

# REVISTA IIDH

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



# 42

Edición especial sobre democracia,  
derechos políticos y participación ciudadana

Julio-Diciembre 2005





REVISTA  
**IIDH**

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

© 2005, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista  
341.481

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

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

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

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

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

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

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

*Se solicita atender a las normas siguientes:*

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

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

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

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

## Índice

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# **Los derechos políticos en el ámbito interamericano**



# **La experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos y democracia**

*Santiago A. Canton\**

El sistema democrático y la vigencia del Estado de Derecho son cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos. Asimismo, la plena vigencia de estos últimos ha pasado a formar parte esencial del contenido mismo de la democracia, por lo que ésta tampoco se puede concebir sin ellos. Según la Carta Democrática Interamericana, son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos. Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia: la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa (Carta Democrática Interamericana, artículos 4 y 5). Estado de Derecho implica pleno respeto y ejercicio efectivo de los derechos humanos.

Una de las contribuciones importantes del derecho internacional de los derechos humanos es que hasta su creación, la forma en que cada Estado tratara a sus habitantes, era de exclusiva competencia de ese Estado. En la actualidad, la responsabilidad de los Estados

---

\* Argentino. Abogado por la Universidad de Buenos Aires, Argentina, y Master en Derecho Internacional por el Washington College of Law de American University, EE. UU. Actualmente es el Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, OEA, donde también se desempeñó como Relator Especial para la Libertad de Expresión. Asimismo, fue Director del Departamento de Información Pública de la OEA. De 1994 a 1998, fue Director para América Latina y el Caribe del National Democratic Institute for International Affairs (NDI). También fue consejero político del Ex Presidente Jimmy Carter y del Centro Carter durante los procesos electorales en Nicaragua y República Dominicana. Ha participado en distintos foros y conferencias internacionales y es autor de diversos artículos sobre desarrollo democrático en América Latina.

en la protección a los derechos humanos se inserta dentro de las preocupaciones legítimas de la comunidad internacional. Por su relación con esto, el respeto a los principios democráticos, es también hoy un tema de central preocupación internacional. Foros como la Asamblea General de la OEA, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la Asamblea General de la ONU, analizan periódicamente la situación de los derechos humanos en relación con situaciones políticas particulares.

Para contribuir a la construcción de sociedades democráticas basadas en el pleno respeto a los derechos humanos, los Estados han creado, entre otros instrumentos, el sistema interamericano de protección de derechos humanos, integrado por un conjunto de normas y por dos órganos especializados, la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, para supervisar su cumplimiento. En este esquema, el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos constituye un elemento indispensable para la consolidación de la gobernabilidad democrática en la región (Carta Democrática Interamericana, artículo 8, segundo párrafo).

En este sentido, la historia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos está ligada totalmente a la idea de Democracia y Participación Política. En la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en ciudad de México del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, los Estados americanos expresaron su respaldo a la idea de crear un sistema de protección a los derechos humanos. En Bogotá, en 1948, los Estados americanos aprobaron dos instrumentos jurídicos: la Carta de la Organización de Estados Americanos, que proclama los derechos fundamentales de la persona humana y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, aprobada 7 meses antes de la Declaración Universal de Derechos Humanos. En su preámbulo, la Carta expresa que “el sentido genuino 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”. La Declaración Americana por su parte, extiende un catálogo de derechos reconocidos por los Estados a los habitantes del hemisferio.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada por la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Santiago, Chile, 1959). Esta reunión adoptó importantes resoluciones

relativas al desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos. La Declaración de Santiago, proclama que “la armonía entre las Repúblicas Americanas sólo puede ser efectiva en tanto el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el ejercicio de la democracia representativa sean una realidad en el ámbito interno de cada una de ellas”. Esta misma reunión resolvió “crear una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que se compondrá de siete miembros, elegidos a título personal de ternas presentadas por los gobiernos, por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, encargada de promover el respeto de tales derechos, la cual será organizada por el mismo Consejo y tendrá las atribuciones específicas que éste le señale”. En 1960 se dictó el Estatuto de la Comisión, y ese mismo año se eligió a sus miembros.

Esta tarea de promoción se vio rápidamente superada por los hechos; los Estados en ese momento creían que simplemente iba hacer estudios de vez en cuando sobre la situación de derechos humanos en general. En un principio se pensó que iba a hacer alguna recomendación sin mucho peso y con el objetivo central de examinar la relación intrínseca que estableció la OEA entre derechos humanos y democracia<sup>1</sup>. Incluso, dos propuestas que le daban a la CIDH las facultades para analizar peticiones individuales, fueron rechazadas por los Estados. Sin embargo, desde un comienzo, los miembros de la Comisión desplegaron, al menos en algunos países una intensa actividad en defensa de los derechos humanos y comenzó a tramitar casos ya de una manera similar a los que hacen los tribunales a nivel nacional y emitir recomendaciones a los distintos países del hemisferio.

