

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>	
Los derechos políticos en el ámbito interamericano	
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>	
Democracia, sistemas electorales y partidos políticos	
Ética, diálogo y democracia	123
<i>Manuel E. Gándara Carballido</i>	
Las crisis de las democracias en Latinoamérica	145
<i>Edelberto Torres-Rivas</i>	
Abriendo la caja negra... Reforma partidista y dilemas democráticos en América Latina	161
<i>Flavia Freidenberg</i>	
Democratización de los partidos políticos. Retos y desafíos en el ámbito regional	193
<i>Álvaro Artiga-González</i>	

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

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

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

Derechos políticos en las realidades nacionales

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

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

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

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

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

Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

*Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo*

Los derechos políticos y las realidades de la democracia*

*Roberto Cuéllar M.***

25 aniversario del IIDH

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

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

El mandato del IIDH en el sistema interamericano

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

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

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

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

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

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

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

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

Los cursos interdisciplinarios: un instrumento clave

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

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

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

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

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

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

Democracia, participación política y los órganos del sistema interamericano

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

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

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

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

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

Derechos humanos y democracia veinticinco años después¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La formulación estratégica del trabajo del IIDH en el campo de la participación política²

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

² Extracto de *Lineamientos para una estrategia institucional*, IIDH, 2003, San José.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Viejos problemas, nuevos dramas, temas emergentes

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

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

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

Trabajando al interior de los partidos políticos³

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Movimientos sociales como actores políticos emergentes⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El papel de los medios de comunicación en la democracia⁶

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

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

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

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

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

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

La política y la democracia en el nivel local

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Educar para la democracia y la participación política

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se proponen tres frentes de acción, diferenciadas pero complementarias:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conciencia democrática

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

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

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

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

Los derechos políticos en el ámbito interamericano

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos civiles y políticos

*Manuel E. Ventura Robles**

Antecedentes

Históricamente puede probarse que los derechos humanos, como problemática, han estado presentes en la filosofía y el pensamiento de todos los tiempos. Pero no podría afirmarse que desde las primitivas sociedades hasta la época moderna existiera un régimen jurídico de protección de derechos humanos, pues éste aparece primero con la doctrina liberal jusnaturalista del Siglo XVIII, la cual proclamó las libertades fundamentales del individuo. En el presente Siglo, con la puesta en práctica de las doctrinas socialistas, a partir del primer Estado de obreros y campesinos, se ha pretendido reivindicar los derechos económicos, sociales y culturales de la persona humana.

Los pueblos antiguos, no conocieron el goce de la dignidad humana. El predominio de los fuertes sobre los débiles, de los libres sobre los esclavos y de los conquistadores sobre los oprimidos, es el cuadro de las relaciones humanas en la época clásica. Este mismo cuadro se reproduce durante toda la historia del género humano hasta la aparición de la democracia. La filosofía estoica, especialmente en la etapa de su avance en Roma, presentó “una idea universal de la humanidad, es decir de la igualdad esencial de todos los hombres en cuanto a la dignidad que corresponde a cada uno”¹. Por su parte, el cristianismo, al proclamar la igualdad de todas las criaturas humanas ante un ser supremo, inició un movimiento universal por el reconocimiento de la dignidad humana. La filosofía cristiana afirmó que el hombre no

* Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Miembro del “International Law Association”, de “The American Society of International Law”; Miembro del “Instituto Hispano-Luso-Americano y Filipino de Derecho Internacional”; Miembro del “Consejo Editorial de la Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos”; Miembro Honorario de la “Asociación Costarricense de Derecho Internacional” y Miembro *ex officio* de la Asamblea General del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

¹ Recasens-Siches, Luis. *Tratado General de Filosofía del Derecho*. Primera Edición, México, 1959.

solo tiene derechos inherentes, sino que también los tiene para con la sociedad en que vive.

Basados en la filosofía estoica y en el pensamiento cristiano, San Pablo, San Agustín y Santo Tomás de Aquino, entre otros, afirmaron que el concepto de la dignidad emanaba del hombre mismo y no de las instituciones. Para este jusnaturalismo, el hombre nace con derechos consustanciales a su propia naturaleza, que son de origen divino. Años más tarde, eminentes pensadores, como Hobbes, Rousseau, Locke y Montesquieu, revivieron las viejas tesis jusnaturalistas y les dieron un contenido racionalista, en defensa de las libertades fundamentales del individuo frente al absolutismo y la opresión de la monarquía de los Estados Europeos Cristianos. Sus ideas prepararon el camino para las primeras declaraciones de derechos del hombre, proclamadas primero por Inglaterra y después por Francia y los Estados Unidos de América.

Las graves violaciones a los derechos humanos acaecidas durante la Segunda Guerra Mundial, generaron la coherencia y cohesión de voluntades necesarias para la emisión de la Declaración Universal de Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948. Cabe destacar como antecedente de este instrumento, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, emitida en 1789. Después de la Segunda Guerra Mundial, ante la necesidad de crear un nuevo orden mundial y por la sensibilización de la conciencia internacional y de la dignidad de la persona humana frente a los crímenes nazis, se institucionaliza la comunidad internacional en la Organización de las Naciones Unidas y, dentro de ella, la preocupación por la defensa de los derechos humanos.

Dada la evolución que han sufrido los derechos humanos se ha configurado una nueva rama del derecho llamada “Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, la cual se puede definir como aquel derecho que regula la protección de las personas y grupos de personas en contra de las violaciones cometidas por los Estados, de sus derechos internacionalmente garantizados y la promoción de esos derechos.

Tradicionalmente, el Derecho Internacional era definido como la rama del derecho que regulaba, exclusivamente, las relaciones entre Estados. Esto significa que solamente éstos eran sujetos de Derecho Internacional y, por ende, sólo ellos eran acreedores de derechos a la luz del mismo. Los individuos eran considerados como objeto y no

como sujetos del Derecho Internacional, lo cual hacía que la regulación o protección de sus derechos humanos *vis-à-vis* su propio Estado, fuera una cuestión que recaía en su jurisdicción interna. Este principio denegaba, salvo pocas excepciones, el derecho a interceder en favor de los nacionales de otros Estados que no protegían debidamente sus derechos fundamentales².

El Derecho Internacional clásico o tradicional, se fue desarrollando en varias doctrinas e instituciones que se dedicaron a proteger distintos grupos de seres humanos: esclavos, minorías, poblaciones nativas, extranjeros e inmigrantes, refugiados, víctimas de violaciones masivas, combatientes y muchos otros. Esta evolución del derecho y su práctica proveyó las bases conceptuales e institucionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos contemporáneo. El logro más importante de esta evolución fue el reconocimiento de que las personas tienen derechos, como seres humanos, y que estos derechos son protegidos por el Derecho Internacional.

La protección jurídica de los derechos humanos se ha ido expandiendo en el campo territorial y personal: en un principio fue una cuestión regional suscrita a determinados sectores de la población; después se hace nacional y general, y en nuestros días, llega a tener carácter internacional y universal.

Los sistemas de protección de los derechos humanos, tanto universales como regionales, se fueron desarrollando en forma lenta y progresiva, porque finalmente fue una conquista del individuo contra el Estado, lo que ha significado una limitación a su soberanía, cuyos detentadores cedieron posiciones de manera muy limitativa y a regañadientes. La progresividad es una de las características fundamentales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos e implica una toma de posición, todavía inconclusa, del hombre frente al Estado, en su lucha por acotar y racionalizar el poder³.

Conceptualización

El concepto de derechos humanos esta íntimamente relacionado con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. Cabe

² Buergenthal, Thomas. *International Human Rights in a Nutshell*. West Publishing Co., United States of America, 1995, pág. 2.

³ Hitters, Juan Carlos. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1991, pág. 24.

destacar dos puntos importantes: en primer lugar, que los derechos humanos son inherentes a la persona humana y en segundo lugar, que éstos deben ser afirmados frente al poder público.

El poder público debe ejercerse al servicio de la persona, por tanto no puede ser empleado lícitamente para lesionar u ofender los atributos inherentes a la persona, y además debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones acordes con la misma dignidad que le es consustancial.

En relación con la inherencia, podemos decir que ésta se fundamenta en el reconocimiento de que todo ser humano es titular de derechos fundamentales, sólo por el hecho de serlo (humano). Estos derechos no dependen de la nacionalidad de la persona o del territorio donde ésta se encuentre: los porta la persona en sí misma. Por tanto, esos derechos no le pueden ser arrebatados lícitamente por la sociedad. Como se ha dicho anteriormente, estos derechos no dependen del reconocimiento del Estado ni son concesiones suyas; son derechos universales que corresponden a todos los habitantes de la tierra. “Si ellos limitan el ejercicio del poder, no puede invocarse la actuación soberana del gobierno para violarlos o impedir su protección internacional. Los derechos humanos están por encima del Estado y su soberanía, y no puede considerarse que se violenta el principio de no intervención cuando se ponen en movimiento los mecanismos organizados por la comunidad internacional para su promoción y protección”⁴.

Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos dice en su artículo 1: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

Este reconocimiento de los derechos humanos como atributos inherentes a la persona, acarrea una serie de consecuencias, entre ellas:

1. El Estado de Derecho: la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que “en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la restricción al ejercicio del poder estatal”⁵. El Estado de Derecho está configurado por una

⁴ Nikken, Pedro. “El Concepto de Derechos Humanos”. En: IIDH, *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*. San José, Costa Rica, 1994, pág. 23.

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párrafo 22.

serie de reglas que definen al ámbito del poder y lo subordinan a los derechos y atributos inherentes a la dignidad humana.

2. **Universalidad:** Debido a la inherencia de los derechos humanos a la condición humana, todas las personas son titulares de estos derechos, sin distinción hecha por regímenes políticos, sociales o culturales. Recordemos que la Declaración adoptada en Viena el 25 de junio de 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, afirma que el carácter universal de los derechos y libertades fundamentales “no admite dudas” (párrafo 1). También señala que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes entre sí” y que además “los Estados tienen el deber, sean cuales sean sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales” (párrafo 3)⁶.
3. **Transnacionalidad:** Como ya se ha mencionado en este estudio, los derechos humanos se encuentran por encima del Estado y su soberanía y no puede considerarse que se violenta el principio de no intervención cuando se activan los mecanismos organizados por la comunidad internacional para su promoción y protección.
4. **Irreversibilidad:** Cuando un derecho ha sido reconocido formalmente y éste ha pasado a formar parte del conjunto de derechos cuya inviolabilidad debe ser respetada y garantizada, éste no puede dejar de serlo el día de mañana por una decisión gubernamental. Recordemos que la dignidad humana no puede estar sujeta, ni admite relativismos de ninguna especie.
5. **Progresividad:** El ámbito de los derechos humanos puede ser ampliado con derechos que anteriormente no gozaban de esta protección. Lo anterior debido a la misma inherencia de los derechos humanos a la persona y al hecho de que éstos no dependen del reconocimiento de un Estado. Las “generaciones” de derechos y sus medios de protección de protección han aparecido gracias a este principio.

Remontándonos a los orígenes de cada derecho, hemos señalado que los derechos civiles y políticos nacen como producto de las tesis liberales clásicas en las que se resalta la posibilidad de proteger la

⁶ Declaración y Programa de Acción de Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993, A/CONF.157/23, de 12 de julio de 1993.

libertad e intimidad del individuo frente al ejercicio arbitrario del poder, por parte del Estado. Por su parte, los derechos económicos, sociales y culturales nacen como una expresa influencia socialista, según la cual, el poder estatal debe ser utilizado en forma dinámica, para la satisfacción de necesidades económicas, sociales y culturales básicas de los hombres y las mujeres.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, incluye los llamados derechos civiles y políticos, así como los derechos de carácter económico, social y cultural, sin hacer una división expresa al respecto. Sin embargo, los dos Pactos de Derechos Humanos de Naciones Unidas, a saber: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tienden a establecer un puente entre las dos concepciones y por ello en su tercer párrafo preambular se afirma que: “con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado de temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”.

Más adelante, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1966 los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, a saber: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Consideramos, que si bien con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se da un reconocimiento internacional por parte de las Naciones Unidas de estos derechos, la elaboración de dos instrumentos que tratasen separadamente las dos categorías consagró la división y dicotomía entre los derechos civiles y políticos, por un lado, y los económicos, sociales y culturales, por otro.

La consagración de la dicotomía entre la primera y la segunda generación de derechos humanos se da desde los trabajos preparatorios de los dos Pactos Internacionales de Naciones Unidas y con la decisión de ésta, en 1951, de elaborar no uno sino dos instrumentos que tratasen respectivamente las dos categorías de derechos⁷. Lo anterior se debió a la idea de que los derechos civiles y políticos eran susceptibles de aplicación “inmediata”, requiriendo, tal y como lo hemos señalado,

⁷ Cançado Trindade, António Augusto. “Exhaustion of Local Remedies under the U.N. Covenant on Civil and Political Rights and its Optional Protocol”. 28 *International and Comparative Law Quarterly*, United States of America, 1979, págs. 734-765.

obligaciones de abstención por parte del Estado, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales eran implementados por reglas susceptibles de aplicación progresiva, requiriendo así obligaciones positivas⁸.

Esta dicotomía se evidencia aún más en lo que a los sistemas de control de la aplicación de los Pactos se refiere. Mientras los informes de los Estados Partes en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos son enviados a un organismo especialmente creado para este efecto –el Comité de Derechos Humanos–, los informes relativos al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales suponen la movilización de todos los medios apropiados disponibles en el cuadro de las Naciones Unidas o de las agencias especializadas.

El cuestionamiento de la dicotomía entre los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales, por otro, tuvo inicio poco tiempo después de la adopción en 1966 de los dos Pactos Internacionales de Naciones Unidas. Desde 1968, la Conferencia de los Derechos Humanos de Teherán proclamó la indivisibilidad de los derechos humanos afirmando que la plena realización de los derechos civiles y políticos era imposible sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales⁹.

Si bien se ha expuesto sobre la relación entre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, cabe reiterar su unidad esencial, su interdependencia y su interrelación necesaria y determinante. Esto implica, entre otras cosas, que no puede establecerse una graduación jerárquica, o una clasificación fundada en su mayor o menor importancia.

Al respecto, el jurista y Ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Héctor Gros Espiell ha dicho que:

... es necesario comprender que sin derechos políticos y civiles no puede haber libertad sindical, que sin la afirmación integral de los derechos que se derivan, para todos los individuos, del hecho de ser hombre, no tiene sentido hablar de derechos sociales o de conquistas laborales. En efecto, la libertad formal, sin el reconocimiento del derecho a un nivel de vida noble y digno muy poco significa

⁸ Bossuyt, M. “La distinction juridique entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels”. 8 *Revue des Droits de l’homme/Human Rights Journal*, France, 1975, págs. 785-820.

⁹ Naciones Unidas. Final Act of the International Conference on Human Rights. ONU, doc. A/CONF.32/41, de 1968, pág. 4-5.

prácticamente, pero, a la inversa, la satisfacción de las necesidades materiales, sin el reconocimiento pleno de la libertad, no es una solución capaz de satisfacer los requerimientos complejos y múltiples de todo ser humano¹⁰.

Si es imposible e inadmisibles jerarquizar los derechos civiles y políticos como superiores a los económicos, sociales y culturales o viceversa, tampoco puede aceptarse una catalogación jerárquica de los diferentes derechos dentro de cada categoría. De manera muy general, es posible entender la teoría de la indivisibilidad de los derechos humanos como la doctrina que busca superar toda forma de división y jerarquización entre sus diferentes categorías, afirmando que para gozar plenamente de un derecho humano es necesario gozar de todos, ya que la violación de uno conlleva también la violación de otros derechos humanos.

La teoría de la indivisibilidad de los derechos humanos contrasta con otros importantes discursos oficiales en esta materia (el de la distinta naturaleza jurídica de las categorías de derechos humanos y el de las *generaciones de derechos*); discursos que en lugar de insistir sobre el valor esencial de cada uno de los derechos humanos (subrayando la interrelación que existe entre todos los derechos fundamentales), tienen como efecto separar conceptualmente a los derechos humanos.

Tomando en consideración lo expuesto anteriormente en lo que a la indivisibilidad de los derechos humanos se refiere, podríamos decir que ésta se puede entender en el sentido de que todos los derechos humanos, sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, están estrechamente ligados los unos a los otros de tal manera que no es posible sacrificar algunos para el beneficio de otros, sin dañar al ser humano titular de todos los derechos.

