; las segundas aseguran, so pena de invalidez, que las decisiones de la mayoría estén vinculadas al respeto de los derechos humanos. El paradigma de la democracia constitucional de nuestros tiempos se concreta en la sujeción del derecho al derecho mediante la separación entre vigencia y validez, entre mera legalidad y estricta legalidad, entre forma y sustancia, y entre legitimación formal y legitimación sustancial, dado que el principio de soberanía popular y la regla de la mayoría se subordinan a los derechos humanos como principios sustanciales que determinan los ámbitos de las decisiones democráticas y, en consecuencia, se constituyen en fuentes de deslegitimación más que de legitimación⁴⁹.

Los derechos humanos al representar un sistema de límites y de vínculos para el Estado, cambian la relación entre éste y los sujetos sometidos a su jurisdicción en el sentido de que al ser estos últimos

⁴⁸ Ferrajoli, Luigi, *Derechos fundamentales...*, pág. 36.

⁴⁹ *Ibidem*, págs. 36-7.

titulares más que destinatarios, el Estado se ve obligado a promover las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de esos derechos, lo cual incluye no solamente vínculos y límites normativos al propio Estado, sino también vínculos y límites normativos a los poderes de los propios ciudadanos⁵⁰.

Así, el paradigma de la democracia constitucional es hijo de la filosofía contractualista pues las constituciones son contratos sociales en los que se determinan las condiciones para la convivencia social, y esta idea del contrato social es una metáfora de la democracia política porque se refiere al consenso de los contratantes, lo que constituye una legitimación del poder político desde abajo, pero a su vez es una metáfora de la democracia sustancial debido a que dicho contrato contiene un contenido considerado fundamental para la comunidad y, por consiguiente, su violación legitima la ruptura del mismo y el ejercicio del derecho de resistencia⁵¹.

Estos contenidos de las constituciones como pactos fundantes son producto de las luchas sociales y políticas de diversos movimientos, que desde la revolución francesa hasta nuestros días han permitido que se hayan desarrollado los procesos de positivación, generalización, internacionalización y especificación de los derechos humanos⁵², mediante los cuales se han reconocido primero los derechos civiles, luego los derechos políticos y después los DESC y, en la actualidad, son objeto de reivindicación algunos derechos nuevos como el derecho a la paz y al medio ambiente, que aunque reconocidos en el ámbito internacional y en algunas constituciones, no gozan de las garantías que aseguren su debida protección. De esta manera, los derechos humanos “se afirman siempre como leyes del más débil en alternativa a la ley del más fuerte que regía y regiría en su ausencia”⁵³, y por tanto,

⁵⁰ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón...*, pág. 935.

⁵¹ Ferrajoli, Luigi, *Derechos fundamentales...*, pág. 38.

⁵² Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, con la colaboración de Rafael de Asís Roig, et al, UC3M, BOE, Madrid, España, 1999, págs. 156-199; Bobbio, Norberto, “Presente y porvenir de los derechos humanos”, en: *Anuario de Derechos Humanos*. Instituto de Derechos Humanos, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, 1981, pág. 16.

⁵³ Ferrajoli, Luigi, *Derechos fundamentales...*, págs. 39-40.

como mecanismos de liberación del ser humano no solamente de la violencia del Estado, sino también de la violencia del mercado⁵⁴.

Por ende, el desarrollo progresivo de los derechos humanos en términos de reconocimiento y positivación ha implicado el progreso de la democracia desde una concepción formal a una concepción sustancial, dado que la expansión de los derechos ha permitido la ampliación de la protección del Estado a ciertos ámbitos que anteriormente estaban vedados a su intervención, especialmente en lo referente a los DESC. No obstante, el progreso de la democracia no sólo se da con esta expansión de los derechos y sus garantías, sino también mediante “la extensión del Estado de Derecho al mayor número de ámbitos de la vida y esferas de poder, con el fin de que también allí sean tutelados y satisfechos los derechos fundamentales de las personas. Son de hecho lo poderes desregulados que se desarrollan en su interior los principales ‘obstáculos de orden económico y social’ que limitan ‘de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos’”⁵⁵.

En este orden de ideas, el Estado ya no se limita a distribuir una serie de potestades y derechos formales, sino que trata de distribuir y redistribuir los bienes económicos, sociales, medioambientales y culturales de la sociedad para tratar de alcanzar una relativa igualdad en recursos y oportunidades que permita una participación política real de todos y todas⁵⁶. Por ende, es inconcebible que en la actualidad un Estado permanezca pasivo ante las desigualdades, dado que la historia ya nos ha demostrado que las graves injusticias sociales, económicas y culturales en los últimos siglos no se han resuelto con la inhibición del Estado de los procesos económicos⁵⁷.