Basándose en la facultad que le otorgó el Instituto de sesionar en cualquier país del hemisferio, la Comisión Interamericana empezó a desarrollar su herramienta principal de trabajo durante casi veinte años: las visitas *in loco* de la Comisión a distintos países del hemisferio para verificar la situación de los derechos humanos en estos países.

Todas estas bases de trabajo de la Comisión Interamericana, tanto la tramitación de casos individuales como las visitas *in loco*, recibieron un mandato expreso cuando en 1969, aquí en San José, se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. Este pacto reafirma que la evolución institucional de la Comisión va de la mano de democracia y participación política. El

---

<sup>1</sup> Héctor Faúndez Ledesma. *El Sistema Interamericano de protección a los derechos humanos: Aspectos institucionales y procesales*. Tercera Edición. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, 2004.

preámbulo de la Convención Americana reconoce “su propósito de consolidar en este 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”. Establece que los derechos esenciales del hombre incluyen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Todos estos derechos constituyen elementos esenciales de la democracia. La distinción entre los derechos mencionados es muy discutida y algunos plantean que esta distinción es artificial, producto de antecedentes históricos que habrían determinado su separación. Sin embargo, independientemente de las diferencias conceptuales, hoy es reconocido ampliamente que la democracia se fortalece con el respeto y garantía de todos los derechos humanos.

Los derechos políticos, entendidos como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país<sup>2</sup>, son por esencia derechos que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político<sup>3</sup>.

Como expresó el Juez García Sayán en su voto concurrente a la mencionada sentencia, no cabe duda que la vigencia de los derechos políticos y de los componentes fundamentales de la democracia son delicados asuntos que en el pasado y en el presente han tocado aspectos medulares de la vida de la población en la región. Quedaron atrás los gobiernos surgidos de golpes militares pero la realidad nos da cuenta de una multiplicidad de amenazas a la democracia y a los derechos políticos que plantea retos cotidianos a ser enfrentados en casi todos los países de la región.

Hace algunos días, la Corte Interamericana hizo pública su sentencia sobre el fondo en el caso de Yatama contra Nicaragua, el primer caso en que ese tribunal se pronuncia acerca de los derechos políticos, establecidos en el artículo 23 de la Convención Americana. En ella establece diversos parámetros que dan contenido a este derecho, en relación con el derecho a la igualdad establecido en el artículo 24 de la Convención (en relación con el artículo 1.1 y 2): “es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos

---

<sup>2</sup> Demanda de la CIDH ante la Corte Interamericana, caso Yatama contra Nicaragua.

<sup>3</sup> Caso Yatama contra Nicaragua, Sentencia sobre el Fondo, 23 de junio de 2005, párr. 192.

derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”<sup>4</sup>.

La Convención Americana reconoce expresamente en su artículo XXIII que:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
  - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
  - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y
  - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Como hemos visto, la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención Americana sobre Derechos Humanos forma parte. En efecto, desde el inicio de la Organización de Estados Americanos (OEA) fue explícita en que la democracia y su promoción es uno de sus objetivos fundamentales. Es ese el contexto en el que se insertan las disposiciones contenidas en el artículo 23° de la Convención acerca de los derechos políticos. Éste es un significativo componente de un amplio proceso normativo y de afirmación conceptual acerca de los derechos políticos que, por cierto, no se agota en la letra de las disposiciones allí contenidas.

La Comisión Interamericana, ha desarrollado el contenido de los derechos políticos, utilizando diversos instrumentos, entre ellos, las visitas *in loco*, los informes sobre países, los capítulos de informes anuales, y los casos. Dentro de los derechos que conforman los derechos políticos, la Comisión ha incluido, además de los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, al voto, a ser elegido y a acceder a las funciones públicas, el derecho de asociación, el derecho de reunión y el de libertad de expresión, entre otros.

---

<sup>4</sup> Ídem, párr. 195.

Durante las primeras décadas de funcionamiento, desde los años sesenta, setenta y principios de los ochenta, el trabajo de la Comisión se concentra principalmente en el combate a las dictaduras militares en Sudamérica y gobiernos civiles bajo dominación militar en muchos países del hemisferio y en las violaciones masivas y sistemáticas que ocurrían durante las guerras civiles en distintos países de América Central.