En resumen, podemos citar las palabras del Papa Juan Pablo II, con ocasión de la celebración de la Jornada Mundial de la Paz en 1998:

Los derechos humanos son agrupados tradicionalmente en dos grandes categorías que incluyen, por una parte, los derechos civiles y políticos y, por otra, los económicos, sociales y culturales. Ambas categorías están garantizadas, si bien en grado diverso, por acuerdos internacionales; en efecto, los derechos humanos están estrechamente entrelazados unos con otros, siendo expresión de aspectos diversos

¹⁰ Gross Espiell, Héctor. *La O.I.T. y los derechos humanos en América Latina*. UNAM, México, 1978, pág. 245.

del único sujeto, que es la persona. La promoción integral de todas las categorías de los derechos humanos es la verdadera garantía del pleno respeto por cada uno de los derechos.

Los derechos civiles y políticos

Los derechos civiles y políticos se fundamentaron en la ideología liberal; el liberalismo es la ideología de la libertad, es la doctrina de las libertades. El liberalismo como doctrina política tuvo, entre otros objetivos, la lucha por la satisfacción de los intereses de los individuos, lo cual entrelaza o relaciona el liberalismo con el individualismo. El individualismo es la doctrina según la cual “el individuo constituye, en sí mismo, un fin que denomina toda la organización social”¹¹. Según lo anterior, el individualismo significa la independencia y libertad del individuo, lo cual implica que sin individualismo no hay liberalismo¹².

Al respecto, el autor Ricardo Combellas, señaló que “tres ideas centrales son las directrices de estos derechos: la libertad, entendida en términos individualistas; la igualdad, como igualdad formal ante la ley; y la seguridad, escudo protector, que al hacerse previsibles las acciones humanas, facilita el despliegue de los derechos”¹³.

Para el momento del surgimiento de estos derechos humanos, como lo que existía era un Estado de tipo abstencionista, no cambia la llamada intervención del Estado, ya que éste actuaba inspirado en los lemas *laissez-faire* (dejar hacer, libertad de producción) y *laissez-passer* (dejar pasar, libertad de comercio). El Estado tenía un limitado papel de vigilar y garantizar la libre competencia económica entre los individuos. Se llama Estado gendarme o de Policía, como observador de la realidad social.

El individuo es el centro de estos derechos, ya que la ideología liberal concibió a favor del individuo la idea de que éste disponía de un campo de acción en el que se realizaba la libertad personal, en el cual el poder político del Estado no tenía competencia para intervenir, salvo

¹¹ Manuel Osorio. *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*. 26 Edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1999, pág. 509.

¹² Norberto Bobbio. *Liberalismo y Democracia*. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, Colombia, 1989, pág. 11.

¹³ Ricardo Combellas. *Derecho Constitucional, una introducción al estudio de las Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, McGraw Hill, Caracas, Venezuela, pág. 59.

que se sometiera a normas jurídicas expedidas por él mismo (Estado liberal de derecho). Según esta ideología, entre la persona humana y el Estado se establecen barreras que pretenden guardar un equilibrio, afirmando a los derechos como limitantes del poder.

Al respecto, Gross Espiel ha señalado, en relación con estos derechos que “supone en general una actitud pasiva o negativa del Estado, dirigida a respetar, a no impedir y garantizar el libre y no discriminado goce de estos derechos”¹⁴. El mismo autor ha señalado además que “la obligación del Estado respecto a los derechos civiles y políticos es, en lo esencial y estricto, la de no violarlos, no lesionarlos mediante la acción u omisión, en su caso, de un órgano o agente gubernamental o administrativo o de cualquier persona cuyo hacer sea imputable al hacer del aparato gubernamental o administrativo. Todo ello sin perjuicio naturalmente, del deber genérico de establecer y garantizar la posibilidad de existencia y ejercicio de estos derechos”¹⁵.

Por su parte el también Ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Dr. Rodolfo Piza, destacó que “los derechos de libertad son derechos del hombre ‘frente’ al Estado y a los demás que, por lo tanto, implican un deber básicamente negativo, de no hacer, y que imponen al Estado abstenerse de violarlos él mismo, proteger al sujeto ante cualquier violación, y a lo sumo, activamente, establecer mecanismos jurídico-formales para su realización”¹⁶. Lo anterior implica que se obtiene una categoría de derechos donde el Estado no tiene injerencia ni participación.

En contraposición con los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales tienen la característica de que generalmente su cumplimiento conlleva el deber esencial del Estado de proporcionar los mecanismos necesarios para satisfacer las necesidades de carácter social, económico y cultural de los ciudadanos, mientras que en los primeros, el Estado está obligado a abstenerse de violarlos, mediante cualquier tipo de acción u omisión.

¹⁴ Héctor Gross Espiel. *Estudios sobre Derechos Humanos*. T.I., Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 1985, pág. 10.

¹⁵ Héctor Gross Espiel. “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en los Instrumentos Internacionales: posibilidades y limitaciones para lograr su vigencia”. En: *Estudios sobre Derechos Humanos*. Editorial Civitas, Madrid, 1998, pág. 331.

¹⁶ Rodolfo Piza Escalante. “Sistema Interamericano y Universal de Protección de los Derechos Humanos”. *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 38, mayo-agosto de 1979, Universidad de Costa Rica, pág. 203.

La obligación del Estado respecto de los derechos civiles y políticos es, en lo esencial y estricto, la de no violarlos, no lesionarlos mediante acción u omisión, en su caso por parte de un órgano o agente gubernamental o administrativo. Todo ello, sin perjuicio del deber genérico de establecer y garantizar la posibilidad de existencia y ejercicio de estos derechos. El titular de estos derechos es el ser humano, en el caso de los derechos civiles y, en general, aunque no siempre ni necesariamente, el ciudadano en el caso de los políticos, considerados el hombre y el ciudadano, no como abstracciones autónomas aisladas, sino como entidades que actúan necesariamente en el complejo de la vida socio-política¹⁷.

Por otra parte, en los derechos civiles y políticos, el individuo se configura como el sujeto activo, ya que éste es objeto de una doble consideración por parte de la ley: como persona humana y como miembro activo del Estado. En cuanto a la persona, a él le corresponden los llamados derechos civiles, los cuales son inherentes a su condición humana y se extienden a todos los individuos. En cuanto a su papel como miembro activo del Estado, le corresponden los derechos políticos que le permiten formar parte de la vida cívica de la comunidad a través de los diversos medios establecidos por la organización democrática para que haga valer su voluntad en la resolución de las cuestiones de interés general.

En este sentido, el autor Rodrigo Borja, se refirió al tema al indicar que:

El individuo tiene, en consecuencia, dos personalidades: una personalidad jurídica privada y otra pública. A la primera corresponden los derechos civiles, reconocidos por igual a todos los individuos que habitan en el territorio del Estado, independientemente de cualquier otra consideración; y a la segunda pertenecen los derechos políticos propios de la persona en cuanto miembro activo del Estado, es decir, en cuanto a ciudadano. No todos los habitantes de un Estado son ciudadanos. Lo son tan sólo aquellos que cumplen los requisitos exigidos por la ley para la obtención de la ciudadanía, que es la calidad jurídico-política especial que acredita a la persona como miembro activo del Estado y que le habilita para ejercer los derechos políticos¹⁸.

¹⁷ Héctor Gros Espiell. *Derechos Humanos*. Instituto Peruano de Derechos Humanos, Cultural Cuzco, Perú, Primera edición, 1991, pág. 51.

¹⁸ Rodrigo Borja. *Enciclopedia de la política*. Fondo de Cultura Económica, 1998, pág. 253.

En resumen, el titular o sujeto activo de los derechos civiles es la persona humana y de los derechos políticos el ciudadano. Por su parte el sujeto pasivo es el Estado, el cual asume la obligación de la omisión, o de no hacer, es decir, de abstención. Por ejemplo, el Estado está obligado a no quitarles la vida a las personas, no privarlas de su libertad de manera arbitraria, abstenerse a impedirles a sus ciudadanos el ejercicio del derecho al sufragio, etc.

En relación con la clasificación de estos derechos, podemos señalar que los derechos civiles son los siguientes: los derechos a la vida, la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de la persona humana, la propiedad privada, la intimidad personal y familiar, la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia privada, la libertad de pensamiento y expresión, las libertades espirituales, la libertad de tránsito, el derecho a la defensa y al debido proceso, basados estos últimos en el principio de legalidad.

Por su parte, los derechos políticos, en el sentido más amplio, son: el derecho a la ciudadanía, el derecho al sufragio y el derecho a la participación democrática directa en la vida política del Estado. Estos derechos giran en torno al principio de la soberanía popular.

Los derechos civiles y políticos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, contempla en su Capítulo III, artículos 3 a 25, los derechos civiles y políticos por ella regulados. Por su parte, los derechos económicos sociales y culturales se encuentran regulados por el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”, el cual entró en vigor en 1999.

Los derechos civiles y políticos que se encuentran contemplados por la Convención Americana son:

- Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.
- Derecho a la vida.
- Derecho a la integridad personal.
- Prohibición de la esclavitud y servidumbre.
- Derecho a la libertad personal.

- Garantías judiciales.
- Principio de legalidad y de retroactividad.
- Derecho a la indemnización.
- Protección de la honra y de la dignidad.
- Libertad de conciencia y religión.
- Libertad de pensamiento y expresión.
- Derechos de rectificación o respuesta.
- Derecho de reunión.
- Libertad de asociación.
- Protección a la familia.
- Derecho al nombre.
- Derechos del niño.
- Derecho a la nacionalidad.
- Derecho a la propiedad privada.
- Derecho de circulación y de residencia.
- Derechos políticos.
- Igualdad ante la ley.
- Protección judicial.

La mayoría de casos sometidos a consideración de la Corte y por ende resueltos por ella, se refieren a derechos civiles. Por ejemplo, la gran mayoría de casos resueltos por la Corte se refieren a: derecho a la vida, derecho a la integridad personal, derecho a la libertad personal, garantías judiciales y protección judicial. Lo anterior se debe a que estos derechos, los civiles y políticos, cuentan con el sistema de protección establecido por la Convención Americana, el cual permite la justiciabilidad de estos derechos, a través de la presentación de casos contenciosos ante la Corte, en los cuales se alegue una violación cometida por un Estado parte a alguno de los derechos anteriormente señalados. Por otra parte, la evolución de los derechos económicos, sociales y culturales, ha abarcado hasta el momento, la justiciabilidad de solamente algunos de sus derechos, tal y como lo establece el Protocolo de San Salvador, lo cual implica un menor número de casos contenciosos relacionados con esta materia. Anexo al presente estudio

se encuentra un gráfico sobre los principales artículos declarados violados por la Corte a través de las 123 sentencias por ella emitidas (Anexo I).

Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativa a los derechos civiles y políticos

A continuación se presenta un análisis de la más relevante jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionada con el presente tema. En primer lugar estudiaremos las opiniones consultivas OC-8/87 “*El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías*” y OC-9/87 “*Garantías Judiciales en Estados de Emergencia*”. Posteriormente, los casos *Ivcher Bronstein* contra el Perú, *Ricardo Canese* contra Paraguay, *Herrera Ulloa* contra Costa Rica y *Yatama* contra Nicaragua.

OC-8/87

Fecha de interposición de la solicitud ante la Corte: 10 de octubre de 1986.

Solicitante: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Pregunta planteada en la solicitud: ¿El recurso de *hábeas corpus*, cuyo fundamento jurídico se encuentra en los artículos 7.6 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es una de las garantías judiciales que, de acuerdo a la parte final del párrafo 2 del artículo 27 de esa Convención, no puede suspenderse por un Estado Parte de la citada Convención Americana?

Fecha de la emisión de la opinión consultiva: 30 de enero de 1987.

Derechos civiles: el *hábeas corpus* bajo suspensión de garantías.

En la presente opinión consultiva, la Corte realizó una interpretación de los artículos 25.1 (Protección judicial) y 7.6 (Derecho a la libertad personal) de la Convención Americana con respecto a la posibilidad de suspender el *hábeas corpus* en los estados de excepción, frente a lo dispuesto en el artículo 27.2 (Suspensión de garantías) de la misma Convención. Para el estudio que nos ocupa, el tema cobra relevancia puesto que el *hábeas corpus* es el procedimiento judicial a través del cual se tutela de manera directa la libertad personal o física contra detenciones arbitrarias, por medio del mandato judicial dirigido a

las autoridades correspondientes a fin de que se lleve al detenido a la presencia del juez para que éste pueda examinar la legalidad de la privación, y en su caso, decretar su libertad. En virtud de lo anterior analizamos la opinión de la Corte en relación con la suspensión de dos derechos civiles, tales como la protección judicial y la libertad personal en casos de emergencia en un Estado americano.

Al respecto, la Corte manifestó en relación con la suspensión de dichas garantías en una sociedad democrática, lo siguiente:

La suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática. Pero no puede la Corte hacer abstracción de los abusos a que puede dar lugar, y a los que de hecho ha dado en nuestro hemisferio, la aplicación de medidas de excepción cuando no están objetivamente justificadas a la luz de los criterios que orientan el artículo 27 y de los principios que, sobre la materia, se deducen de otros instrumentos interamericanos. Por ello, la Corte debe subrayar que, dentro de los principios que informan el sistema interamericano, la suspensión de garantías no puede desvincularse del “ejercicio efectivo de la democracia representativa” a que alude el artículo 3 de la Carta de la OEA. Esta observación es especialmente válida en el contexto de la Convención, cuyo Preámbulo reafirma el 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”. La suspensión de garantías carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que dispone límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona.

Resulta claro que ningún derecho reconocido por la Convención puede ser suspendido a menos que se cumplan las condiciones estrictas señaladas en el artículo 27.1. Además, aun cuando estas condiciones sean satisfechas, el artículo 27.2 dispone que cierta categoría de derechos no se puede suspender en ningún caso. Por consiguiente, lejos de adoptar un criterio favorable a la suspensión de los derechos, la Convención establece el principio contrario, es decir, que todos los derechos deben ser respetados y garantizados a menos que circunstancias muy especiales justifiquen la suspensión de algunos, en tanto que otros nunca pueden ser suspendidos por grave que sea la emergencia.

[...]

En relación con los límites que se le imponen al poder del Estado para que éste pueda suspender derechos y libertades, la Corte señaló que:

[...] hay algunos cuya suspensión no está permitida bajo ninguna circunstancia y al incluir “las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”. Algunos de estos derechos se refieren a la integridad de la persona, como son el 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) y el principio de legalidad y de retroactividad (Art. 9). Está, además, prohibida la suspensión de la libertad de conciencia y de religión (Art. 12); de la protección a la familia (Art. 17); del derecho al nombre (Art. 18); de los derechos del niño (Art. 19); del derecho a la nacionalidad (Art. 20) y de los derechos políticos (Art. 23).

[...]

Como ha quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado pero, como no todos ellos admiten esa suspensión transitoria, es necesario que también subsistan “las garantías judiciales indispensables para (su) protección”. El artículo 27.2 no vincula esas garantías judiciales a ninguna disposición individualizada de la Convención, lo que indica que lo fundamental es que dichos procedimientos judiciales sean indispensables para garantizar esos derechos.

Por su parte, La Corte opinó que la determinación de ciertas garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos que no pueden ser suspendidos, será distinta según los derechos que se vean afectados. Al respecto, el Tribunal señaló que:

A la luz de los señalamientos anteriores deben considerarse como indispensables, a los efectos del artículo 27.2, aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere dicho artículo y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud.

[...]

Si la suspensión de garantías no debe exceder, como lo ha subrayado la Corte, la medida de lo estrictamente necesario para atender a la emergencia, resulta también ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde aquellos límites que deben estar precisamente señalados en las disposiciones que decretan el estado de excepción, aún dentro de la situación de excepcionalidad jurídica vigente.

[...]

Si esto es así es desde todo punto de vista procedente, dentro de un Estado de Derecho, el ejercicio del control de legalidad de tales medidas por parte de un órgano judicial autónomo e independiente que verifique, por ejemplo, si una detención, basada en la suspensión de la libertad personal, se adecua a los términos en que el estado de excepción la autoriza. Aquí el *hábeas corpus* adquiere una nueva dimensión fundamental.

Los anteriores razonamientos anteriores llevaron a la Corte a la conclusión de que los procedimientos de *hábeas corpus* y de amparo son de aquellas garantías judiciales indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada por el artículo 27.2 y sirven, además, para preservar la legalidad en una sociedad democrática.

OC-9/87

Fecha de interposición de la solicitud ante la Corte: 17 de septiembre de 1986.

Solicitante: República Oriental del Uruguay.

Pregunta planteada en la solicitud: El Estado del Uruguay solicitó a la Corte que ésta interpretara el alcance de la prohibición, contenida en la Convención, de suspender las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos que no pueden ser suspendidos; como incluso en caso de guerra o de peligro público o de cualquier otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte no es posible suspender las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos humanos. Al respecto se solicitó la opinión de la Corte en cuanto: a) la determinación de cuáles son esas garantías judiciales indispensables, y b) la relación del artículo 27.2 (Suspensión de garantías), con los artículos 25 (Protección judicial) y 8 (Garantías judiciales) de la Convención Americana.