⁵⁴ Mejía Rivera, Joaquín A., *Los derechos humanos y el Estado de Derecho en Honduras: Teoría y realidad*, con la colaboración de Romel Jurado Vargas. Editorial Casa San Ignacio, Tegucigalpa, Honduras, diciembre de 2007, pág. 37.

⁵⁵ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón...*, pág. 934.

⁵⁶ Mejía R., Joaquín A., “Entre la legitimidad y la esquizofrenia social y estructural”, en: Santiago Basabe Serrano (comp.), *Instituciones e institucionalismo en América Latina: perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Editorial del Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC), Quito, Ecuador, agosto de 2007, pág. 209.

⁵⁷ López Calera, Nicolás María, *Yo, el Estado. Bases para una teoría sustancializadora (no sustancialista) del Estado*. Trotta, Madrid, 1992, pág. 24.

La concepción de la democracia aquí planteada implica un sistema complejo de separación y equilibrio de poderes, de límites de forma y contenido a su ejercicio, de garantía de los derechos humanos, de técnicas de control y compensación si son vulnerados, y en definitiva, la sustancia de la democracia está referida a un sistema en que “la regla de la mayoría y la del mercado valen solamente para aquella que podemos llamar la esfera de lo discrecional, circunscrita y condicionada por la esfera de lo obligatorio y que está precisamente formada por los derechos fundamentales de todos: los derechos de libertad, que ninguna mayoría puede violar, y los derechos [económicos], sociales [y culturales] –a la salud, a la escuela, a la prevención y a la subsistencia– que toda mayoría está obligada a satisfacer”⁵⁸.

Bajo esta concepción la democracia no puede ser definida solamente por el respeto de la voluntad general, sino también entendiendo que la exigencia del principio de defensa contra la arbitrariedad del poder esté destinada a la limitación del poder del Estado (libertad) y al reparto general de los recursos económicos y políticos (igualdad)⁵⁹.

En este sentido, la democracia “se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política, y que en ejercicio de esa soberanía elige a sus representantes para que ejerzan el poder político. Los representantes ejercen así un mandato de sus representados, que aspiran idealmente a tener una vida digna, en libertad y democracia”⁶⁰, y de esta manera tales representantes se encuentran vinculados y obligados a cumplir con el mandato de garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

58 Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la Filosofía del Derecho*, trad. de Gerardo Pisarello, et al, 1ª ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 2000, págs. 144-145.

59 Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?...*, pág. 94.

60 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, 9 de marzo de 2001, Capítulo II. Institucionalidad democrática. A. Introducción, párr. 3.

El papel de los derechos económicos, sociales y culturales en los sistemas democráticos latinoamericanos

Una de las tesis centrales del contractualismo contemporáneo es la creación de una organización social –el Estado– que promueva y proteja los valores y necesidades fundamentales de la sociedad, que una vez incluidas en las constituciones se constituyen en parámetros de legitimidad de todo el sistema político. Por ello, con la constitucionalización de los derechos humanos la actividad del Estado no se ve agotada en la garantía de una libertad formal, sino que busca la creación de un régimen que permita la satisfacción de esas necesidades sustanciales, lo cual “es condición de la convivencia civil y a la vez causa o razón social de ese artificio que es el Estado”⁶¹.

En ese sentido, el Estado y el derecho no son hechos naturales sino fenómenos artificiales y convencionales contruidos por los individuos para la tutela de sus necesidades y sus derechos, desde el derecho a la vida de acuerdo con Hobbes, los derechos de libertad y propiedad según Locke, y los derechos políticos y económicos, sociales y culturales que se han añadido con el constitucionalismo moderno⁶².

De esta forma, una constitución política se constituye en un sistema de reglas formales y sustanciales cuyos destinatarios son los titulares del poder, por lo que no representan únicamente el complemento del Estado de Derecho a través de la extensión del principio de legalidad a todos los poderes, sino que también son un programa político para el futuro⁶³. Así, las constituciones son algo más que una simple norma –aunque lo sean–, son a su vez el diseño de cómo idealmente tendría que funcionar una sociedad⁶⁴.

Por ello se puede decir que se pasa de un concepto formal de Estado de Derecho a uno material ya que la constitución no se restringe a

⁶¹ Ferrajoli, Luigi, *Derechos fundamentales...*, págs. 35-6.