En esta etapa la principal herramienta que utiliza la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para trabajar son las visitas *in loco*, es decir se visitan a los distintos países y luego de esas visitas se escriben informes sobre la situación de los derechos humanos en los mismos. En todos los informes generales que escribió entre los setentas y los ochentas hay siempre un capítulo donde la Comisión establece claramente la relación entre democracia, derechos humanos y participación política; comienza también a desarrollar algunos de los principios fundamentales del sistema interamericano en la materia, sobre todo con una crítica radical a los montajes de elecciones.

Así por ejemplo, en su informe sobre Cuba de 1983, la CIDH establece:

Los derechos políticos, tal como son considerados por la Declaración, tienen dos aspectos claramente identificables: el derecho al ejercicio directo del poder y el derecho a elegir a quienes deban hacerlo. Ello supone una concepción amplia acerca de la Democracia Representativa que, como tal, descansa en la soberanía del pueblo y en la cual las funciones a través de las cuales se ejerce el poder son desempeñadas por personas escogidas en elecciones libres y auténticas (...) El ejercicio del derecho a la participación política implica “el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, que a través del debate libre y de la lucha ideológica pueden elevar el nivel social y las condiciones económicas de la colectividad, y excluye el monopolio del poder por un solo grupo o persona...”<sup>5</sup>.

En base a estas situaciones, la Comisión establece cuáles son las condiciones de un proceso electoral que reflejen la libre voluntad de las personas. La participación y los derechos políticos no son solamente la vigencia y la posibilidad de ejercer el derecho al voto o de ser elegido en elecciones, sino que implica necesariamente la vigencia de toda otra serie de derechos, por lo que la Comisión pone énfasis en tres

---

<sup>5</sup> CIDH, Informe sobre Cuba 1983, Capítulo II, párrs. 2 y 3.

de ellos que son fundamentales y que están asociados a los derechos políticos:

1. Libertad de expresión
2. Libertad de asociación
3. Libertad de reunión<sup>6</sup>

En varios países, los dictadores se mantenían supuestamente bajo elecciones populares, por ejemplo en Paraguay, donde cada tanto había elecciones en las cuales siempre ganaba Stroessner. En relación a esta situación, la Comisión estableció en su Informe de 1983 lo siguiente:

El 14 de agosto de 1984, con diversos actos, se conmemoró en Asunción el trigésimo aniversario de la llegada al poder de Alfredo Stroessner (...) Desde entonces, el general Stroessner ha sido reelegido por períodos consecutivos de 5 años en elecciones que se han llevado a cabo en 1958, 1963, 1968, 1973, 1978 y en febrero de 1983 (...) Estas elecciones, como las anteriores han sido calificadas por la posición como anómalas y fraudulentas... debido a que la permanente vigencia del estado de excepción determinan que todo el proceso electoral se haya desarrollado en un ambiente de temor, zozobra e inseguridad, en donde las fuerzas políticas del país no pueden movilizarse con la libertad necesaria para enfrentar al candidato del partido de gobierno, máxime cuando los principales líderes de oposición se encuentran en la cárcel o en exilio...<sup>7</sup>.

En estos años, los setentas y los ochentas, la Comisión tiene un impacto muy importante en distintos países y muchos recordarán o habrán leído que el informe que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos produce en 1980 luego de su visita a Argentina, tuvo un enorme impacto en la sociedad argentina, siendo uno de los factores que contribuyó a la caída de la dictadura. En dicho informe, la Comisión acredita las prácticas y violaciones sistemáticas y masivas que estaba cometiendo la dictadura militar argentina y fundamentalmente establece la práctica de desapariciones forzadas que existían; incluso logran una visita en una cárcel clandestina, encontrando a varias decenas de presos que estaban detenidos. Durante esta visita cientos

---

<sup>6</sup> Ídem, nota al pie 1: “Tal como puede advertirse, el ejercicio concreto de estos derechos políticos se encuentra íntimamente asociado con la práctica de otros derechos fundamentales, como son, por ejemplo, el derecho de asociación y el de reunión...”

<sup>7</sup> CIDH, Informe Annual 1983-1984, Capítulo IV, párr. 11.

de personas presentaron denuncias e información ante la Comisión. En este Informe la CIDH estableció, entre otras cosas:

La Comisión estima que el problema de los desaparecidos es uno de los más graves que en el campo de los derechos humanos confronta la República Argentina... obran en la Comisión listas con nombres, fechas y otros datos y varios estudios sobre este problema. Sin entrar, por ahora a precisar una cifra exacta del número de personas desaparecidas, las informaciones obtenidas ponen de manifiesto la existencia de una situación de extrema irregularidad...<sup>8</sup>.