Fecha de la emisión de la opinión consultiva: 6 de octubre de 1987.

Derechos civiles: garantías judiciales en estados de emergencia.

En la presente opinión consultiva, la Corte examinó en primer lugar qué son, de conformidad con la Convención, las garantías judiciales indispensables a las que alude el artículo 27.2 de la misma. A este respecto, en la OC-8 ya comentada, la Corte definió, en términos generales, que por tales garantías deben entenderse aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere dicho artículo (27.2) y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud. Asimismo ha subrayado que el carácter judicial de tales medios implica la intervención de un órgano judicial independiente e imparcial, apto para determinar la legalidad de las actuaciones que se cumplan dentro del estado de excepción.

Al respecto, la Corte señaló que:

Del artículo 27.1, además, se deriva la necesidad genérica de que en todo estado de excepción subsistan medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten, a fin de que ellas se adecuen razonablemente a las necesidades de la situación y no excedan de los límites estrictos impuestos por la Convención o derivados de ella.

La Convención proporciona otros elementos de juicio para precisar las características fundamentales que deben tener las garantías judiciales. El punto de partida del análisis debe ser la obligación que está a cargo de todo Estado Parte en la Convención de “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y (de) garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción” (Art. 1.1). De esa obligación general se deriva el derecho de toda persona, prescrito en el artículo 25.1, “a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención”.

Como ya lo ha señalado la Corte, el artículo 25.1 de la Convención es una disposición de carácter general que recoge la institución procesal del amparo, como procedimiento sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales [...]. Establece este artículo, igualmente, en términos amplios, la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción,

un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dispone, además, que la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley. De donde se concluye, a fortiori, que el régimen de protección judicial dispuesto por el artículo 25 de la Convención es aplicable a los derechos no susceptibles de suspensión en estado de emergencia.

El artículo 25.1 incorpora el principio, reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, de la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar tales derechos. Como ya la Corte ha señalado [en los casos *Velásquez Rodríguez*, *Fairén Garbí* y *Solís Corrales* y *Godínez Cruz*], según la Convención:

[...] los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (Art. 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (Art. 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.

De acuerdo con este principio, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido la Corte ha señalado que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. Asimismo, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. En razón de lo anterior, la Corte resolvió que es violatoria de la Convención toda disposición adoptada por virtud del estado de emergencia, que redunde en la supresión de las garantías judiciales que los Estados están obligados a establecer.

En relación con la suspensión de las garantías judiciales establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana, la Corte opinó que:

Este artículo 8 reconoce el llamado “debido proceso legal”, que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial. Esta conclusión se confirma con el sentido que el artículo 46.2.a) da a esa misma expresión, al establecer que el deber de interponer y agotar los recursos de jurisdicción interna, no es aplicable cuando:

no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados.

El concepto de debido proceso legal recogido por el artículo 8 de la Convención debe entenderse como aplicable, en lo esencial, a todas las garantías judiciales referidas en la Convención Americana, aun bajo el régimen de suspensión regulado por el artículo 27 de la misma.

Relacionado el artículo 8 con los artículos 7.6, 25 y 27.2 de la Convención, se concluye que los principios del debido proceso legal no pueden suspenderse con motivo de las situaciones de excepción en cuanto constituyen condiciones necesarias para que los instrumentos procesales, regulados por la Convención, puedan considerarse como garantías judiciales. Esta conclusión es aún más evidente respecto del *habeas corpus* y del amparo, a los que la Corte se referirá en seguida y que tienen el carácter de indispensables para tutelar los derechos humanos que no pueden ser objeto de suspensión.

Además, la Corte ya se ha referido al Estado de Derecho, a la democracia representativa y al régimen de libertad personal y ha puntualizado cómo son consustanciales con el Sistema Interamericano y en particular con el régimen de protección de los derechos humanos contenido en la Convención. En esta oportunidad la Corte reiteró que: “en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”.

La Corte señaló además que la suspensión de garantías no debe exceder la medida de lo estrictamente necesario y que resulta “ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde aquellos límites que deben estar precisamente señalados en las disposiciones que decretan el estado de excepción”. Asimismo, “tampoco pueden apartarse de esos principios generales las medidas concretas que afecten los derechos o libertades suspendidos, como ocurriría si tales medidas violaran

la legalidad excepcional de la emergencia, si se prolongaran más allá de sus límites temporales, si fueran manifiestamente irracionales, innecesarias o desproporcionadas, o si para adoptarlas se hubiere incurrido en desviación o abuso de poder”.

Por último, la Corte concluyó lo siguiente:

[...] las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos humanos no susceptibles de suspensión, según lo dispuesto en el artículo 27.2 de la Convención, son aquéllas a las que ésta se refiere expresamente en los artículos 7.6 y 25.1, consideradas dentro del marco y según los principios del artículo 8, y también las inherentes a la preservación del Estado de Derecho, aun bajo la legalidad excepcional que resulta de la suspensión de garantías.

Naturalmente, cuando en un estado de emergencia el Gobierno no haya suspendido algunos derechos y libertades de aquéllos susceptibles de suspensión, deberán conservarse las garantías judiciales indispensables para la efectividad de tales derechos y libertades.

Caso Ivcher Bronstein vs. Perú

Hechos que motivan la demanda: supuesta violación de los derechos humanos de Baruch Ivcher Bronstein, ciudadano peruano por naturalización, accionista mayoritario, Director y Presidente del Directorio del Canal 2 de la televisión peruana, por el despojo arbitrario, por parte del Estado del Perú, de su título de nacionalidad, con el objeto de desplazarlo del control editorial del Canal 2 y de coartar su libertad de expresión, la cual se manifestaba a través de denuncias de graves violaciones a derechos humanos y de corrupción, hechos que iniciaron a partir del 4 de junio de 1997.

Fecha de interposición de la denuncia ante la Comisión: 9 de junio de 1997.

Fecha de interposición de la demanda ante la Corte: 31 de marzo de 1999.

Resoluciones seleccionadas:

Sentencia de 24 de septiembre de 1999 (Competencia). La Corte resolvió, por unanimidad, declarar que la misma era competente para conocer el caso; que el pretendido retiro por parte del Estado peruano, con efectos inmediatos, de la declaración de reconocimiento de la

competencia contenciosa de la Corte era inadmisibile; continuar con el conocimiento y tramitación del caso; comisionar a su Presidente para que convocara a las partes a una audiencia pública; y notificar a las partes la sentencia.

Sentencia de 6 de febrero del 2001 (Fondo y Reparaciones). La Corte decidió, por unanimidad, que el Estado del Perú violó, en perjuicio del señor Baruch Ivcher Bronstein, los artículos 8.1, 8.2, 13.1, 13.3, 20.1, 20.3, 21.1, 21.2, 25.1 de la Convención Americana; que incumplió la obligación general del artículo 1.1 de la Convención Americana; que debía pagar un monto de US\$20.000,00, o su equivalente en moneda peruana, por compensación al daño moral; que debía investigar los hechos, e identificar y sancionar a los responsables de las violaciones. Asimismo la Corte decidió que el Estado debía facilitar las condiciones para que la víctima pudiera realizar las gestiones necesarias para recuperar el uso y goce de sus derechos como accionista mayoritario de la Compañía Latinoamericana de Radiodifusión S.A., como lo era hasta el 1 de agosto de 1997, así como obtener el resarcimiento relativo a los dividendos y las demás percepciones que le hubieran correspondido como accionista mayoritario y funcionario de dicha Compañía, para lo cual debería aplicarse el derecho interno y tramitarse ante las autoridades nacionales competentes. La Corte también fijó la indemnización por concepto de costas y gastos y decidió que supervisaría el cumplimiento de la Sentencia.

Resolución de 1 de junio del 2001 (Cumplimiento de Sentencia). La Corte tomó nota de los avances registrados en el cumplimiento de la Sentencia de Competencia y de la Sentencia de Reparaciones dictada en este caso, por parte del Estado.

Sentencia de 4 de septiembre del 2001 (Interpretación de Sentencia de Fondo). La Corte decidió, por unanimidad, que eran admisibles las demandas de interpretación de la sentencia del 6 de febrero del 2001, y que para determinar la indemnización que pudiera corresponder por los daños materiales causados al señor Ivcher, se debería atender a lo que resulte procedente en los términos de la legislación peruana, formulando las reclamaciones respectivas ante las autoridades nacionales competentes para resolverlas.

Derechos civiles y políticos: libertad de pensamiento y expresión

En cuanto al contenido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en el presente caso, la Corte señaló que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Es por ello que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social, a saber:

Ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno¹⁹.

Estas dos dimensiones deben garantizarse en forma simultánea. Sobre la primera dimensión del derecho consagrado en el artículo mencionado, la individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir la información y hacerla llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente²⁰.

Con respecto a la segunda dimensión del derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención, la social, es menester señalar que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otros sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia²¹.

¹⁹ Cfr. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts.13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30; y Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros), párr. 64.

²⁰ Cfr. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros), párr. 65.

²¹ Cfr. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros), párr. 66.

La Corte considera que ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención²². La importancia de este derecho se destaca aún más al analizar el papel que juegan los medios de comunicación en una sociedad democrática, cuando son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión y no vehículos para restringirla, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones.

Al respecto la Corte ha señalado que:

[...] el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse²³.

Por último, la Corte ha estimado que al evaluar una supuesta restricción o limitación a la libertad de expresión, el Tribunal no debe sujetarse únicamente al estudio del acto en cuestión, sino que debe igualmente examinar dicho acto a la luz de los hechos del caso en su totalidad, incluyendo las circunstancias y el contexto en los que éstos se presentaron²⁴.

Caso Ricardo Canese vs. Paraguay

Hechos que motivan la demanda: “condena y las restricciones para salir del país, impuestas al Ingeniero Ricardo Canese como consecuencia de manifestaciones hechas mientras era candidato presidencial”. Según los hechos denunciados por la Comisión Interamericana, en agosto de 1992, durante el debate de la contienda electoral para las elecciones presidenciales del Paraguay de 1993, el señor Ricardo Canese cuestionó la idoneidad e integridad del señor Juan

²² Cfr. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros), párr. 67.

²³ Cfr. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párr. 69.

²⁴ Cfr. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párr. 42; Eur. Court H.R., Müller and Others judgment of 24 May 1988, Series A no. 133, par. 32; y Eur. Court H.R., case of Sürek and Özdemir v. Turkey, judgment of 8 July 1999, párr. 57 (iii).

Carlos Wasmosy, también candidato a la presidencia, al señalar que “fue el prestanombre de la familia Stroessner en CONEMPA”, empresa que participó en el desarrollo del complejo hidroeléctrico binacional de Itaipú, cuyo presidente, al momento de las declaraciones, era el señor Wasmosy. Dichas declaraciones fueron publicadas en varios periódicos paraguayos. La Comisión señaló que a raíz de estas declaraciones y a partir de una querrela presentada por algunos socios de la empresa CONEMPA, quienes no habían sido nombrados en las declaraciones, el señor Canese fue procesado y condenado por el delito de difamación. Además, la Comisión señaló que como consecuencia del proceso penal en su contra, el señor Canese fue sometido a una restricción permanente para salir del país, la cual fue levantada solamente en circunstancias excepcionales y de manera inconsistente”.

Fecha de interposición de la denuncia ante la Comisión: 2 de julio de 1998.

Fecha de interposición de la demanda ante la Corte: 12 de junio de 2002.

Resoluciones seleccionadas:

Sentencia de 31 de agosto de 2004 (Fondo y Reparaciones). La Corte declaró que el Estado del Paraguay violó los derechos consagrados en los artículos 13 (Libertad de Pensamiento y de Expresión); 22 (Derecho de Circulación y de Residencia); 8.1, 8.2 y 8.2.f (Garantías Judiciales), y 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, e incumplió la obligación establecida en el artículo 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) de la misma, en perjuicio del señor Ricardo Nicolás Canese Krivoshein. En cuanto a las reparaciones, la Corte dispuso, entre otros, que el Estado paraguayo debe pagar una indemnización por concepto del daño material e inmaterial sufrido por el señor Ricardo Nicolás Canese, y por concepto de las costas y gastos devengados en el proceso interno y ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Derechos civiles y políticos: libertad de pensamiento y expresión

En esta sentencia, la Corte señaló que quienes estén protegidos por la Convención tienen el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, y de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Ésta también se refirió a las dos dimensiones de la libertad

de expresión que deben ser garantizadas simultáneamente para darle completa efectividad a dicho derecho.

Tal como se mencionó anteriormente, la Corte indicó que la dimensión individual, comprende no sólo el derecho a hablar o escribir, sino además, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento²⁵; y que por lo tanto, siendo la expresión y la difusión de pensamientos indivisibles, la restricción de las posibilidades de divulgación representa un límite al derecho de expresarse libremente²⁶.

Con respecto a la dimensión social, señaló que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas y que comprende tanto su derecho de comunicar a otras sus puntos de vista, como el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros²⁷.

En el presente caso, las declaraciones por las que el señor Canese fue querellado, efectuadas en el marco de la contienda electoral y publicadas en dos diarios paraguayos, permitían el ejercicio de la libertad de expresión en sus dos dimensiones. Por un lado, permitían al señor Canese difundir la información con que contaba respecto de uno de los candidatos adversarios y, por otra parte, fomentaban el intercambio de información con los electores, brindándoles mayores elementos para la formación de su criterio y la toma de decisiones en relación con la elección del futuro Presidente de la República.

En relación con la libertad de pensamiento y de expresión en una sociedad democrática, la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva OC-5/85 hizo referencia a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al establecer que

[...] la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades

²⁵ Cfr. Caso Herrera Ulloa, párr. 109; Caso Ivcher Bronstein, párr. 147; “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros), párr. 65; y La Colegiación Obligatoria de Periodistas, párr. 31.

²⁶ Cfr. Caso Herrera Ulloa, párr. 109; Caso Ivcher Bronstein, párr. 147; Caso “La Última Tentación de Cristo”, párr. 65; y La Colegiación Obligatoria de Periodistas, párr. 36.

²⁷ Cfr. Caso Herrera Ulloa, párr. 110; Caso Ivcher Bronstein, párr. 148; Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros), párr. 66; y La Colegiación Obligatoria de Periodistas, párr. 32.

científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre²⁸.

Asimismo, existe entonces una coincidencia entre los diferentes sistemas regionales de protección a los derechos humanos y el universal, en cuanto al papel esencial que juega la libertad de expresión en la consolidación y dinámica de una sociedad democrática. Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se comienzan a tornar inoperantes y, en definitiva, se crea el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad²⁹.

La Corte observa que las declaraciones por las que el señor Canese fue querellado se dieron durante el debate de la contienda electoral a la Presidencia de la República, en un contexto de transición a la democracia, ya que durante 35 años y hasta 1989 el país estuvo bajo una dictadura. Es decir, las elecciones presidenciales en las que participó el señor Canese, en el marco de las cuales realizó sus declaraciones, formaban parte de un importante proceso de democratización en el Paraguay.

La Corte considera importante resaltar que, en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.

El Tribunal consideró indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio

²⁸ Cfr. Caso Herrera Ulloa, párr. 112; y La Colegiación Obligatoria de Periodistas, párr. 70.

²⁹ Cfr. Caso Herrera Ulloa, párr. 116.

individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí.

En el presente caso, al emitir las declaraciones por las que fue querrellado y condenado, el señor Canese estaba ejercitando su derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en el marco de una contienda electoral, en relación con una figura pública como es un candidato presidencial, sobre asuntos de interés público, al cuestionar la capacidad e idoneidad de un candidato para asumir la Presidencia de la República. Durante la campaña electoral, el señor Canese fue entrevistado sobre la candidatura del señor Wasmosy por periodistas de dos diarios nacionales, en su carácter de candidato presidencial. Al publicar las declaraciones del señor Canese, los diarios jugaron un papel esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de pensamiento y de expresión³⁰, pues recogieron y transmitieron a los electores la opinión de uno de los candidatos presidenciales respecto de otro de ellos, lo cual contribuye a que el electorado cuente con mayor información y diferentes criterios previo a la toma de decisiones.

En relación con las restricciones permitidas a la libertad de pensamiento y de expresión en una sociedad democrática, la Corte destacó como en casos anteriores, que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, sino que puede ser objeto de restricciones, tal como lo señalan el artículo 13 de la Convención en sus incisos 4 y 5 y el artículo 30 de la misma. Asimismo, la Convención Americana, en el inciso 2 del referido artículo 13 de la Convención, prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de expresión, que se manifiestan a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho, las cuales no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente

³⁰ Cfr. Caso Herrera Ulloa, párr. 117; y Caso Ivcher Bronstein, párr. 149.

necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.