⁶² Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la Filosofía del Derecho...*, págs. 172-3.

⁶³ *Ibidem*, pág. 171.

⁶⁴ López Calera, Nicolás María, *Yo, el Estado. Bases para una teoría sustancializadora (no sustancialista) del Estado...*, págs. 111-2.

establecer unos límites estatales frente a la libertad del ciudadano, sino que ordena la vida de la comunidad conforme a principios materiales para que la libertad de la persona tenga un contenido real⁶⁵. En virtud de lo anterior, cambia la base de legitimación estatal pues los poderes públicos no solamente tienen el deber de no empeorar las condiciones de vida de los ciudadanos, sino también tienen el deber de mejorarlas. Lo mismo se aplica en relación con los poderes privados, en tanto el Estado debe regular y garantizar que éstos, al menos, no empeoren tales condiciones.

Los DESC juegan un papel esencial en las bases que sostienen un Estado democrático de Derecho, pues junto con los civiles y políticos expresan los derechos del ciudadano frente al poder público, los intereses de los débiles frente a los más fuertes, la tutela de las minorías marginadas o discrepantes frente a las mayorías, o de las mayorías marginadas y empobrecidas frente a una minoría que concentra el poder económico. En este sentido, no existe diferencia entre derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales, ya que también estos últimos, “como cada vez se hace más evidente en los países ricos, en los que la pobreza tiende a convertirse en una condición minoritaria, son derechos individuales virtualmente contrarios a la voluntad y a los intereses de la mayoría”⁶⁶.

A su vez, este papel esencial de los DESC viene dado porque su protección y su extensión a todos y todas, permite la igualdad en los derechos (igualdad jurídica, tanto formal como sustancial) y por ende, mejoran la calidad de la democracia y del Estado de Derecho. De este modo, todos los derechos humanos se constituyen en técnicas a través de las cuales la igualdad formal y sustancial resulta asegurada o perseguida; por un lado, las garantías de los derechos civiles y políticos aseguran la igualdad formal o política, por el otro, la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales posibilitan

⁶⁵ García Macho, Ricardo, *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1982, págs. 122-123; Böckenförde, Ernst-Wolfgang, “Origen y cambio del concepto del Estado de Derecho”, en: Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho...*, pág. 17.

⁶⁶ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón...*, pág. 864.

la igualdad sustancial o social. Las primeras tutelan las diferencias para las que promueven la tolerancia, por lo que son derechos a seguir siendo personas diferentes a las demás; las segundas remueven las desigualdades que se ven como intolerables, por lo que son derechos a ser personas iguales a las otras en las condiciones mínimas de vida y de dignidad⁶⁷.

Una visión integral de la democracia no debe privilegiar la libertad bajo el riesgo de dejar que se incremente la desigualdad, y tampoco debe privilegiar la igualdad al precio de una renuncia de la libertad, sino que debe combinar estos dos objetivos y unirlos mediante la idea de fraternidad⁶⁸. Por ello, el principio de los fines o valores que es adoptado para distinguir en su contenido un régimen democrático de uno no democrático es la igualdad, no solamente jurídica, sino también en cierta medida, económica y social⁶⁹.

En virtud de todo lo anterior, ante la pregunta sobre cuáles son los derechos indispensables para hablar de un Estado democrático de Derecho, la respuesta integral debe incluir tanto los civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, como mecanismos para limitar y minimizar el poder público y privado, y maximizar las libertades y las expectativas⁷⁰, en el sentido de que la democratización de la sociedad se inicie en la experiencia cotidiana de la gente mediante el acceso a los medios indispensables para la promoción de su dignidad y así lograr su participación real en las decisiones políticas trascendentales que afecten su entorno.

En el continente americano, gradualmente se va afianzando la idea de que no hay derechos humanos sin democracia, así como no hay democracia sin derechos humanos, tomados éstos en su conjunto. El concepto de democracia abarca hoy tanto la democracia política con énfasis en los procesos democráticos formales, como la democracia de desarrollo, en donde los derechos humanos se

⁶⁷ Ferrajoli, Luigi, *Derechos fundamentales...*, págs. 21-2.

⁶⁸ Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?...*, pág. 162.

⁶⁹ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad...*, pág. 221.