En el año 78 se produce otro hecho importante que demuestra también el impacto del trabajo de la Comisión. Ésta recibe un mandato de la Asamblea General de la OEA para que haga una visita a Nicaragua y dé un testimonio de la situación de los derechos humanos en ese país. La Comisión Interamericana produce un informe bastante devastador en contra de la dictadura somocista, lo presenta a la Asamblea General y Somoza cae a los dos o tres días de que la Comisión hace público ese informe. No fue que la caída de Somoza se debiera a la intervención de la Comisión Interamericana, pero sí el informe que produjo la Comisión en ese caso significó el retiro del apoyo internacional que estaba recibiendo el gobierno de Somoza: recibió una categórica denuncia y rechazo por parte de la Asamblea General de la OEA y según confesó varios años después el propio Somoza, este informe de la Comisión fue el factor determinante de lo que estaba perdiendo militarmente frente a los sandinistas<sup>9</sup>.

En este sentido, el Informe del 2000, sobre la situación de los derechos humanos en Perú, la CIDH señala:

(En relación con las elecciones del 9 de abril de 2000 –en primera vuelta– y 28 de mayo de 2000, en segunda vuelta). Para la CIDH, el proceso eleccionario que ha tenido lugar en Perú constituye claramente una interrupción irregular del proceso democrático a que se refiere la Resolución 1080, adoptada por la Asamblea General en 1991 (...) La Comisión Interamericana estima que tanto el proceso previo como los resultados de las elecciones del 2000 en Perú son el producto previsible de varios años en los que la voluntad arbitraria del gobierno ha prevalecido sobre las leyes y sobre las instituciones democráticas.

---

<sup>8</sup> CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina, 1980.

<sup>9</sup> CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Nicaragua, 1978.

De tal manera que el orden jurídico e institucional ha sido subordinado a la voluntad del gobierno, quien de manera autoritaria ha manipulado su autoridad para frustrar, con métodos frecuentemente ilícitos, cualquier acto percibido como amenaza a su evidenciado propósito de perpetuarse en el poder.

En relación con otros derechos, la CIDH establece en el mismo Informe sobre Perú que:

La elaboración jurídica hemisférica ha insistido en la existencia de una relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de democracia como forma de organización del Estado lo cual, a su vez, supone la vigencia de otros derechos humanos (...) la vigencia de los derechos a expresarse durante el debate, a asociarse y a reunirse requieren de un orden jurídico institucional en el que las leyes se antepongan a la voluntad de los gobernantes y en el que exista control de unas instituciones sobre otras con el objeto de preservar la pureza de la expresión de la voluntad popular, vale decir, requiere de la vigencia del Estado de derecho<sup>10</sup>.

La CIDH incorpora en su Informe sobre Paraguay del 2001, un nuevo elemento: la corrupción como violación a los derechos humanos y como elemento que debilita el sistema institucional democrático en nuestros países. En este sentido, establece:

El fenómeno de la corrupción (reconocida públicamente como un fenómeno que afecta a Paraguay) no sólo atañe a la legitimidad de las instituciones públicas, a la sociedad, al desarrollo integral de los pueblos y a los demás aspectos de carácter más general, sino que además tiene un impacto específico en el disfrute efectivo de los derechos humanos de la colectividad en general (...) la corrupción existente en Paraguay afecta seriamente la institucionalidad democrática.

La Comisión ha recibido una variedad de denuncias sobre falencias y debilidades en nuestros sistemas democráticos:

Las primeras denuncias que recibió a finales de los ochenta, principios de los noventa, son dos denuncias contra Guatemala por la exclusión de candidaturas de personas que hubiesen participado en un golpe de Estado, revolución armada o movimiento que haya alterado el orden constitucional. Estos casos fueron presentados por el general Ríos Montt y la otra por su candidato a Vice-Presidente. Ríos Montt fue presentado por su partido como candidato a presidente y le rechazaron

---

<sup>10</sup> Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú, 2000.

su candidatura, presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana y ésta estableció que eran válidas estas disposiciones constitucionales, que los Estados pueden defenderse contra golpistas y que se podían restringir legítimamente los derechos en contra de personas que habían participado en golpes de Estado<sup>11</sup>. En el caso del Vice-Presidente, Sr. Harris H. Whitbeck, la CIDH consideró que “el rechazo fundado en causa legal de uno de los integrantes de la fórmula presidencial, sólo puede traducirse en la violación de los derechos políticos del otro componente, en la medida en que la ley, o la interpretación que de ella hagan los órganos electorales prohíba o impida el reemplazo del candidato excluido”<sup>12</sup>.