Debido a las circunstancias del presente caso, la Corte estimó necesario analizar detalladamente si para aplicar la responsabilidad ulterior al señor Canese por sus declaraciones, se cumplió con el requisito de necesidad en una sociedad democrática³¹. El Tribunal ha señalado que la “necesidad” y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas en el artículo 13.2 de la Convención Americana, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en dicho artículo. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión³².

El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual debe existir un mayor margen de tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas en el curso de los debates políticos o sobre cuestiones de interés público³³.

El Tribunal ha establecido que es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual

³¹ Cfr. Caso Herrera Ulloa, párr. 120.

³² Cfr. Caso Herrera Ulloa, párrs. 121 y 123; La colegiación obligatoria de periodistas, párr. 46; ver también Eur. Court H. R., Case of The Sunday Times v. United Kingdom, para. 59; y Eur. Court H. R., Case of Barthold v. Germany, para. 59.

³³ Cfr. Caso Herrera Ulloa, párr. 127; Caso Ivcher Bronstein, párr. 155; en el mismo sentido, Feldek v. Slovakia, no. 29032/95, § 83, ECHR 2001-VIII; y Sürek and Özdemir v. Turkey, nos. 23927/94 and 24277/94, § 60, ECHR Judgment of 8 July, 1999.

es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático³⁴. Este mismo criterio se aplica respecto de las opiniones o declaraciones de interés público que se viertan en relación con una persona que se postula como candidato a la Presidencia de la República, la cual se somete voluntariamente al escrutinio público, así como respecto de asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes. Como ha quedado establecido, no hay duda de que las declaraciones que hiciera el señor Canese en relación con la empresa CONEMPA atañen a asuntos de interés público.

Las anteriores consideraciones no significan, de modo alguno, que el honor de los funcionarios públicos o de las personas públicas no deba ser jurídicamente protegido, sino que éste debe serlo de manera acorde con los principios del pluralismo democrático³⁵. Asimismo, la protección de la reputación de particulares que se encuentran inmiscuidos en actividades de interés público también se deberá realizar de conformidad con los principios del pluralismo democrático.

El artículo 11 de la Convención establece que toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad, por lo que este derecho implica un límite a la expresión, ataques o injerencias de los particulares y del Estado. Por ello, es legítimo que quien se sienta afectado en su honor recurra a los mecanismos judiciales que el Estado disponga para su protección.

Es así que tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública y de políticos, se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, en ese ámbito se ven sometidos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público³⁶. En este sentido, en el marco del debate público, el margen de aceptación y

³⁴ Cfr. Caso Herrera Ulloa, párr. 128.

³⁵ Cfr. Caso Herrera Ulloa, párr. 128.

³⁶ Cfr. Caso Herrera Ulloa, párr. 129.

tolerancia a las críticas por parte del propio Estado, de los funcionarios públicos, de los políticos e inclusive de los particulares que desarrollan actividades sometidas al escrutinio público, debe ser mucho mayor que el de los particulares. En esta hipótesis se encuentran los directivos de la empresa CONEMPA, consorcio al cual le fue encargada la ejecución de gran parte de las obras de construcción de la central hidroeléctrica de Itaipú.

En base a las anteriores consideraciones, correspondió al Tribunal determinar si, en este caso, la aplicación de responsabilidades penales ulteriores respecto del supuesto ejercicio abusivo del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión a través de declaraciones relativas a asuntos de interés público, puede considerarse que cumplió con el requisito de necesidad en una sociedad democrática. Al respecto, es preciso recordar que el Derecho Penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita.

El Tribunal estimó que en el proceso seguido contra el señor Canese los órganos judiciales debieron tomar en consideración que aquel rindió sus declaraciones en el contexto de una campaña electoral a la Presidencia de la República y respecto de asuntos de interés público, circunstancia en la cual las opiniones y críticas se emiten de una manera más abierta, intensa y dinámica acorde con los principios del pluralismo democrático. En el presente caso, el juzgador debía ponderar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás con el valor que tiene en una sociedad democrática el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública.

El proceso penal, la consecuente condena impuesta al señor Canese durante más de ocho años y la restricción para salir del país aplicada durante ocho años y casi cuatro meses, hechos que sustentan el presente caso, constituyeron una sanción innecesaria y excesiva por las declaraciones que emitió la presunta víctima en el marco de la campaña electoral, respecto de otro candidato a la Presidencia de la República y sobre asuntos de interés público; así como también limitaron el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública y restringieron el ejercicio de la libertad de pensamiento y de expresión del señor Canese de emitir sus opiniones durante el resto de la campaña electoral. De acuerdo con las circunstancias del presente caso, no existía un interés social imperativo que justificara la sanción penal, pues se limitó desproporcionadamente la libertad de pensamiento y de expresión de la presunta víctima sin tomar en consideración que sus declaraciones

se referían a cuestiones de interés público. Lo anterior constituyó una restricción o limitación excesiva en una sociedad democrática al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión del señor Ricardo Canese, incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana.

Asimismo, el Tribunal consideró que, en este caso, el proceso penal, la consecuente condena impuesta al señor Canese durante más de ocho años y las restricciones para salir del país durante ocho años y casi cuatro meses constituyeron medios indirectos de restricción a la libertad de pensamiento y de expresión del señor Canese.

Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica

Hechos que motivan la demanda: “violaciones cometidas por el Estado, al haber emitido el 12 de noviembre de 1999 una sentencia penal condenatoria, como consecuencia de que los días 19, 20 y 21 de mayo y 13 de diciembre, todos de 1995, se publicaron en el periódico *La Nación* diversos artículos escritos por el periodista Mauricio Herrera Ulloa, cuyo contenido supuestamente consistía en una reproducción parcial de reportajes de la prensa escrita belga que atribuían al diplomático Félix Przedborski, representante *ad honorem* de Costa Rica en la Organización Internacional de Energía Atómica en Austria, la comisión de hechos ilícitos graves. La referida sentencia de 12 de noviembre de 1999 fue emitida por el Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José, y en ésta se declaró al señor Mauricio Herrera Ulloa autor responsable de cuatro delitos de publicación de ofensas en la modalidad de difamación, por lo que se le impuso una pena consistente en una multa y además se le ordenó que publicara el ‘Por Tanto’ de la sentencia en el periódico *La Nación*. Además, la comentada sentencia declaró con lugar la acción civil resarcitoria y, por ende, se condenó al señor Mauricio Herrera Ulloa y al periódico *La Nación*, en carácter de responsables civiles solidarios, al pago de una indemnización por concepto de daño moral causado por las mencionadas publicaciones en el periódico *La Nación* y, a su vez, al pago de costas procesales y personales. Igualmente, en dicha sentencia se ordenó al periódico *La Nación* que retirara el ‘enlace’ existente en *La Nación Digital*, que se encontraba en internet, entre el apellido Przedborski y los artículos querellados, y que estableciera una ‘liga’ en *La Nación Digital*, entre los artículos querellados y la parte resolutive de la sentencia. Finalmente, la Comisión alegó que, como efecto derivado de tal sentencia, el ordenamiento jurídico costarricense exige que se anote la sentencia condenatoria dictada contra el señor Herrera

Ulloa en el Registro Judicial de Delincuentes. Aunado a lo anterior, la Comisión indicó que el 3 de abril de 2001 el Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José emitió una resolución, mediante la cual intimó al señor Fernán Vargas Rohrmoser, representante legal del periódico *La Nación*, a dar cumplimiento a lo ordenado en el fallo de 12 de noviembre de 1999, bajo apercibimiento de incurrir en el delito de desobediencia a la autoridad judicial”.

Fecha de interposición de la denuncia ante la Comisión: 1 de marzo de 2001.

Fecha de interposición de la demanda ante la Corte: 28 de enero de 2003.

Resoluciones seleccionadas:

Sentencia del 2 de julio del 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones). La Corte declaró que el Estado de Costa Rica violó los derechos consagrados en los artículos 13 (Libertad de Pensamiento y de Expresión), y 8.1 y 8.2 (Garantías Judiciales). Asimismo, la Corte dispuso que el Estado debe dejar sin efecto, en todos sus extremos, la sentencia emitida el 12 de noviembre de 1999 por el Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José, y que dentro de un plazo razonable, el Estado debe adecuar su ordenamiento jurídico interno a lo establecido en el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 2 de la misma. En cuanto a las reparaciones, la Corte dispuso, entre otros, que el Estado costarricense debe pagar una indemnización por concepto de daño inmaterial sufrido por el señor Herrera y por concepto de las costas y gastos devengados ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Derechos civiles y políticos: libertad de pensamiento y expresión.

En el presente caso la Corte también señaló, como lo había hecho anteriormente, la protección que brinda la Convención al derecho y la libertad que tienen las personas de expresar su propio pensamiento, y de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo.

Igualmente, la Corte hizo referencia a la dimensión individual y la social de la libertad de expresión, señalando como ya antes lo había hecho, que dicha libertad comprende, por un lado, el derecho de cada individuo de no ser impedido de expresar su pensamiento, y por otro,

el derecho que tiene la colectividad de conocer la información y el pensamiento de los otros³⁷.

En el presente caso, igualmente fue importante referirse a la Opinión Consultiva OC-5/85, la cual fue mencionada anteriormente. Tal como ya fue señalado, esta Opinión Consultiva hizo referencia a la estrecha relación que existe entre la libertad de expresión y la democracia, diciendo que la primera es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de la segunda. Esto debido a que aquella es indispensable para que se pueda formar la opinión pública y para que todos los que quieran influir sobre la colectividad tengan la posibilidad de hacerlo. Por lo tanto, una sociedad no podría ser considerada plenamente libre, si ésta no tuviere la posibilidad de estar bien informada a la hora de ejercer sus opciones³⁸.

En relación con el papel que desempeñan los medios de comunicación y del periodismo en relación con la libertad de pensamiento y de expresión, la Corte señaló que los medios de comunicación social juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones³⁹. Los referidos medios, como instrumentos esenciales de la libertad de pensamiento y de expresión, deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan.

Dentro de este contexto, el periodismo es la manifestación primaria y principal de esta libertad y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de los conocimientos o la capacitación adquiridos en la universidad⁴⁰. Al contrario, los periodistas, en razón de la actividad que ejercen, se dedican profesionalmente a la comunicación social⁴¹. El ejercicio del periodismo, por tanto, requiere que una persona se involucre

³⁷ Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr.146; Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr.64; y La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30.

³⁸ Cfr. La Colegiación Obligatoria de Periodistas, párr. 70.

³⁹ Cfr. Caso Ivcher Bronstein, párr. 149.

⁴⁰ La colegiación obligatoria de periodistas, párr. 71.

⁴¹ Caso del periódico *La Nación*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2001, considerando décimo.

responsablemente en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la Convención⁴².

En este sentido, la Corte ha indicado que es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca⁴³.

Por último, la Corte también señaló además, en el presente caso, que según lo establece la Convención Americana en su artículo 13, incisos 4 y 5, el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, ya que éste puede ser objeto de restricciones. Asimismo, en su artículo 13.2, prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de expresión, a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho, sin que éstas limiten, más de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y sin convertirse en un mecanismo de censura previa. Para poder determinar responsabilidades ulteriores es necesario que se cumplan tres requisitos, a saber: 1) deben estar expresamente fijadas por la ley; 2) deben estar destinadas a proteger ya sea los derechos o la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral pública; y 3) deben ser necesarias en una sociedad democrática. De este modo, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Caso Yatama vs. Nicaragua

Hechos que motivan la demanda: candidatos a alcaldes, vice alcaldes y concejales presentados por el partido político regional indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (“Yatama”), fueron excluidos de participar en las elecciones municipales realizadas el 5 de noviembre del 2000 en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur, como consecuencia de la resolución emitida el 15 de agosto del 2000 por el Consejo Supremo Electoral. En la demanda se indicó que las presuntas víctimas presentaron diversos recursos contra dicha resolución y, finalmente, el 25 de octubre del 2000 la Corte

⁴² Cfr. La colegiación obligatoria de periodistas, párrs. 72 y 74.

⁴³ Cfr. Caso Ivcher Bronstein, párr. 150.

Suprema de Justicia de Nicaragua declaró improcedente un recurso de amparo interpuesto por éstos. La Comisión Interamericana señaló que el Estado no previó un recurso que hubiese permitido amparar el derecho de dichos candidatos de participar y ser elegidos en las elecciones municipales de 5 de noviembre de 2000, como tampoco adoptó medidas legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos tales derechos, especialmente no previó “normas en la ley electoral, en orden a facilitar la participación política de las organizaciones indígenas en los procesos electorales de la Región Autónoma de la Costa Atlántica de Nicaragua, de acuerdo al derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de los pueblos indígenas que la habitan”.

Fecha de interposición de la denuncia ante la Comisión: 26 de abril del 2001.

Fecha de interposición de la demanda ante la Corte: 17 de junio del 2003.

Resoluciones seleccionadas:

Sentencia de junio del 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones). La Corte declaró que el Estado de Nicaragua violó los derechos consagrados en los artículos 8.1 (Garantías Judiciales), 25.1 (Protección judicial), 23 (Derechos políticos), y 24 (Igualdad ante la ley). Asimismo, la Corte dispuso que el Estado debe adoptar, dentro de un plazo razonable, las medidas legislativas necesarias para establecer un recurso jurisdiccional sencillo, rápido y efectivo que permita controlar las decisiones del Consejo Supremo Electoral que afecten derechos humanos, tales como la participación política, con observancia de las garantías legales y convencionales respectivas, y derogar aquellas que impidan la interposición de ese recurso; que el Estado debe además reformar la Ley Electoral No. 331 de 2000 de manera que regule con claridad las consecuencias del incumplimiento de los requisitos de participación electoral, los procedimientos y decisiones fundamentadas que al respecto adopte el Consejo Supremo Electoral, así como los derechos de las personas cuya participación se vea afectada por una decisión del Estado; así como reformar también la regulación de los requisitos dispuestos en la Ley Electoral No. 331 de 2000 declarados violatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para que los integrantes de las comunidades indígenas y étnicas puedan participar en los procesos electorales en forma efectiva y tomando en cuenta

sus tradiciones, usos y costumbres. En cuanto a las reparaciones, la Corte dispuso, entre otros, que el Estado nicaragüense debe pagar a la Organización Yatama, una indemnización por concepto de daño material e inmaterial y por concepto de las costas y gastos generados en el ámbito interno y en el proceso ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Derechos políticos e igualdad ante la ley

En relación con el principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación, la Corte ha afirmado que la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens* y que sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico. Al respecto la Corte señaló que:

[...] los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas⁴⁴. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable⁴⁵.

El artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no solo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación. A diferencia de lo dispuesto en el artículo 1.1 de la misma Convención, éste artículo consagra un derecho que también

⁴⁴ Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párr. 88; Condición jurídica y derechos humanos del niño, párr. 44; y Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, párr. 54. Cfr. O.N.U., Comité de Derechos Humanos, Comentario general No. 18, La no discriminación, de 10 de noviembre de 1989, párr. 7.

⁴⁵ Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párr. 89; Condición jurídica y derechos humanos del niño, párr. 46; y Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, párr. 56. Cfr. Eur. Court H.R., Case of Willis v. The United Kingdom, Judgement of 11 June, 2002, para. 39; Eur. Court H.R., Case of Wessels-Bergervoet v. The Netherlands, Judgement of 4th June, 2002, para. 46; Eur. Court H.R., Case of Petrovic v. Austria, Judgment of 27th of March, 1998, Reports 1998-II, para. 30; Eur. Court H.R., Case “relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” v. Belgium, Judgment of 23rd July 1968, Series A 1968, para. 10; O.N.U., Comité de Derechos Humanos, Joseph Frank Adam c. República checa, (586/1994), dictamen del 25 de julio de 1996, párr. 12.4.

acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la salvaguardia de otros derechos y en toda la legislación interna que apruebe.

En relación con el tema de los derechos políticos en una sociedad democrática la Corte ha establecido que:

“[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada”, en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros⁴⁶. Al ponderar la importancia que tienen los derechos políticos la Corte observa que incluso la Convención, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos⁴⁷.

Asimismo, este Tribunal ha expresado que la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte y que por su parte, los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.

En relación con el contenido de los derechos políticos e importancia de su ejercicio para los miembros de las comunidades indígenas y étnicas, la Corte consideró que en el presente caso, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

La Corte se refirió además a la participación política, al señalar que ésta puede incluir diversas actividades que las personas realizan individual u organizadamente, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la

⁴⁶ Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A No. 13, párr. 31; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 35; El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 24 y 26.