⁷⁰ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón...*, pág. 866.

constituyen en vehículos para lograr la igualdad de condiciones, no simplemente de oportunidades⁷¹. De ello se desprende la idea de una democracia integral con sus componentes político y social. “Así aflora la democracia ‘calificada’, como ‘calificados’ son también los seres humanos, artífices y destinatarios de ella. Así se extiende el paso fuera de la abstracción: hacia donde la vida discurre”⁷².

La CIDH ha entendido que la democracia es una condición necesaria para lograr la vigencia y el respeto de todos los derechos humanos, lo cual incluye los derechos de participación política, el respeto al principio de legalidad, la independencia judicial y la tutela efectiva frente a los actos del poder público. No obstante, hay que agregar que la democracia

no puede desligarse de lo señalado en el propio preámbulo de la Convención Americana en el sentido de que “sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos. El objetivo no es sólo avanzar hacia una democracia representativa plena, sino velar porque tal sistema de organización política represente para cada persona la posibilidad de lograr el respeto y realización plena de todos sus derechos humanos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales. Ello, por demás, constituye la mejor garantía para la preservación misma de la democracia como sistema, pues en la medida en que las personas estén convencidas, por su propia experiencia personal, de que ése es efectivamente el mejor modelo de organización política, éstas serán la mejor garantía contra dictaduras tradicionales y contra otras formas autoritarias de gobierno⁷³.

⁷¹ Cançado Trindade, Antônio Augusto, “Democracia y Derechos Humanos: El régimen emergente de la promoción internacional de la democracia y del Estado de Derecho”..., págs. 17 y 21.

⁷² García Ramírez, Sergio, “Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, en: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (ed.), *Construyendo una Agenda para la justiciabilidad de los derechos sociales*. Publicaciones CEJIL, San José, Costa Rica, 2004, pág. 97.

⁷³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay...*, Capítulo II. Institucionalidad democrática. A. Introducción, párrs. 5-7

La persistencia de condiciones que provocan una profunda desigualdad económica y social también genera una desigualdad en el ejercicio de los derechos humanos, puesto que las personas acaban siendo divididas en dos categorías intolerables moral, política y jurídicamente: las que sí pueden y las que no pueden disfrutar de sus derechos; de esta forma, se reafirma el carácter interdependiente de la libertad y de la igualdad, ya que la primera sin la segunda “no conduce a la sociedad libre y pluralista, sino a la oligarquía, es decir, a la libertad de algunos y a la no-libertad de muchos”; mientras que la segunda sin la primera “no conduce a la democracia, sino al despotismo, o sea, a la igual sumisión de la mayoría a la opresión de quien detenta el poder”⁷⁴.

Evidentemente, esta situación tiene graves consecuencias para el sistema democrático y el Estado de Derecho, dado que la igualdad formal por sí sola, no es suficiente “para crear en la misma medida la voluntad o capacidad de participar en los procesos políticos, ni una capacidad igual en todos de influir en los resultados; [por tanto, los] desequilibrios en los recursos y el poder político socavan a menudo el principio ‘una persona, un voto’, y la finalidad de las instituciones democráticas”⁷⁵.

En la actualidad, es fácil que comprender que

si una persona no es capaz de satisfacer sus necesidades básicas, por no poder acceder a los servicios de salud, a la educación, ni al agua potable, tiene posibilidades muy remotas de obtener empleo o participar en la vida comunitaria. Existe también la posibilidad de ser excluida de participar en los procesos de la toma de decisiones que han de influir en su vida como, por ejemplo, el derecho a votar. Hay pruebas de que los patrones regulares de exclusión social y marginación dan por resultado que a muchos sectores marginados les sean negados los beneficios de las actividades de desarrollo⁷⁶.

⁷⁴ Pérez Luño, Antonio E., *Los derechos fundamentales*, 6ª ed. Tecnos, Madrid, España, 1995, ambas citas textuales corresponden a la pág. 215.

⁷⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Ediciones Mundi-Prensa, Nueva York, Estados Unidos, 2002, pág. 4.

⁷⁶ Ríos Kohn, Rebeca, “Vivir libre de la pobreza es un derecho humano”, en: AA. VV., *Consolidación de derechos y garantías: Los grandes retos de los derechos*

Bajo estos parámetros, la relación entre democracia y todos los derechos humanos se puede proyectar como una imagen en donde la primera es el telón de fondo, institucional y político, donde los segundos se desenvuelven y desarrollan con total naturalidad, y no hay divorcio de ninguna naturaleza entre categorías de derechos, es decir, entre aquellos que permitan la libertad (derechos civiles y políticos), aquellos que proporcionan los fundamentos materiales para el ejercicio real de sus derechos civiles y políticos (derechos económicos, sociales y culturales), y aquellos relativos al entorno natural, “que no sólo debe preservarse como sustrato para el desarrollo social y personal, sino como condición para la conformación del complejo superior, hasta hoy fracturado y hasta contrapuesto, que une indisolublemente individuo, sociedad y naturaleza (derechos colectivos y ecológicos)”⁷⁷.