Un segundo caso también a finales de los ochenta (1988) fue una denuncia recibida contra Argentina. De acuerdo con la ley electoral de aquel país, solamente se pueden presentar como candidatos aquellos que son presentados por partidos políticos, es decir que no hay posibilidad de presentar candidaturas independientes. La Comisión trató este caso y estableció que los partidos políticos son institutos necesarios en la democracia, en la medida en que el reclamante tiene abierta la posibilidad de afiliarse a cualquiera de los partidos argentinos y promover en ellos su candidatura, además de poder fundar su propio partido y, dentro del mismo, aspirar a ser electo al cargo que sea de su libre escogencia, la legislación argentina no violaba la Convención Americana y declaró el caso inadmisibles<sup>13</sup>.

Cabe señalar que la Comisión ha evolucionado en su jurisprudencia al respecto, en relación con los pueblos indígenas. En este sentido, alegó en su demanda ante la Corte Interamericana en el mencionado caso Yatama, que “el artículo 23 de la Convención Americana sobre derechos políticos debe ser interpretado a la luz de las disposiciones que tienden a fortalecer la participación política de los pueblos indígenas en la Costa Atlántica como un reconocimiento a la tradicional marginación política de que fueron víctimas los pueblos indígenas de la región”<sup>14</sup>.

Por su parte, la Corte Interamericana estableció que:

---

<sup>11</sup> Informe 30/93, caso 10.804, Guatemala, 12 de octubre de 1993.

<sup>12</sup> Informe 21/94, caso 10.804 (b), Guatemala 22 de septiembre de 1994.

<sup>13</sup> CIDH, Resolución 26/88, caso 10109, Argentina, 13 de septiembre de 1988.

<sup>14</sup> Demanda de la Comisión Interamericana contra la República de Nicaragua. Caso 12.388, Yatama, párr. 124.

No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político. No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia<sup>15</sup>, pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado. Incluso, la Carta Democrática Interamericana señala que para la democracia es prioritario “[e]l fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas”<sup>16</sup>.

Uno de los casos que más desarrollo jurisprudencial ha tenido la Comisión es el caso en contra de Chile, publicado en diciembre de 1999, presentado por la figura de senadores vitalicios y senadores designados. De acuerdo con la Constitución Chilena aprobada durante la dictadura militar de Pinochet, hay una reserva de un número determinado de bancas en el Senado para senadores que son designados por el Presidente, por el Consejo Nacional de Seguridad o por otras entidades y establece también la figura de Senador Vitalicio que en ese entonces era solamente Pinochet. Una serie de ciudadanos chilenos presentaron una denuncia ante la Comisión Interamericana diciendo que esto violaba sus derechos políticos porque de acuerdo con los cálculos cada senador electo, de los que son elegidos en votación popular, requieren más o menos en promedio unos doscientos mil votos, en cambio estos senadores designados requerían entre uno y diecisiete votos solamente. Establecían que se violaba el principio de igualdad de voto y que además, la estructura del Senado chileno, debilitaba y creaba un enclave autoritario dentro del sistema democrático chileno.

La Comisión tuvo un debate muy profundo al respecto y estableció que la existencia de senadores designados y vitalicios violaba la

---

<sup>15</sup> Cfr. *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 87, ECHR 2003-II; *Case of Yazar and Others v. Turkey*, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, § 32, ECHR 2002-II; y *Eur. Court H.R., Case of Socialist Party and Others v. Turkey*, Judgment of 25 May 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-III, para. 29.

<sup>16</sup> Corte IDH, Sentencia del 23 de junio de 2005. Caso *Yatama vs. Nicaragua*, párr. 215.

Convención Americana, porque violaba el principio de igualdad y se diluía el poder de voto de los ciudadanos chilenos. Y este concepto de diluir el voto y representatividad de quienes resultan elegidos es fundamental, porque es lo que abre la puerta para los sistemas donde no hay representaciones adecuadas, sea de mujeres o de pueblos indígenas, y donde la composición de los cuerpos legislativos no refleja la composición mayoritaria de la sociedad. Este informe de la Comisión abre puertas y todavía no hemos tenido ningún caso sobre esto, pero si siguiese esta jurisprudencia, seguramente la Comisión podría ir profundizando el cambio para representaciones más igualitarias en nuestros congresos<sup>17</sup>. Recién hace algunos meses, en mayo de 2005, se derogaron estas figuras del Senado chileno.