⁴⁷ Cfr. La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 34.

dirección de los asuntos públicos, así como participar directamente en la formación de la política estatal. En este sentido, el ejercicio de los derechos a ser electo y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política.

La Corte se pronunció en este sentido al afirmar que:

Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán.

[...]

El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Estas condiciones generales de igualdad se entiende que están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.

En relación con la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, la Corte manifestó en el presente caso, que de conformidad con los artículos 23, 24 y 1.1 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y además debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.

La Corte ya había tenido oportunidad de referirse a la obligación que tiene el Estado de garantizar el goce de los derechos políticos, al señalar que dicha obligación no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que éste adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio,

considerando la situación de desventaja en la que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales⁴⁸.

En el presente caso la Corte debió considerar que se trata de personas que pertenecen a comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, quienes se diferencian de la mayoría de la población por sus lenguas, costumbres y formas de organización, y enfrentan serias dificultades que los mantienen en una situación de vulnerabilidad y marginalidad. De acuerdo al artículo 29.a) de la Convención no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en su aplicación se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial.

En relación a las limitaciones impuestas a los derechos políticos, la Corte afirmó lo siguiente:

La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida al derecho político. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones⁴⁹. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones⁵⁰. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos

⁴⁸ Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párr. 89; Condición jurídica y derechos humanos del niño, párr. 46; Caso Godínez Cruz. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 175; y Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166.

⁴⁹ Cfr. Eur. Court H.R., Case of Hirst v. the United Kingdom (no. 2), Judgment of 30 March 2004, para. 36.

⁵⁰ Cfr. Caso Ricardo Canese. Sentencia de 31 de agosto del 2004. Serie C No. 111, párr. 125.

el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue⁵¹.

Los Estados tienen el derecho de establecer estándares mínimos para regular la participación política en tanto éstos sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, procurando promover y fomentar diversas formas de participación para fortalecer la democracia, para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como las comunidades indígenas y étnicas.

No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que un ciudadano únicamente puede ejercer el derecho a postularse como candidato a un cargo electivo a través de un partido político. Al respecto, se señaló que “no se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia⁵², 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”.

⁵¹ Cfr. Caso Ricardo Canese. Sentencia de 31 de agosto del 2004. Serie C No. 111, párrs. 96 y 133; y Caso Herrera Ulloa. Sentencia de 2 de julio del 2004. Serie C No. 107, párrs. 121 y 123; La colegiación obligatoria de periodistas, párr. 46; ver también Eur. Court H. R., Case of The Sunday Times v. United Kingdom, para. 59; Eur. Court H. R., Case of Barthold v. Germany, para. 59; O.N.U., Comité de Derechos Humanos, Comentario general no. 27 de 2 de noviembre de 1999, párrs. 14 y 15; y O.N.U., Comité de Derechos Humanos, Comentario general No. 25, Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas (Art. 25), 12/07/96, CCPR/C/21/ Rev. 1/Add. 7, párrs. 11 y 16.

⁵² Cfr. Eur. Court H.R., Case of United Communist Party of Turkey and others v. Turkey, Judgment of 30 January 1998, para. 25; Eur. Court H.R., Case of Yazar, Karatas, Aksoy and Le Parti du Travail du Peuple (HEP) v. Turkey (no. 22723/93, 22724/93 and 22725/93), Judgment 9 April 2002, para. 32.

La Corte consideró que la participación en los asuntos públicos de organizaciones políticas diversas de los partidos, es esencial para garantizar la expresión política legítima y que además es necesaria cuando se trate de grupos de ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de esa participación, con lo que ello significa.

En el presente caso, la Corte consideró que “la restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por Yatama una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de las normas internas que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica, y afectó en forma negativa la participación electoral de dichos candidatos en las elecciones municipales de 2000”. Por su parte, “el Estado no ha justificado que dicha restricción atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo” y que “por el contrario, dicha restricción implica un impedimento para el ejercicio pleno del derecho a ser elegido de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas que integran Yatama”.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte estimó que la limitación analizada en el presente caso constituye una restricción indebida al ejercicio de un derecho político, que implica un límite innecesario al derecho a ser electo, a las que no son necesariamente asimilables todas las hipótesis de agrupaciones para fines políticos que pudieran presentarse en otras sociedades nacionales o sectores de una misma sociedad nacional.

Asimismo, la Corte encontró necesario indicar que:

[...] cualquier requisito para la participación política diseñado para partidos políticos, que no podrá ser cumplido por agrupaciones con diferente organización, es también contrario a los artículos 23 y 24 de la Convención Americana, en la medida en que limita, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de los derechos políticos y se convierte en un impedimento para que los ciudadanos participen efectivamente en la dirección de los asuntos públicos.

La Corte estimó en el presente caso, que el Estado “debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos

y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención”.

Por último, la Corte consideró que las violaciones a los derechos de los candidatos propuestos por Yatama son particularmente graves porque, como se ha dicho, existe una estrecha relación entre el derecho a ser electo y el derecho a votar para elegir representantes, y que se afectó a los electores como consecuencia de la violación al derecho a ser elegidos de los candidatos de Yatama. La referida exclusión significó que los candidatos propuestos por Yatama “no figuraran entre las opciones al alcance de los electores, lo cual representó directamente un límite al ejercicio del derecho a votar e incidió negativamente en la más amplia y libre expresión de la voluntad del electorado, lo cual supone una consecuencia grave para la democracia”. Como consecuencia de ello, al haber excluido la participación de los candidatos de Yatama se afectó particularmente a los miembros de las comunidades indígenas y étnicas que estaban representadas por dicha organización, al colocarlos en una situación de desigualdad en cuanto a las opciones entre las cuales podían elegir al votar, pues se excluyó de participar como candidatos a aquellas personas que, en principio, merecían su confianza por haber sido elegidas de forma directa en asambleas, de acuerdo a los usos y costumbres de dichas comunidades, para representar los intereses de los miembros de éstas.

Importancia de la jurisprudencia y opiniones consultivas de la Corte para el desarrollo de los derechos civiles y políticos

De acuerdo con la Convención, la Corte ejerce las funciones contenciosa y consultiva. La primera se refiere a la resolución de casos en que se ha alegado que uno de los Estados Partes ha violado la Convención y la segunda a la facultad que tienen los Estados Miembros de la Organización de consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención o “de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos”. También podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos de la OEA señalados en su Carta.

Función contenciosa

Por esta vía, la Corte determina si un Estado ha incurrido en responsabilidad internacional por haber violado alguno de los derechos consagrados o estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La competencia contenciosa del Tribunal se encuentra regulada en el artículo 62 de la Convención Americana, el cual establece:

1. Todo Estado Parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.
2. La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Deberá ser presentada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados Miembros de la Organización y al Secretario de la Corte.
3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.

De acuerdo con el artículo 61.1 de la Convención “[s]ólo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte”.

El artículo 63.1 de la Convención incluye la siguiente disposición concerniente a los fallos de la Corte:

Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

La Convención dispone además que la parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por

el procedimiento interno vigente para la ejecución de Sentencias contra el Estado y que, los fallos del Tribunal son definitivos e inapelables. Por último, la Convención establece que en “caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo” y que, los Estados “se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”.

La Corte, a través de su función contenciosa aplica el derecho de la Convención Americana sobre Derechos Humanos juzgando a los Estados y estableciendo de esta manera la eventual responsabilidad internacional de éste por el incumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Como ha señalado la Corte desde su más temprana jurisprudencia, “los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción”⁵³. En otras palabras, “los tratados concernientes a esta materia están orientados, más que a establecer un equilibrio de intereses entre Estados, a garantizar el goce de derechos y libertades del ser humano”⁵⁴.

La Corte señaló además que “desde este punto de vista, y considerando que fue diseñada para proteger los derechos fundamentales del hombre independientemente de su nacionalidad, frente a su propio Estado o a cualquier otro, la Convención no puede ser vista sino como lo que ella es en realidad: un instrumento o marco jurídico multilateral que capacita a los Estados para comprometerse,

⁵³ Corte I.D.H., El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Arts. 74 y 75). Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2; párr. 29.

⁵⁴ Corte I.D.H., “Otros Tratados” Objeto de la Función Consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; párr. 24.

unilateralmente, a no violar los derechos humanos de los individuos bajo su jurisdicción”⁵⁵.

Función consultiva

La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se encuentra contemplada en el artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual dispone:

1. Los Estados Miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Asimismo, podrán consultarla en lo que les compete, los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.
2. La Corte, a solicitud de un estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

Por este medio, la Corte responde consultas que le formulan los Estados miembros de la OEA o los órganos de la misma. De esta forma, la competencia consultiva de la Corte fortalece la capacidad de la Organización para resolver los asuntos que surjan por aplicación de la Convención, ya que permite a los órganos de la OEA consultar a la Corte en lo que les compete.

Respecto al mencionado artículo, la Corte sostuvo en su OC-1/82 que dicha norma confiere la más amplia función consultiva que se haya confiado a Tribunal internacional alguno, hasta el presente. Asimismo, en esa misma Opinión Consultiva, la Corte ha precisado que los términos de esa norma ponen de manifiesto el importante poder de apreciación del tribunal, para valorar las circunstancias de cada especie, frente a los límites genéricos que la Convención establece para su función consultiva, detallando que el mencionado poder de apreciación no puede confundirse con una simple capacidad discrecional para emitir o no la opinión solicitada.

⁵⁵ Corte I.D.H., El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Arts. 74 y 75). Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2; párr. 33.

Además, la Corte ha reconocido la naturaleza permisiva de su competencia consultiva y admitió, al analizar la posibilidad de emitir diferentes interpretaciones convencionales por parte de distintos tribunales internacionales, que las opiniones consultivas no tienen el mismo efecto vinculante que se reconoce para sus sentencias en materia contenciosa.

En relación con la labor interpretativa que el Tribunal realiza, éste señaló en su OC-14/94, que la Corte busca no sólo desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos, sino, sobretodo, asesorar y ayudar a los Estados miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales en la materia. Es decir, interpretaciones que contribuyan a fortalecer el sistema de protección de los derechos humanos.

Respecto a la diferencia entre la competencia contenciosa y consultiva, la Corte ha manifestado que no está llamada a resolver cuestiones de hecho para verificar su existencia sino a emitir su opinión sobre la interpretación de una norma jurídica, ya que la Corte en este ámbito cumple una función asesora. Asimismo, como ya se ha señalado existe una importante distinción entre el efecto vinculante entre ambas funciones. Por último, cabe señalar que la Corte ha estimado que lo que no se puede hacer es buscar que un caso contencioso bajo su consideración sea resuelto por ella a través de la competencia consultiva que, por su propia naturaleza, no brinda las oportunidades de defensa que le otorga la contenciosa al Estado.

Aporte a la justiciabilidad de los derechos civiles y políticos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos quedó formalmente instalada el 3 de septiembre de 1979, en San José, Costa Rica, país sede de la Corte. Sin embargo, no fue hasta el año de 1982 que la Corte recibe su primera solicitud de opinión consultiva⁵⁶ y en el año de 1986 sus primeros casos contenciosos⁵⁷. Durante la década de los ochenta la Corte emitió 10 opiniones consultivas y 8 sentencias en

⁵⁶ Corte I.D.H., "Otros Tratados" Objeto de la Función Consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1.

⁵⁷ Casos: Velásquez Rodríguez, Fairén Garbí y Solís Corrales, y Godínez Cruz contra Honduras.

casos contenciosos; en los noventa emitió 6 opiniones consultivas y 55 sentencias; y en el transcurso de la presente década dos opiniones consultivas y 60 sentencias sobre casos contenciosos. En total, la Corte ha emitido a lo largo de estos 26 años, 18 opiniones consultivas y 123 sentencias, lo que equivale a más 55 casos resueltos; sin dejar de lado las múltiples resoluciones de medidas provisionales emitidas en más de 55 casos.

Estas opiniones consultivas, sentencias y resoluciones judiciales integran una relevante doctrina internacional americana en materia de derechos humanos, en la cual la mayoría de los casos se refieren a derechos civiles y políticos. Las opiniones consultivas, por su carácter general, tienen un amplio alcance, abarcando a los poderes legislativos de los Estados, a sus órganos judiciales, así como a órganos de la propia Organización. Sin embargo, por su propia naturaleza estas opiniones no son de acatamiento obligatorio para los Estados. Por su parte, los casos contenciosos, si bien son asuntos específicos de una o persona o grupo de personas contra un Estado, éstos vienen a sembrar una importante jurisprudencia que permite a los Estados ajustar su accionar de acuerdo a los principios establecidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

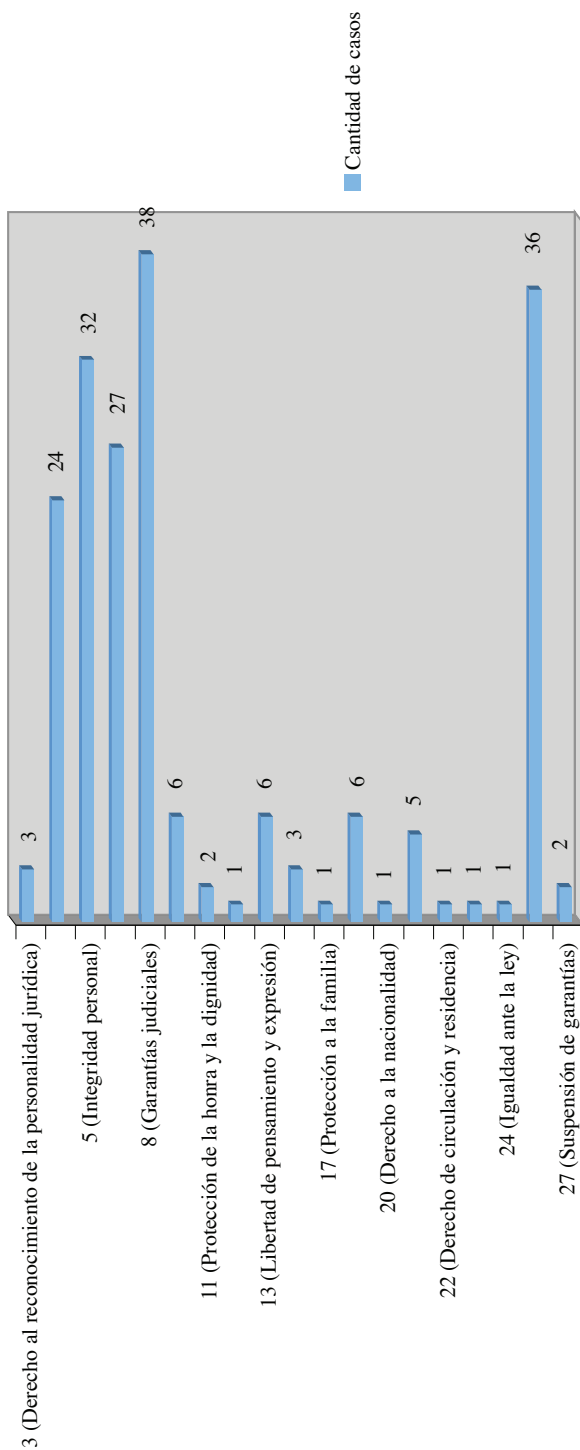
En cuanto a los principales temas, relativos a los derechos civiles y políticos, tratados por la Corte en sus opiniones consultivas, podemos señalar: pena de muerte, libertad de expresión, derecho a la nacionalidad, *habeas corpus* y garantías judiciales, debido proceso legal, y derechos humanos de los niños, así como de los migrantes indocumentados. Por su parte, en lo que a casos contenciosos se refiere, los derechos civiles y políticos que han sido mayormente declarados como violados por parte de los Estados, podemos señalar: derecho a la vida, derecho a la integridad y libertad personal, garantías judiciales, protección judicial, principio de legalidad y retroactividad, libertad de pensamiento y expresión, derechos del niño, derecho a la propiedad privada, protección de la honra y la dignidad, libertad de asociación, derecho a la nacionalidad, suspensión de garantías, protección a la familia, igualdad ante la ley y derechos políticos, entre otros.