El respeto y promoción integral de todos los derechos humanos constituye un medio a través del cual las personas pueden desarrollar libremente su autonomía individual y su dignidad, dado que crean un ámbito de autonomía para que puedan actuar libremente (derechos civiles), establecen los cauces de participación en la organización y en el funcionamiento del poder (derechos políticos) y remueven los obstáculos que mantienen la discriminación e impiden la igualdad, promoviendo las condiciones que hacen posible la igualdad real (DESC)⁷⁸. Por tanto, la integralidad de los derechos humanos constituye un factor imprescindible de cohesión social y de legitimación política⁷⁹, y suponen una garantía para la propia democracia, “esto es, para el efectivo disfrute de las libertades personales, civiles y políticas”⁸⁰.

humanos en el siglo XXI. Seminario conmemorativo del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, España, 1999, pág. 98.

⁷⁷ Cerdas, Rodolfo, “Democracia y derechos humanos”..., pág. 301.

⁷⁸ Peces-Barba Martínez, Gregorio, “Nuevas reflexiones sobre la teoría democrática de la justicia”, en Gregorio Peces-Barba Martínez, *Escritos sobre derechos fundamentales*. Eudema, Madrid, España, 1988, pág. 222.

⁷⁹ Rodríguez Olvera, Óscar, *Teoría de los derechos sociales en la Constitución abierta*. Comares, Granada, España, 1998, págs. 141, 261.

⁸⁰ Pérez Luño, Antonio E., *Los derechos fundamentales*..., pág. 213.

En conclusión, se puede sostener que en el marco de la OEA se ha reconocido el derecho a la democracia de los pueblos americanos y la obligación de sus gobiernos de promoverla y defenderla. Pero no una democracia limitada a la vigencia de ciertos derechos políticos, sino que en virtud del principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, y teniendo en cuenta la realidad de exclusión social y desigualdad de nuestro continente, una democracia que admite que la muerte por hambre, la falta de acceso a la educación básica o a los servicios de salud primarios constituyen una afectación a su propia esencia.

En consecuencia, la visión hemisférica de la democracia incluye el ejercicio de los derechos políticos y la existencia de amplias libertades de expresión, asociación y reunión, complementado con el desarrollo y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, sin cuya adecuada vigencia el ejercicio de los derechos políticos resulta severamente limitado y la estabilidad misma del régimen democrático seriamente amenazada. Por ello, cuando un gobierno democrático no responde a las necesidades vitales de la población más vulnerable, relacionadas con los DESC, “la gente tiende a apoyar a dirigentes autoritarios o demagógicos que afirman que si se limitan las libertades civiles y políticas se acelerará el crecimiento económico y se promoverá la estabilidad y el progreso social”¹.

En el caso concreto de América Latina y el Caribe, las grandes desigualdades de ingresos y la pobreza van unidas directamente a una escasa confianza de la gente en las instituciones políticas y a una mayor disposición a aceptar un régimen autoritario, tal como lo manifiesta el hecho de que la proporción de latinoamericanas y latinoamericanos que estarían dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso real socioeconómico superaba el cincuenta por ciento hace unos cuantos años². En este sentido, no es de extrañar que “desde el punto de vista de la vigencia de ordenamientos políticamente

¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2002...*, pág. 4.

² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina...*, págs. 13, 132, 222.

democráticos y socialmente justos, América Latina sigue siendo el continente del desencanto y de la frustración”³.

Así las cosas, la democracia en el sistema interamericano debe relacionarse con la totalidad de los derechos humanos, y su garantía requiere (re)pensarlos en términos integradores en el sentido de que sean respetados por todos en sus relaciones con otros, y por el Estado en tanto obligado a garantizar su respeto, su defensa contra posibles violaciones por parte de terceros, y su facilitación mediante la adopción de medidas para permitir que las personas gocen plenamente de los mismos, especialmente cuando no sean capaces de hacerlo por sí solas.

³ Garzón Valdés, Ernesto, “Derecho y democracia en América Latina”, en: *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, No. 14. México, abril de 2001, pág. 33.