La Comisión tuvo una denuncia nuevamente contra Argentina por la elección de unos senadores de la provincia del Chaco, conocidos como los senadores truchos. Hubo una disputa de quienes eran los senadores legítimos elegidos. Se resolvió a favor del partido que en ese momento estaba en el gobierno nacional y los senadores que no fueron elegidos presentaron una denuncia ante la Comisión que todavía tiene trámite<sup>18</sup>.

Otra denuncia también contra Argentina es por la aplicación de la ley de cuotas. De acuerdo con la ley argentina, en todas las listas partidarias para las elecciones un 30% de las candidaturas tienen que estar reservadas para mujeres. Había una discusión en la interpretación de esta ley, si el 30% de mujeres podían estar ubicadas en cualquier lugar de la lista o en lugares que tuviesen una real posibilidad de ser electas. Digamos, si un partido tiene de acuerdo con las estadísticas posibilidades de sacar cinco bancas y poner a las mujeres en el puesto del 10 al 13 y para cumplir con el 30% obviamente no está correspondiéndose con el objetivo de la ley. La Comisión declaró admisible ese caso<sup>19</sup>. Se llegó a un acuerdo de solución amistosa, que protegió, en su aplicación concreta, la participación de la mujer en la vida política<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> CIDH, Informe 137/99, caso 11.863, Andrés Aylwin Azócar y otros, Chile, 27 de diciembre de 1999.

<sup>18</sup> CIDH, Informe 132/99, caso 12.135, Elección de senadores nacionales de la provincial del Chaco, Argentina, 19 de noviembre de 1999. (Admisibilidad).

<sup>19</sup> CIDH, Informe 102/99, caso 11.307, María Merciadri de Morini, Argentina, 27 de septiembre de 1999. (Admisibilidad).

<sup>20</sup> CIDH, Informe 103/01, caso 11.307, María Merciadri de Moroni, Argentina, 11 de octubre de 2001.

Otro caso relacionado con las posibilidades de rechazar algunas candidaturas y qué recursos se tienen para impugnar estas decisiones, se planteó cuando la candidatura de Susana Iguchi, la ex esposa de Fujimori, quiso presentarse a las elecciones en Perú. Por unas interpretaciones del Jurado Nacional de Elecciones, se le impidió oficializar su candidatura, y la Comisión Interamericana encontró que Perú había violado la Convención Americana por la forma arbitraria en que había rechazado esas candidaturas y por no proveer un recurso de amparo para proteger los derechos políticos de Susana Iguchi<sup>21</sup>. Este un tema que la Comisión continuamente repite en materia de derechos políticos. Es necesario que haya posibilidad de elegir y ser elegido pero también que haya recursos judiciales para impugnar cualquier parte del proceso electoral, y que esa posibilidad de impugnación sea efectiva y que haya posibilidad de que los tribunales puedan revisar ampliamente todo el proceso electoral.

En materia de fraude electoral, la Comisión resolvió tres casos contra México en los principios de los noventa, por el fraude masivo que había en las elecciones, tanto a nivel nacional como a nivel estadual o municipal en diferentes estados de la unión. La Comisión tuvo una disputa muy fuerte con el gobierno mexicano, pues éste cuestionaba que la Comisión pudiese analizar el proceso electoral en sí y si la Comisión tenía o no facultades para establecer si las elecciones habían sido libres o si había habido fraude electoral. La Comisión fue muy contundente y en estos tres casos estableció sus facultades para resolver cuestiones electorales, revisar la situación como se desarrolló el proceso electoral y condenó a México<sup>22</sup>.

La Comisión también ha analizado los derechos políticos en relación con sectores específicos de la población debido a su especial vulnerabilidad: pueblos indígenas y mujeres. La Comisión en todos sus informes de los últimos cinco años ha señalado tres aspectos comunes:

1. La pobreza que afecta a pueblos indígenas y mujeres.
2. El acceso a la educación formal de estos sectores generalmente está por debajo del promedio nacional.

---

<sup>21</sup> Informe sobre el fondo, 119/99, caso 11.428, Susana Higuchi Miyagawa, Perú, 6 de octubre de 1999.