Conclusiones

De la exposición precedente cabe deducir algunas conclusiones que son ilustrativas de la labor de la Corte Interamericana en materia de derechos políticos. Sobre esto cabe señalar lo siguiente:

- 1) Solamente un caso contencioso ha sido sometido a la consideración de la Corte relativo a la violación de derechos políticos, artículo 23 de la Convención Americana: el Caso Yatama vs. Nicaragua.
- 2) Como consecuencia de lo anterior, la jurisprudencia de la Corte en este campo ha sido reducida en comparación con otros derechos que reiteradamente se han alegado como violados en la mayoría de los casos sometidos al Tribunal: Derecho a la Vida, Derecho a la Integridad Personal, Derecho a la Libertad Personal, Derecho al Debido Proceso, Derecho de Acceso a la Justicia, Derecho a la Propiedad, etc.
- 3) Sin embargo, han sido sometidos a la consideración de la Corte dos casos, el Caso Ivcher Bronstein contra el Perú y el Caso Canese contra el Paraguay, que ilustran cómo a través de la violación de otros derechos, como la libertad de expresión o el derecho de circulación, se pueden afectar los derechos políticos de una persona. En materia social no hay hechos totalmente aislados o químicamente puros, por lo que se puede pretender al violar derechos no políticos de una persona es, precisamente, afectar sus derechos políticos.
- 4) La doctrina creada por la Corte, en uso de su función consultiva, es abundante en citas relativas a la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y, concretamente, las opiniones consultivas OC-8/87, “El *Hábeas Corpus* Bajo Suspensión de Garantías”, y OC-9/87, “Garantías Judiciales en Estados de Emergencia”, constituyen valiosos instrumentos para la protección de los derechos políticos, que de acuerdo con el artículo 27 de la Convención, nunca pueden ser suspendidos, en situaciones de guerra, peligro público u otros tipos de emergencia.
- 5) La ampliación de la jurisprudencia de la Corte en materia de derechos políticos y su desarrollo conceptual por el Tribunal, es una posibilidad que está en manos de la Comisión Interamericana y de los propios Estados Partes, a los que únicamente faculta el artículo 61.1 de la Convención, a someter casos a la Corte.

Artículos de la C.A.D.H. declarados violados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos



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 democracia¹. 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

¹ 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 país², son por esencia derechos que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político³.

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

² Demanda de la CIDH ante la Corte Interamericana, caso Yatama contra Nicaragua.

³ 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”⁴.

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.

⁴ 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...”⁵.

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

⁵ 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 reunión⁶

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...⁷.

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

⁶ 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...”

⁷ 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...⁸.

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 sandinistas⁹.

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.

⁸ CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina, 1980.

⁹ 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 derecho¹⁰.

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

¹⁰ 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 Estado¹¹. 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”¹².

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 inadmisibles¹³.

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”¹⁴.

Por su parte, la Corte Interamericana estableció que:

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

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

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

¹⁴ 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 democracia¹⁵, 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”¹⁶.

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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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 congresos¹⁷. 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 trámite¹⁸.

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 caso¹⁹. Se llegó a un acuerdo de solución amistosa, que protegió, en su aplicación concreta, la participación de la mujer en la vida política²⁰.

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

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

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

²⁰ 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 Iguchi²¹. 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 México²².

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.

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

²² 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 electorales²³.

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.

²³ 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.

La protección internacional de los derechos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana

*Diego García-Sayán**

¿Por qué la Carta Democrática Interamericana?

El 11 de setiembre del 2001, la Asamblea General Extraordinaria de la OEA convocada en Lima, adoptó la Carta Democrática Interamericana. En su proceso de elaboración y adopción, la sociedad civil había jugado un papel muy importante a través de un amplio proceso de consultas que contribuyó a enriquecer y mejorar notablemente el proyecto original. En el mismo contexto de la Asamblea General Extraordinaria de Lima, se llevó a cabo una rica sesión de organizaciones no gubernamentales que abrió una dinámica distinta para reuniones como ésta.

La experiencia peruana había sido una suerte de punto de inflexión del sistema interamericano para afrontar situaciones más complejas que las del tradicional golpe militar. En esa experiencia de recuperación de la democracia se pusieron de manifiesto las fortalezas y debilidades del instrumental interamericano para la defensa colectiva de la democracia. Ese exitoso proceso de recuperación democrática fue un interesante caso de laboratorio sobre el papel que puede cumplir el sistema interamericano como complemento y refuerzo de la lucha democrática interna. Sobre esa base surgió en el Perú la idea de proponerles a los países del continente una Carta Democrática Interamericana que sistematizara los principios democráticos fundamentales y que estableciese mecanismos adecuados de prevención y respuesta ante

* Peruano. Abogado con especialidad en Derecho Internacional y Constitucional, Derechos Humanos y Ciencias Políticas. Actualmente es Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Director General de la Comisión Andina de Juristas. Ha sido Ministro de Relaciones Exteriores de su país, así como Ministro de Justicia. Asimismo, ha sido miembro del Congreso de la República del Perú. Hasta el 2004 fue Presidente del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU. Es miembro del Consejo Permanente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad de Ciencias Aplicadas. Ha sido Director de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) 1992-1994.

amenazas a la democracia y que previera situaciones y circunstancias más complejas que las de un golpe militar.

Como se sabe, la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) proclamó en 1948 los derechos fundamentales de la persona, sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo y estipula que respetar los derechos de la persona es uno de los deberes fundamentales de los Estados. Entre los objetivos primigenios de la OEA figuraba el de "... promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención".

El fin de la guerra fría a fines de la década del 80 y principios de la década del 90 trajo, entre otras consecuencias, la reafirmación a nivel global de los valores democráticos. En el caso del continente americano, permitió una nueva ola de desarrollos normativos positivos, entre ellos, las disposiciones aprobadas en las Cumbres hemisféricas, la Resolución 1080 de 1991, el Protocolo de Washington de 1992 y la Resolución 1753 aprobada el año 2000 en relación al caso del Perú. Algunos de estos desarrollos introdujeron acciones preventivas y de promoción a la democracia. La decisión más relevante de la década del 90 fue la resolución 1080 (1991), conocida como "Democracia Representativa".

Esta resolución 1080 establece un procedimiento para defender la democracia cuando sea quebrantada, que incluye una reunión urgente de consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. La verdad de los hechos es que si bien el procedimiento se invocó en tres oportunidades para responder a serios quebrantamientos institucionales en Haití (1991), Perú (1992) y Guatemala (1993), lo cierto es que con excepción de Guatemala, los resultados fueron desalentadores. Por otro lado, el Protocolo de Washington, aprobado en 1992 y que llevó a la modificación de la Carta, estableció que "un Estado miembro de la Organización, cuyo gobierno democráticamente constituido haya sido *derrocado* por la fuerza, puede ser suspendido del derecho de participar en los consejos de la Organización" (subrayado mío). El texto se circunscribe al "derrocamiento", de un gobierno con lo que quedaban fuera de la regulación situaciones como las que de manera emblemática expresó Fujimori con la destrucción del régimen democrático desde dentro. El multilateralismo y sus reglas quedaban, así, desfasados frente a un proyecto autoritario como el que encarnaba y del cual era cabecilla Fujimori.

Había y hay un telón de fondo muy claro. La historia del continente americano está marcada por una disociación entre el plano de los

valores, las normas y la práctica política en materia de defensa de la democracia. La vida política de la región está plagada de golpes de Estado, dictaduras, atropellos y violaciones a los derechos humanos. El resultado final de la recuperación democrática en Perú, no obstante, permitió no sólo terminar con una dictadura corrupta sino fortalecer la institucionalidad del sistema interamericano en su capacidad de defensa de la democracia y los derechos humanos. A ello se llegó como efecto de una gran lucha popular que articuló acciones que la oposición democrática peruana impulsó en el plano internacional. Si bien se actuó en distintos ámbitos geográficos e institucionales, no cabe duda de que se acertó al concentrar la estrategia de trabajo en el continente americano y en la OEA. Esa rica experiencia permitió detectar las debilidades y fortalezas del sistema de lo cual se desprendió, precisamente, la idea de la Carta Democrática Interamericana.

La experiencia peruana de 1992 (año del “autogolpe” de Fujimori) había demostrado las limitaciones del sistema interamericano para hacer frente –de manera oportuna y firme– a una amenaza o ataque a la democracia. Luego del “autogolpe”, los principios democráticos se sometieron a los resultados de transitorios sondeos de opinión y en los hechos se convalidó el atropello antidemocrático con el que se inició el proyecto autoritario. Una misión de la OEA, oscura y contemporizadora –con el golpe de Fujimori, por cierto– dejó para la mayoría la sensación de que una suerte de macabra *realpolitik* era lo que contaba y que los principios de la Carta de la OEA y de tantos otros instrumentos eran un fatuo saludo a la bandera.

El curso de la historia, sin embargo, no es inercial y está sujeto a lo que los actores sociales hagan sobre él. Así, en el caso del Perú se pudo conseguir que el sistema interamericano jugase un papel fundamental en el año 2000. Fueron varios los hitos fundamentales en el proceso de recuperación democrática peruana. Destacan una vigorosa Misión de Observación Electoral y, luego, la Asamblea General de la OEA que se llevó a cabo en Windsor, Canadá, en junio del 2000. Finalmente, la denominada “Mesa de Diálogo de la OEA” derivada de las decisiones adoptadas en Windsor.

En la Asamblea General de la OEA en Windsor se creó, en los hechos, un mecanismo *ad hoc* para el Perú, más sustantivo y de proyección que la Resolución 1080. El resultado de la negociación fue la aprobación de la Resolución 1753 que abrió un curso real de acción multilateral positivo y constructivo para la defensa de la democracia en el Perú. Esta resolución y su puesta en práctica sentó un precedente

sumamente importante en defensa de la democracia en el hemisferio por varias razones: a) puso en evidencia formas más sutiles de amenazar a la democracia no contempladas en la Resolución 1080 ni en el Protocolo de Washington de 1992; b) demostró, una vez más, que no existe oposición entre los principios y mecanismos de defensa de la democracia y los derechos humanos y el principio de no intervención; c) incorporó en el proceso de solución de la crisis peruana no sólo al gobierno sino a la oposición democrática y a la sociedad civil, a través de un mecanismo imaginativo y eficaz como fue la Mesa de Diálogo.

La Misión de Alto Nivel, prevista en esa Resolución, integrada por el entonces Canciller canadiense Lloyd Axworthy y por el Secretario General César Gaviria, llevó una propuesta de trabajo, tanto sustantiva como procesal, derivada de consultas previas a “las partes” y que luego de complejas negociaciones fue aceptada por el gobierno y por la oposición democrática. Una propuesta que contenía una agenda sustantiva de 29 puntos a tratar y resolver por consenso, por acuerdos entre los partidos de la oposición democrática y el gobierno. En esos 29 puntos estaban recogidos los temas más cruciales de la agenda democrática peruana. La denominada “Mesa de Diálogo de la OEA” se convirtió en los hechos en una suerte de “gobierno paralelo” con la legitimidad de la que carecía un agonizante régimen surgido de una elección fraudulenta. Allí se dieron pasos fundamentales para avanzar en la democratización del país y para acabar con la dictadura de Fujimori lo que en efecto ocurrió cuando el cabecilla de la misma se fugó al Japón en la tercera semana de noviembre del 2000 dando paso al gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua.

La experiencia peruana fue un punto de inflexión del sistema interamericano para reafirmar y afinar estándares y procedimientos de defensa colectiva de la democracia. Con esos antecedentes, se tomó en el gobierno de transición peruano la decisión de preparar un instrumento que sistematizara los principios democráticos fundamentales y que estableciese mecanismos adecuados de prevención y respuesta frente a amenazas a la democracia. Así surgió la idea de una Carta Democrática Interamericana, que permitiese contar con referentes más precisos de reglas del juego en defensa de la democracia. En el proceso de elaboración y adopción de la Carta, la sociedad civil jugó un papel muy importante a través de un amplio proceso de consultas que contribuyó a enriquecer y mejorar notablemente el proyecto original.

Un día dramático, el 11 de setiembre del 2001, se adoptó por aclamación en Lima la Carta Democrática Interamericana. Acaso la

aprobación de la Carta esa mañana fue la primera y más clara respuesta al grave ataque del terrorismo internacional que venía de producirse por lo que la Carta entraña de sólida afirmación de la democracia, el pluralismo y la tolerancia.

La democracia y los derechos fundamentales

En los instrumentos fundamentales de la OEA, la democracia y el respeto a los derechos humanos están concebidos de manera interdependiente. Esta vinculación está explícitamente presente, por ejemplo, en el Preámbulo de la Carta, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Declaración de Santiago de 1959 perfiló más aún esta unidad conceptual entre derechos humanos y democracia, al definir los estándares democráticos interamericanos. Menos lejana en el tiempo, la Resolución 991, “Derechos y democracia”, establece que los miembros de la OEA deben afianzar sus sistemas democráticos a través del pleno respeto de los derechos humanos.

Es en la colosal distancia entre la norma internacional y la realidad que nace la percepción de que los principios y las normas de la OEA eran básicamente retóricos. La historia de nuestro continente da cuenta de la imperiosa necesidad de traducir en herramientas reales, provistas de recursos y procedimientos concretos, de cara a prevenir las alteraciones al orden democrático o para poder reaccionar oportuna y apropiadamente frente a ellos.

La Carta Democrática Interamericana es el instrumento concebido para ese propósito siendo evidente, por cierto, que como cualquier instrumento jurídico, debe su operatividad a las decisiones que se adopten –o no– por los órganos o autoridades encargados de hacerlo en función de las situaciones específicas en las que sus disposiciones pudiesen resultar aplicables.

Destaca en la Carta Democrática Interamericana, primero, una definición integral de democracia que no se agota en aspectos esenciales como las elecciones libres o la libertad de expresión y que incorpora, más bien, el conjunto de desarrollos conceptuales de las últimas décadas.

Así, “elementos esenciales” y “componentes fundamentales” de la democracia representativa son enumerados en los artículos 3 y 4 de la Carta dando cuenta de la multiplicidad de aspectos que integran

la democracia a la luz de las evoluciones producidas en los últimos lustros. En primerísimo lugar, entre los elementos esenciales destacan “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales” para ser seguido de todos los ingredientes que le hacen al acceso democrático al poder: elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos¹.

Pero así como la democracia requiere no sólo legitimidad “de origen” sino también legitimidad “de ejercicio”, en la Carta Democrática Interamericana se destaca los componentes fundamentales de ésta: transparencia de las actividades gubernamentales, probidad responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. También se pone énfasis en un asunto fundamental como la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia².

La Carta Democrática, por su parte, pone énfasis también en aspectos esenciales de la vida ciudadana en lo que se suele categorizar como “derechos económicos y sociales” como ingredientes fundamentales de la democracia. En ese orden de ideas, se expresa claramente que “la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente”³. También se pone

¹ Artículo 3. 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.

² Artículo 4. 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.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

³ Artículo 11. La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

énfasis en el carácter "...universal, indivisible e interdependiente"⁴ de las libertades fundamentales y los derechos humanos.

Se destaca, asimismo, con precisión que "la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia"⁵. La educación⁶ y la protección del medio ambiente⁷ son señaladas, por otro lado, como elementos estrechamente imbricados con la democracia. También se establece que la eliminación de la discriminación así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes contribuyen al fortalecimiento de la

⁴ Artículo 7. 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.

⁵ Artículo 12. La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Los Estados Miembros de la OEA se comprometen a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del Hemisferio. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia.

⁶ Artículo 16. La educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías.

⁷ Artículo 15. El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.

democracia y la participación ciudadana⁸. Todo ello poniendo de relieve, finalmente, el pleno ejercicio los derechos de los trabajadores⁹.

Las amenazas a la democracia y su defensa colectiva

Con esos elementos conceptuales fundamentales, que dan cuenta de una definición comprehensiva de la democracia, la Carta Democrática Interamericano establece diversos procedimientos de acción del sistema en función de distintas situaciones de amenaza o afectación de la democracia. Es decir, el diseño de la defensa colectiva de la democracia para lo cual se plantean diferentes grados de amenaza o afectación a la democracia y, luego, los mecanismos de acción y respuesta por parte del sistema interamericano.

En la Carta se plantean esencialmente tres tipo de situaciones de “amenazas a la democracia”: a) “riesgo en el proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder” (Arts. 17 y 18)¹⁰; b) “alteración del orden constitucional” (Art. 20)¹¹, y;

⁸ Artículo 9. La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

⁹ Artículo 10. La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio.

¹⁰ Artículo 17. Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.

Artículo 18. Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

¹¹ Artículo 20. En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata

c) “ruptura del orden democrático” (Art. 21)¹². Como es natural, el significado concreto de cada una de estas situaciones se debe ir dando a través de lo que podríamos llamar “definiciones operacionales” que correspondía ir produciendo, en función de cada situación, a las autoridades concernidas y, en especial, a los órganos competentes de la OEA, en particular el Consejo Permanente. Ha sido la falta de decisión política de recurrir al instrumental de la Carta Democrática Interamericana lo que ha impedido que cada uno de estos conceptos sea desarrollado y afinado.