<sup>22</sup> Informe 1/90, casos 9768, 9780, 9828 de 17 de mayo de 1990; Informe 8/91, caso 10.180 de 22 de febrero de 1991; Informe 14/93, caso 10.956 de 7 de octubre de 1993, todos de México.

3. La discriminación que sufren estos sectores en el mercado de trabajo.

La Comisión ha unido en casi todos sus informes estos tres elementos (pobreza, educación y discriminación en el mercado de trabajo) a escasa representación política. Estos factores también repercuten en la representación política y en la efectiva participación política de la población indígena y las mujeres. Estos tres elementos, son comunes a otros sectores discriminados en materia de participación política.

En materia de pueblos indígenas y su participación política, la Comisión Interamericana en los últimos años, ha señalado:

1. Escasa participación política que en general tienen las comunidades indígenas en los procesos electorales.
2. Escasa representación política que tienen los pueblos indígenas en los cuerpos legislativos y ejecutivos.

Como señalé con anterioridad, la Corte acaba de emitir su primera sentencia en relación con los derechos políticos; en ella se refiere precisamente a la participación política de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Atlántica nicaragüense. En el caso Yatama, la Corte condenó al Estado de Nicaragua por violación –entre otros– de los derechos políticos y el derecho a la igualdad ante la ley, en perjuicio de los candidatos propuestos por la organización indígena Yatama para participar en las elecciones municipales del 2000.

Dentro de los desafíos pendientes en relación a los pueblos indígenas están:

1. El respeto a las formas tradicionales de organización política y social de los pueblos indígenas. Y ¿cómo? La concepción tradicional de participación política no es suficiente en materia de pueblos indígenas y para respetar cabalmente los derechos políticos de estos pueblos hay que respetar sus formas tradicionales de organización, entre otras cosas, autonomía para los territorios indígenas.
2. ¿Cómo lograr la plena incorporación a la vida política de los pueblos indígenas? Entre otras cosas ¿cómo respetar la propia lengua de los pueblos indígenas, cómo desarrollar procesos electorales, desde que la boleta electoral de los pueblos indígenas la puedan tener en su propia lengua, campañas educativas en la propia lengua y respetando la idiosincrasia cultural de los pueblos indígenas para incorporarlos plenamente a la vida política?

3. El derecho a la consulta. De acuerdo con el convenio 169 de la OIT y otras disposiciones internacionales, los Estados están obligados a consultar a los pueblos indígenas cuando toman cualquier decisión que pueda afectarlos. El desafío actual es cómo desarrollar este derecho a la consulta como un contenido específico de los derechos políticos de los pueblos indígenas. Este es un tema que en este momento está siendo discutido en la Comisión Interamericana en algunos casos individuales.

En relación a mujeres y participación política, la Comisión se ha pronunciado acerca de la persistencia de las discriminaciones, tanto de derecho en la legislación como en las discriminaciones de hecho. En un informe sobre Perú de 2002, declaró admisible un caso en que se denunció el incumplimiento de normas de acción afirmativa a favor de mujeres candidatas. Los peticionarios alegaron que en el proceso electoral llevado a cabo el día 8 de abril del 2001, los órganos encargados de administrar justicia en materia electoral no respetaron la cuota electoral de 30% –reservado para candidatas mujeres– en algunos distritos electorales<sup>23</sup>.

Algunos desafíos que está viendo la Comisión en materia de participación política de las mujeres son:

1. Cómo lograr una efectiva implementación de las leyes de cupo que hay en distintos países del hemisferio, que todavía no están produciendo todos los resultados que se esperaban.
2. Cómo lograr la eliminación de las barreras de hecho que existen para una mayor participación política de la mujer. Esta es la forma actual de realizar política en nuestros países. Sobre la discriminación de facto la Comisión está comenzando a analizar qué tratamiento le debería dar.
3. Otro problema que tiene la Comisión en tema de mujeres, es que no tiene suficientes casos. Lamentablemente la Comisión no recibe todo el número de denuncias sobre discriminación contra la mujer que le permita desarrollar más jurisprudencia.

---

<sup>23</sup> Informe sobre Admisibilidad 51/02, Petición 12.404, Janet Espinoza Feria y otras, Perú, 10 de octubre de 2002.