Es evidente, sin embargo, que se está ante tres situaciones que –gruesamente– dan cuenta de grados distintos de deterioro de la democracia. Desde el simple “riesgo” hasta la “ruptura del orden constitucional” pasando por la más amplia y compleja situación de “alteración del orden constitucional”. Si bien el “riesgo” es una categoría más bien vaga y amplia, que se refiere a “situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder”, es claro que cuando se habla de “ruptura

del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

12 Artículo 21. Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.

El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.

del orden constitucional” se está haciendo referencia al golpe de Estado; desde el clásico “golpe militar” hasta el “autogolpe” tipo Fujimori.

Es la categoría de “alteración del orden constitucional” la que requiere un trabajo especial en su precisión para recoger dentro de ella una serie de situaciones complejas y de difícil manejo que se están viendo con lamentable frecuencia en varios países de la región. Los contextos son, por lo general, confusos y llenos de zonas grises por lo que cualquier intento de categorización o “definición” corre el riesgo de quedar siempre corta frente a la dinámica de la realidad.

En una conferencia efectuada en el 2002 en la Universidad de British Columbia (Vancouver, Canadá) se avanzó en esbozar lo que podrían ser componentes de la “alteración”: finalización ilegal o arbitraria de funcionarios electos por la acción de funcionarios no electos; nombramiento o remoción arbitraria o ilegal o interferencia en la designación o deliberaciones de miembros del poder judicial o de los cuerpos electorales; interferencia de funcionarios no electos en la jurisdicción de funcionarios electos; uso de la función pública para atacar o interrumpir las actividades normales y legales de la oposición política, la prensa o la sociedad civil.

En cualquier caso, el instrumental se irá afinando y precisando en la medida en que se vaya desarrollando lo que podríamos llamar “jurisprudencia” de la Carta Democrática. Hasta el momento eso no se ha producido por la evidente inacción de los órganos que estaban llamados a actuar en situaciones de crisis democrática en nuestra región.

Ante cada una de esas tres situaciones la Carta Democrática Interamericana plantea también formas y grados diferentes de acción del sistema como manifestación de la defensa colectiva de la democracia. Frente a la hipótesis de “riesgo en el proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder”, la Carta pone el foco de la acción en la iniciativa del gobierno concernido (el que puede recurrir a la Organización de Estados Americanos conforme al artículo 17). No se descarta una iniciativa de la OEA, en la medida en que para su prosecución se cuente con el consentimiento del gobierno concernido (Art. 18). El manejo de esta crisis se daría a través de *visitas y buenos oficios*.

En lo que respecta a la “alteración del orden constitucional”, la Carta establece que cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrán solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente

para “realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente”¹³. El Consejo Permanente puede disponer gestiones diplomáticas, incluidos los buenos oficios. Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas. La Carta establece que cuando se presenten casos de “alteración” o de “ruptura” ello constituye, “mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización”¹⁴.

Finalmente, al plantearse una hipótesis de “ruptura del orden constitucional”, debe convocarse a la Asamblea General a un período extraordinario de sesiones. Si en dicha Asamblea se constata “que se ha producido la ruptura del orden democrático (...) y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de *suspender* a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato”¹⁵.

Límites en la utilización de la Carta Democrática Interamericana

La Carta Democrática Interamericana se elaboró en la perspectiva de la unidad conceptual y normativa entre la democracia y los derechos

¹³ Artículo 20.

¹⁴ Artículo 19. Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Québec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.

¹⁵ Subrayado añadido. Artículo 21. Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA

humanos. En ella, la democracia es el modelo en el que los derechos humanos se articulan como ingrediente esencial. Es decir, no hay democracia sin derechos humanos vigentes y sin compromiso estatal de respeto de los mismos.

Al mismo tiempo, la Carta Democrática Interamericana tiene como núcleo central una redefinición y ampliación de los mecanismos de acción para preservar y defender la institucionalidad democrática:

- a. En primer lugar, aquellos que se activan para obtener la cooperación de la OEA, en los casos en que los propios gobiernos democráticamente electos puedan recurrir a la organización para obtener acciones e buenos oficios frente a situaciones que amenacen con afectar la vigencia del Estado de Derecho y la vida democrática.
- b. En segundo lugar, los casos en los que se afecten el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, las llamadas “alteraciones del orden democrático” en las que se activan el Consejo Permanente o la Asamblea General.
- c. En tercer lugar, los casos de acción colectiva en la hipótesis de ruptura del orden democrático. En situaciones como éstas, de no prosperar las gestiones diplomáticas o los buenos oficios, la acción de defensa colectiva de la democracia puede llegar a las sanciones diplomáticas a los gobiernos que hayan usurpado el poder legítimo o que, habiendo accedido al poder por elecciones libres y justas, afecten la institucionalidad democrática en el ejercicio arbitrario de ese poder.

El tema de la defensa colectiva de la democracia en el hemisferio es de honda gravitación y más aún en un contexto en el que la democracia sufre en muchos casos los embates de la ingobernabilidad, la incompetencia gubernamental y el descontento social. A tenor de su importancia, es que nace la interrogante de cómo hacerla cumplir en un

con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.

El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.

contexto en el que el sistema interamericano no ha hecho lo suficiente en los casi cuatro años transcurridos desde la aprobación de la Carta Democrática Interamericana.

Es bueno precisar que como cualquier instrumento jurídico, la vitalidad y eficacia de la Carta Democrática Interamericana está en función de cómo se aplique e interprete. Y ello depende, ante todo, de quienes tienen las facultades de aplicarla e interpretarla. Estos son, en primer lugar, los Estados miembros de la OEA y la propia secretaría de la organización. Y aquí hay un asunto que podríamos llamar estructural que expresa los límites de las organizaciones multilaterales cuando estamos hablando de temas políticos. En este caso tenemos al menos tres limitantes importantes.

Es evidente que si los Estados no analizan su propia situación o la de los demás Estados a la luz de la Carta Democrática Interamericana, el Consejo Permanente no hará uso de la Carta ya que se encuentra integrado precisamente por los representantes de esos Estados, igualmente, si el Secretario General no hace uso de las facultades de iniciativa que le confiere la Carta. Esta es, pues, una primera limitante que le hace al conjunto de organizaciones multilaterales en las que muchas veces se opta por una lógica de “no pisarse la cola” en sensibles asuntos políticas.

Adicionalmente, la OEA tiene lo que se constituye en un aspecto “estructural” específico que es una segunda limitante evidente de esta organización: la asimetría a su interior. El hecho que un país –precisamente la gran potencia global– sea miembro de la organización hace que si bien la regla de “un país-un voto” establece formalmente las relaciones entre los países miembros, en la que todos los Estados son iguales, hay de hecho uno que es “más igual” que los demás. Y es, además, el que financia aproximadamente el 60% del presupuesto ordinario de la OEA con lo cual la asimetría conceptual se expresa en la muy concreta gestión interna de la organización. Toda esta situación de asimetría, acompañada de la tortuosa historia de la región, alimenta en algunos, enfoques y percepciones de recelo y sospecha sobre la “injerencia” de la organización en asuntos considerados soberanos.

Finalmente, hay un asunto que podríamos llamar de contexto. Ese mismo 11 de setiembre de 2001, mientras en Lima se aprobaba solemnemente la Carta Democrática Interamericana, el terrorismo internacional atacaba en Nueva York y Washington. Se abría una etapa

en la que la prioridad de importantes actores internacionales pasó a ser la seguridad desplazando a la democracia y los derechos humanos.

El poco oxígeno que la OEA y sus países miembros le han dado a la Carta Democrática para que ésta pueda vivir y aplicarse, es resultante directa de todas estas limitaciones y circunstancias. Así, pasaron las crisis de varios países sin que la Carta fuese invocada ni aplicada pese a que había y hay razones poderosas para hacer uso de ella casi cada mes.

Sin embargo, en la región hay condiciones que deberían apuntar a que las cosas se orienten en un rumbo diferente. La reiteración de crisis políticas en varios países de la región dan cuenta que se está en una fase de nuestra historia política y social que va más allá de la simple suma de crisis locales. Hay elementos comunes en todas ellas y es de interés de la región y de los pueblos que la integran que la salida de esta crisis se de a través de una profundización y ampliación de la democracia y no de opciones autoritarias de distinto signo y características. Hay, además, pueblos que han dado cuenta de manera reiterada de su capacidad de hacer frente a crisis diversas y de poderlas superar positivamente.

Lo que es claro es que la OEA requiere una redefinición de sus prioridades, asunto sobre el cual el nuevo Secretario General, José Miguel Insulza, ha hecho ya reiterados planteamientos. Sin duda, parecería que en las áreas de democracia, derechos humanos y seguridad, la OEA podría tener un trípode sustentatorio para una estrategia institucional adecuada. Ésa es una clara línea de prioridades y de asignación presupuestal. Seguir pretendiendo que la OEA puede jugar un papel protagónico en programas de desarrollo, cuando existen el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o la Corporación Andina de Fomento, es perder el tiempo y recursos escasos. O pretender que la OEA pueda desempeñar un papel especial en áreas como las del comercio, las telecomunicaciones o la ciencia y la tecnología. Entonces, pues, a lo que es esencial: a lo que otros no hacen y que la OEA puede hacer.

Sobre la base de esas definiciones sustantivas se debe dar la reestructuración presupuestal que debe suponer el aumento de las cuotas por parte de los países latinoamericanos. Si se quiere que la organización tenga una dinámica propia como ente multilateral y que no esté atada a las decisiones de un país, los países miembros tienen que asumir las responsabilidades históricas que demanda la hora presente, en lo político y en lo presupuestal. Sólo en ese rumbo podrá manejarse

el déficit presupuestal y equilibrar mejor el origen de los recursos ordinarios de la organización.

Se actúa con excesiva cautela no procediendo cuando es evidente que se requiere dar pasos concretos. Ese ha sido el caso de varias crisis políticas en la región en los últimos tres años. Una suerte de “coalición” informal de países promotores de la democracia dentro de la OEA, puede jugar un papel impulsor de ciertos debates e iniciativas. Lo mismo una Secretaría General remozada en medio de una situación institucional que sigue siendo difícil, puede adoptar iniciativas e impulsar gestiones y buenos oficios dentro de lo que son sus propias atribuciones. No se trata, por cierto, de “intervenir” ni de imponer cánones y estándares democráticos sino de promover salidas institucionales y democráticas a las crisis que seguramente vendrán.

En este proceso le toca a la sociedad civil jugar un papel fundamental. Promoviendo la difusión de análisis e información e, incluso, iniciativas concretas como la Red Andina Democrática que viene impulsando la Comisión Andina de Juristas. Este es un aspecto fundamental que no requiere de formalización previa para actuar; es su propia dinámica la que debe ir generando espacios, poniendo temas en agenda y produciendo ciertos resultados y acciones. También corresponde a la sociedad civil fiscalizar a sus representantes y sus líneas de acción política a nivel nacional y en los foros internacionales a fin de que éstas últimas reflejen la voluntad y el interés del pueblo soberano.

Democracia, sistemas electorales y partidos políticos

Ética, diálogo y democracia

*Manuel E. Gándara Carballido**

Introducción

En los últimos años se ha vuelto tópico hablar de la crisis de la democracia. Algunos, queriendo evitar pesimismo injustificado dirán que es necesario no confundirla con meras crisis en la democracia. En todo caso, la puesta en duda sobre la capacidad de nuestras democracias reales para responder a los problemas concretos y acuciantes que como población nos aquejan, y la aparición de un importante apoyo a salidas “menos democráticas” pero más efectivas en el ámbito económico, han obligado a someter a revisión a las democracias reales. Un dato contundente avala esta afirmación: “En 2002 el 57% de las ciudadanas y ciudadanos de América Latina prefería la democracia respecto de cualquier otro régimen. Sin embargo, de los que dicen preferir la democracia a otros regímenes, un 48,1% prefiere el desarrollo económico a la democracia y un 44,9% apoyaría un gobierno autoritario si éste resolviera los problemas económicos de su país”¹.

Quienes orientamos nuestra reflexión y actuación desde el marco ofrecido por la perspectiva de derechos humanos, creemos que tal revisión debe llevar a someter a crítica las contradicciones internas que han estado presentes en la puesta en marcha de las democracias en América Latina. En este sentido apostamos por una salida a la crisis democrática que pasa, no por su debilitamiento, sino, por el contrario, por su reforzamiento democrático. Se hace, pues, necesario democratizar la democracia.

Con el propósito de “democratizar la democracia” se hace necesario profundizar en las relaciones entre ésta y el ejercicio dialógico. Esta relación entre democracia y diálogo, que apunta tanto a la

* Venezolano. Ex alumno del XXIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Activista en derechos humanos y educador. Coordinador del Programa de Formación a Líderes Comunitarios de la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz.

¹ PNUD Encuesta, elaboración propia con base en *Latinobarómetro* 2002. PNUD: 2004, 80.

democratización del diálogo como a la constitución de una democracia dialógica, exige el abordaje ético más allá de meras consideraciones de carácter pragmático u operativo.

En este marco nos proponemos establecer los vínculos constitutivos entre el hecho dialógico y la democracia. Para ello, luego de presentar brevemente el debate en torno a lo que ha de entenderse por democracia y sus relaciones con el estado de derecho, así como de las exigencias éticas inherentes a este modelo político, nos detendremos en las implicaciones éticas y políticas que para la misma comporta el hecho dialógico. Esta reflexión nos permitirá acercarnos a algunos aportes que la ética del diálogo hace a la construcción de la democracia. Las conclusiones de este trabajo se recogen presentando algunos retos que a partir de estas reflexiones quedan planteados para el quehacer educativo.

El necesario debate en torno a la democracia

Aunque la democracia se haya convertido de hecho en un mecanismo para decidir quien debe ejercer el poder, y concretamente en la aplicación indiscriminada de la regla de las mayorías, la democracia moralmente deseable y legítima no se reduce a un mero mecanismo, sino que consiste en un modelo de organización social, basado en el reconocimiento de la autonomía de los individuos y de cuantos derechos lleva aparejado el ejercicio de tal capacidad auto legislatora y en el reconocimiento de que la dirección de la vida comunitaria debe ser el resultado de la igual participación de todos. El respeto por la autonomía individual y colectiva sólo se adquiere desde una forma de vida participativa, que ayuda a desarrollar el sentido de la justicia.

A. Cortina. *Ética sin moral.*

Quizá estemos corriendo un riesgo con la democracia: de tanto oír hablar de ella, escucharla en los discursos y defenderla en nuestras discusiones, de tanto manosear el término, podemos terminar vaciándola de sentido, convirtiéndola en un referente acomodaticio, en una mampara que encubra y justifique cualquier proyecto colectivo sin importar las concreciones que éste tenga en la forma en que hacen posible la vida aquellos que lo encarnan. Tratándose sin duda de algo

que reconocemos como importante, creemos necesario prestar atención a lo que entendemos por democracia; con ello tendremos mayores posibilidades de intervenir en su realización histórica, detectando fortalezas y debilidades en las representaciones sociales que vamos construyendo, y avizorando así posibles caminos a seguir.

Resulta significativa la dificultad para lograr un consenso entre los distintos autores en torno a la noción de democracia. Mientras para unos se trata de un sistema de gobierno, de un mecanismo “formal” para la toma de decisiones, de un procedimiento para el ejercicio del poder, para otros, la democracia, además de un sistema, debe ser entendida también como una forma de vida, siendo inherente a ella una serie de principios que han de orientar las relaciones y la construcción del proyecto común. Una y otra propuesta pretenden, con énfasis distintos en la carga de realismo o capacidad utópica, dar cuenta del necesario reconocimiento de la autonomía de las personas, de su capacidad para tomar decisiones en la construcción de los proyectos colectivos. Este reconocimiento implica la necesaria igualdad de todos y todas las ciudadanas ante la ley; igualdad que ha de expresarse a través de diversos mecanismos que manifiesten la voluntad particular ante el colectivo.

Ver en la democracia el dispositivo que ha de servir para que los individuos puedan minimizar sus conflictos, llevándolos a niveles tolerables por las partes afectadas, centrándola, por tanto, en la necesidad de mecanismos de negociación o pactos, dado que “los pactos sirven, primero para que las partes logren mediante el diálogo un punto de equilibrio, y segundo como posibilidad para racionalizar sus intereses buscando puntos de encuentro que tiendan a la sana convivencia”², nos parece una opción válida, pero insuficiente.