## Los desafíos en materia de gobernabilidad democrática y derechos políticos

Estos avances jurisprudenciales en materia de derechos políticos, sin duda requieren de un mayor desarrollo. Uno de los desafíos de nuestras democracias es el fortalecimiento de derechos como la participación política, reunión, asociación y el derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, no son los únicos. Como ha expresado reiteradamente el Sistema Interamericano, uno de los pilares fundamentales de la democracia es el pleno respeto de todos los derechos humanos los habitantes del hemisferio, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En este sentido, debemos recordar que el retorno a la democracia que se inició a principios de los ochenta, representó en el hemisferio un cambio incuestionable para la defensa de los derechos humanos de todos los habitantes de las Américas. Gracias a elecciones mayoritariamente libres y transparentes, hoy en día, gobiernos elegidos por el pueblo son la regla y no la excepción, como era hace unas décadas atrás. Entre los avances importantes que acompañó la celebración de elecciones periódicas se encuentran: sociedades más abiertas y libres, con multiplicidad de actores privados y organizaciones de la sociedad civil que se entrelazan con la comunidad internacional, fortaleciendo la legitimidad de la democracia y los derechos humanos.

Cualquier análisis que hagamos sobre las condiciones actuales de la democracia en América Latina, debe hacerse sobre la base de tener presentes las condiciones de la democracia en la región durante el siglo pasado, y no sólo analizarla en base a la realidad actual. ¿Por qué? A mi entender, por dos motivos principales: el primero, tener bien presente que la llamada crisis actual —y vale de paso decir que la palabra “crisis” esta siendo usada en prácticamente todos los ámbitos de la vida de las personas, crisis democrática, crisis cultural, crisis económicas, crisis de fe, etc.— está aún muy lejos de los serios quiebres democráticos que fueron característicos de las democracias del siglo pasado.

Nunca antes en la historia de América Latina, desde la independencia hasta la actualidad, se vivió un período de tiempo tan extenso, en donde todos los gobiernos de la región, con la sola excepción de Cuba, están liderados por personas elegidas por la voluntad popular. Este desarrollo sin precedentes nos obliga a reflexionar, en primer lugar, sobre el importante avance que se ha logrado en la región.

El segundo motivo por el cual debemos recordar nuestra historia democrática es la otra cara de la moneda; el hecho de que todos los movimientos democráticos anteriores, que son principalmente tres en el siglo pasado, finalizaron en gobiernos autoritarios que le costaron la vida a decenas de miles de personas. Hoy en día, todos, y resalto la palabra todos, debemos comprometernos para asegurar que el tiempo de la democracia esté aquí para quedarse, profundizándola, llenándola de contenidos que permitan en definitiva una vida más digna para todos, asegurándonos que el péndulo se detenga, finalmente, en el tiempo de la democracia.

Sartori nos recuerda que cuando hablamos de democracia, debemos tener muy presente que es imperfecta, o mejor dicho, la democracia ideal es un “deber ser” imposible de cumplir. En este sentido, hoy en día, es muy común escuchar hablar de democracias calificándolas de diversas formas. Por ejemplo democracia electoral, dando a entender que se limita a una democracia basada sólo en elecciones sin contar con los otros ingredientes necesarios; o democracia sin justicia social, en donde la falta de una distribución equitativa de la riqueza hace difícil pensar en una verdadera democracia. Si bien comparto la opinión que la democracia actual aún esta lejos del “deber ser”, del ideal democrático, estoy igualmente convencido de que no debemos caer en el facilismo de desdeñar a la democracia actual por sus falencias, pues eso abre la puerta a discursos sumamente peligrosos que buscan debilitar aún más las democracias, en beneficio de objetivos mesiánicos y autoritarios que siempre, sin excepción, han conducido a un deterioro mayor de la calidad de nuestras democracias.

La democracia es una película, no una fotografía; es un camino que debemos recorrer. En ese camino podemos avanzar o retroceder. Depende de todos nosotros determinar qué dirección queremos seguir.

La democracia es una idea. Una idea creada, desarrollada y profundizada por seres humanos. Una idea que ha permitido que millones de habitantes en el mundo entero tengan la posibilidad o esperanza de vivir una vida digna, una vida en que sus derechos sean respetados; una idea que tiene como objetivo lograr un mundo más equitativo con menos hambre, con menos injusticia. Como todas las ideas creadas por mujeres y hombres, es perfeccionable. Pero somos todos nosotros los dueños de esa idea. Depende de nosotros que ese ideal de democracia, nos permita en este inicio del siglo XXI, aspirar a un siglo en donde la dignidad del ser humano sea el eje central de

nuestra sociedad y que el hambre, la violencia, las enfermedades y muchas otras injusticias que hoy padecen nuestras sociedades, sean lo antes posible, sólo un recuerdo. Depende de todos nosotros, lograr ese cambio. El principal enemigo de la democracia es el desinterés en ella.