Una muestra fehaciente de la carencia propia de una democracia comprendida sólo como mecanismo formal, la constituye el actual proceso de desencanto que con la democracia se vive a lo largo de toda América Latina, reflejado, entre otros estudios, en el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulado “La democracia en América Latina”. Dicho desencanto parece tener en sus raíces el hecho de que el ejercicio democrático se llegó a convertir en un mero sistema de conciliación entre algunos actores políticos (miembros de partidos, funcionarios de la burocracia estatal, etc.) sin ningún tipo de control o vínculo de responsabilidad con el resto de la

² Da Silva: 2004, 17.

población (percibida y auto-percibida como actor de segunda categoría), constituyéndose lo que algunos autores han denominado “democracias delegativas”. A propósito de lo que venimos refiriendo, el informe antes mencionado, refiriendo al Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del PNUD, dice lo siguiente: “La democratización verdadera es algo más que elecciones. El hecho de conceder a todas las personas una igualdad política oficial no basta para crear en la misma medida la voluntad o capacidad para participar en los procesos políticos, ni una capacidad igual en todos de influir en los resultados. Los desequilibrios en los procesos y el poder político socavan a menudo el principio ‘una persona, un voto’, y la finalidad de las instituciones democráticas”³.

Es por ello que nos proponemos a continuación dar cuenta de algunos elementos que consideramos centrales en la democracia, pasando luego a considerar la necesidad de la existencia de un sustrato valórico y actitudinal indispensable para su configuración y desarrollo.

Simplificando bastante, según el nivel de participación directa o no en los diversos ámbitos de toma de decisión, se habla de “democracia representativa” como aquella en la que los ciudadanos eligen a quiénes han de gobernar (democracia como el gobierno querido por el pueblo), o de “democracia participativa” como aquella en la que se establecen diversos mecanismos para la participación de los y las ciudadanas en la cosa pública (democracia del pueblo). Dada la complejidad de nuestra sociedad actual, no nos parece posible prescindir de mecanismos de representación; ahora bien, ello en modo alguno ha de entenderse como excusa para impedir el que se estimulen con toda la fuerza que sea posible los espacios de participación ciudadana desde el diseño, la gestión y el control de lo público, así como en la evaluación del papel desempeñado por los representantes electos.

Consideramos que más que fijar posición entre las distintas formas de concebir el *quid* del hecho democrático, cualquier intento por ahondar en la vida en democracia exige la capacidad para reconocer y fortalecer tanto los elementos de carácter procedimental, formal, como aquellos propios de la democracia asumida como forma de vida. Unos y otros son necesarios en tanto significan manifestaciones diversas de la libertad y la igualdad, la justicia y la solidaridad, todas ellas fundamentos de la democracia entendida como concreción política del necesario reconocimiento de la dignidad de todas y cada una de las personas.

³ PNUD: 2004, 29.

Afirmamos la necesidad de atender y apostar a la constitución de un *ethos* democrático, entendiendo por tal *ethos* el talante moral, la actitud, la forma de vida propia que la democracia exige. Ello requiere no sólo atender a la actuación de los actores políticos profesionales, sino también comprobar la presencia de ciertos elementos en la subjetividad ciudadana que hagan posible tanto la efectividad y permanencia de los elementos propios de una democracia de carácter formal, como la asunción de un sistema mínimo de principios que la definirían sustantivamente.

Siguiendo la enumeración hecha por José Rubio-Carracedo⁴ tenemos que algunos rasgos e instituciones políticas que definen el modelo democrático en su aspecto formal son los siguientes:

- Control político sobre el gobierno, realizado por representantes electos.
- Representantes elegidos en elecciones libres e imparciales.
- Derecho universal al voto por parte de los adultos.
- Derecho por parte de los adultos a ser elegido a cargos electivos en el gobierno.
- Libertad de expresión, incluyendo la crítica al gobierno e instituciones.
- Derecho al acceso a medios alternativos de información protegidos por la ley.
- Derecho a asociarse libremente en partidos, organizaciones o grupos de interés que gozan de autonomía.
- Derecho al autogobierno efectivo e independiente por parte de la comunidad política democrática frente a presiones derivadas de la situación neocolonial, de bloques de alianzas o esferas de influencias.
- Dominio público regulado constitucionalmente.
- Controles y contrapesos entre los poderes del estado.
- Gobierno de mayoría que respeta los derechos de las minorías.
- Elecciones regulares e imparciales.
- Incertidumbre suficiente sobre los resultados electorales.

⁴ 2000.

- Apertura permanente del sistema con independencia del último ganador.
- Libertad individual y derecho a la privacidad, garantizados.
- Vinculación efectiva a los principios de justicia y garantía de los derechos humanos.

A partir de estos elementos de carácter formal, recogidos fundamentalmente por la concepción liberal de la democracia, se ha fraguado lo que hoy conocemos como Estado de derecho, noción que con el paso del tiempo se ha convertido en factor de legitimación de los regímenes políticos.

El Estado de derecho responde a un modo de organización propia de un tipo específico de Estado. A grandes rasgos, implica el que todos los poderes y las actuaciones del Estado estén regulados y controlados por medio de leyes creadas a través de procedimientos que consideren necesariamente la participación popular. Se requiere, pues, el respeto a los derechos fundamentales. Tendríamos al menos cuatro características generales propias del Estado de derecho, a saber: imperio de la ley, división de poderes, fiscalización de la administración y respeto de los derechos y libertades fundamentales. Detengámonos un poco en cada uno de ellos:

Se habla del “*imperio de la ley*” cuando se quiere dejar claro que dicha ley debe regir tanto a los gobernantes como a los ciudadanos. Nótese que decimos ciudadanos y no simplemente gobernados, y eso porque partimos de la idea de que la ley es, o debe ser siempre, expresión de la voluntad del pueblo, creada con su libre participación y con la representación de todos los grupos sociales. La ley en el Estado de derecho constituye ese piso común que habiéndose originado del consenso de todas las partes (y lo de “todas” habría que ponerlo en mayúscula, con negrillas y subrayado), sirve de marco común, pone los límites a aquello que como sociedad no estamos dispuestos a dejar a la libre decisión de cada quien. Por eso mismo, entendemos que esa ley debe regir para todos y todas, y quizá con más razón todavía para aquellos a los que el poder puede desviar de los propósitos que hemos definido en sociedad. Un verdadero Estado de derecho es todo lo contrario a eso que lamentablemente tanto oímos decir: “la ley se hizo para los pobres” o “el que hizo la ley, hizo la trampa”.

Por otra parte, está la necesaria “*división de poderes*”. Entre los distintos poderes que constituyen al Estado debe respetarse la

distribución y división de funciones, al mismo tiempo que deben darse las necesarias relaciones, controles e intervenciones entre ellos. Se evita así la concentración de poder en unos pocos funcionarios del Estado y se favorece el que sus instancias se supervisen entre ellas. En un verdadero Estado de derecho nadie tiene el monopolio del poder, toda cuota de poder se entiende como otorgada por la sociedad para ser ejercido al servicio de ella; por esto mismo, toda labor de poder es controlada, nadie actúa por la libre, todo el mundo debe rendir cuentas de lo que ha hecho con el poder que se la ha otorgado.

Legalidad de la Administración: Todo Estado que quiera ser considerado como respetuoso del Estado de derecho, deberá asumir la exigencia de someter la administración pública a la ley. Así, pues, el poder ejecutivo (el presidente, sus ministros, los gobernadores, alcaldes y demás instancias y funcionarios de gobierno) deberán actuar siempre según lo establecido por la Constitución y la normativa legal. Esto, además, implica que existan y funcionen, con la necesaria autonomía y diligencia, suficientes mecanismos de control judicial sobre las actuaciones del gobierno.

Mal podemos hablar de Estado de Derecho cuando no hay ley, o la hay y no se conoce, o se conoce pero no se aplica (“se acata pero no se cumple”), o sólo se aplica si no hay más remedio, o no hay supervisión sobre su aplicación, o no hay sanciones para quienes la incumplen, o las sanciones no se llevan a cabo.

Respeto a los derechos y libertades fundamentales: Cuando hablamos del respeto a nuestros derechos, no nos referimos sólo a su reconocimiento jurídico (formal), sino también a la efectiva materialización de los derechos humanos y de las libertades fundamentales con ellos relacionadas. Un Estado que no protege los derechos humanos, que no los promueve, que no los respeta a través de la actuación de sus funcionarios y funcionarias, que no los garantiza a través de los múltiples mecanismos que tiene a su disposición, sencillamente ha perdido la razón de ser de su existencia. Si el Estado no está al servicio de la dignidad de la persona, asegurando las condiciones necesarias para su desarrollo, mal puede justificar su permanencia como forma de organización política. Sin el efectivo reconocimiento de los derechos humanos, sin su real disfrute por parte de la población, no hay Estado de derecho.

Vista esta configuración de elementos de carácter formal propios de la democracia, preguntémonos ahora por el *ethos* que los haga posibles.

Apuesta a la necesidad de un *ethos* democrático

El ciudadano es, desde esta perspectiva (se refiere a la perspectiva ateniense), el que se ocupa de las cuestiones públicas y no se contenta con dedicarse a sus asuntos privados, pero además es quien sabe que la deliberación es el medio más adecuado para tratarlas, más que la violencia, más que la imposición; más incluso que la votación que no es sino el recurso último, cuando ya se ha empleado convenientemente la fuerza de la palabra... Una tradición se va abriendo paso desde este humus –la tradición republicana cívica–, que entenderá la política no como el momento de legitimación de la violencia... sino como la superación de la violencia por medio de la comunicación.

A. Cortina, *Ciudadanos del mundo, hacia una teoría de la ciudadanía.*

De cara a la constitución de un verdadero *ethos* democrático es ineludible la comprensión de la ley como el necesario marco regulador de la convivencia de todos y todas, no como el sistema de normas al que cada quien ha de someterse sólo cuando no lo quede más remedio.

La existencia o no de un *ethos* democrático a partir de su vinculación con el Estado de derecho, exige tanto el aprecio por la libertad como el reconocimiento y valoración por parte de todos y cada uno de los ciudadanos de los mecanismos institucionales que permiten negociar y equilibrar las diferentes libertades que pueden llegar a entrar en conflicto, así como de los sistemas efectivos de reglas que permiten regular la convivencia ciudadana. Así como es imprescindible para la constitución y el ejercicio de la democracia la existencia efectiva de instituciones operativas que funcionen sobre la base de reglas abstractas, es necesario que dichas instituciones sean percibidas por la ciudadanía como parte de su vida y a favor de ella, no como una pesada carga o como una realidad ajena al servicio de quienes detentan el poder.

Se requiere no sólo superar la actual debilidad de las instituciones constituidas, su bajísima credibilidad, sino también la poca estabilidad

que tiene en nuestros países todo compromiso que se sustente sobre vínculos que vayan más allá de las relaciones primarias e inmediatas. Sin duda, es mucho lo que necesitamos en materia de cultura institucional; requerimos el surgimiento y fortalecimiento de relaciones abstractas, más allá del amigo, del compadre, del conocido, del contacto; relaciones establecidas solo a partir de las funciones y roles propios de cada servicio.

La vida en democracia exige una alta valoración por lo público como responsabilidad compartida, descartando toda práctica que tienda a instrumentalizarlo de cara al beneficio personal inmediato.

Además, preguntarse por el *ethos* democrático de un país exige atender a la cultura de poder que en él se ha ido configurando. Una verdadera democracia exige exorcizar el peligro de reproducir un modelo de ejercicio del poder propio del pasado señorial, modelo no deliberativo ni sometido a responsabilidades administrativas. El ejercicio autocrático del poder, hay que reconocerlo, ha estado muy presente en nuestras incipientes democracias; a ello ha contribuido el que esta concepción autoritaria del poder atravesase buena parte de nuestras instancias socializadoras: la familia, la escuela, las iglesias, etc.

Por otra parte, preguntarnos por el nivel de constitución del *ethos* democrático, nos enfrenta a la necesidad de precisar en qué medida están presentes, también, algunos principios orientadores del modelo de democracia sustantiva, entendida como forma de vida⁵.

Si hablamos del reconocimiento formal de los derechos humanos, de su respeto por parte del Estado, en contrapartida tenemos que chequear hasta qué punto la cultura construida reconoce y promueve la dignidad de la persona, de toda persona, en qué medida somos capaces de indignarnos e implicarnos en la búsqueda de la justicia. Al respecto, es significativa la poca y mala valoración que se tiene del ejercicio de la denuncia en el accionar cotidiano.

Así mismo, hemos de chequear hasta qué punto se reconoce el derecho de todas y todos a ser sujetos de su propia sociedad. Es necesario indagar qué tanto afirmamos y demandamos en nuestra cotidianidad el derecho a la diferencia ideológica, cultural, económica, política, de género, de etnias, etc. ¿Es la tolerancia parte de nuestra vida como sociedad, de nuestras relaciones? ¿Está presente en nuestro

⁵ Sacavino, 1999.

mundo de experiencias la aceptación de lo diferente, el lugar para lo diverso? ¿Hay espacio para el otro, real, práctico, concreto; para que haga su historia, manifieste y elija sus caminos?

Desde la perspectiva liberal, apostar a la democracia como forma de vida exige asumir una noción de libertad que sea capaz de integrar tanto la libertad política como la libertad privada; requiere comprender la libertad como valor dinamizador de proyectos personales y colectivos. Sin duda, detrás de esta noción de libertad se encuentra formulada una noción de hombre, un proyecto de ser humano; de tal noción se ha de derivar una propuesta de virtud que permita concretarla. Esta virtud, o virtudes, habrá de ser ofrecida por las sociedades que se reconozcan en tal modelo de humanidad (proyecto colectivo), y asumida por los sujetos en el ejercicio de su libertad individual (proyectos personales).

No es poco lo que se pretende ¿Cómo integrar proyectos colectivos con proyectos de vida personales? ¿Cómo lograr que el individuo se reconozca y realice en el ejercicio de construcción de lo social, del proyecto colectivo, sin renunciar a su fuero interno, al desarrollo de dimensiones personales que no pueden ni deben esperar por el consentimiento o coincidencia de los demás? ¿Cómo definir los linderos entre uno y otro espacio? ¿Cuáles han de ser los límites formulados por la libertad negativa que permitan el libre desarrollo de la positiva? ¿Cómo lograr una síntesis integradora-superadora?

Así las cosas, resulta evidente que nuestro intento no ha de responder sólo a elementos de carácter político, sino que, necesariamente, habrá de echar mano de esa otra disciplina por la cual intentamos los humanos irnos preguntando cómo ser más humanos, la ética; nuestros aportes pues, habrán de desarrollarse en el campo de lo ético-político.

Una primera constatación es la necesidad de recuperar la valoración de lo colectivo, del proyecto comunitario, de tal manera que el sujeto pueda en su búsqueda de realización no sólo atender a la dimensión individual, que siempre ha de mantener su importancia, sino también entenderse como parte de un colectivo humano. En este sentido, es necesario considerar algunos aspectos de la noción de libertad: si bien el ámbito personal-privado debe ser ciertamente preservado de intromisiones que atentan contra la autonomía de cada sujeto, ello no puede llevarse al extremo de formular propuestas que rayan en un individualismo que niega la dimensión interpersonal. La libertad no habrá de entenderse sólo en el ámbito de lo privado, sino también como factible de ser desarrollada en lo público, en la medida en que la

cosa pública y mi realización personal no son ámbitos absolutamente distintos sino interdependientes.

Pero, por otra parte, el que los individuos puedan asumir lo común, lo público, como ámbito de realización personal, exige que realmente lo común sea de todos; ello implica que el proyecto colectivo sea entendido y valorado por cada ciudadano como sustentado sobre la base de la justicia. Pretender el asentimiento e incorporación a un proyecto colectivo que es experimentado por los individuos como contrario a sus necesidades e intereses reales no tiene la menor posibilidad de logro.

Evidentemente, todo lo anterior exige una ardua tarea educativa que promueva determinados valores entendidos por la sociedad como necesarios de ser compartidos por sus integrantes: el respeto a la dignidad del otro, lo que se traduce directamente no sólo en su reconocimiento como persona sino, además, en el intento por asegurar las condiciones mínimas que le garanticen el libre desarrollo de sus posibilidades de realización humana. La solidaridad y el diálogo serán otros de los valores a ser promovidos y que tienen como trasfondo la comprensión del ser humano como alguien cuya realización exige la asunción de la dimensión interpersonal. Tal propuesta educativa hará plausible el acercamiento entre la noción de libertad positiva y la noción de libertad de los antiguos. Sobre el reto planteado en el campo educativo volveremos más adelante.

Como contrapeso a lo dicho hasta ahora, se hace necesario resguardar en todo proyecto político el espacio de libertad individual exigido por la autonomía personal. El respeto a la dignidad humana como expresión básica de justicia, la garantía de las necesidades básicas para el desarrollo del individuo y el resguardo de su libertad personal, se han de entender, pues, como criterios a ser asumidos por todo proyecto político a la altura de la conciencia ética de nuestro tiempo.

En este mismo orden de ideas, en el mismo intento por lograr una síntesis que integre el respeto a la autonomía del individuo y el ejercicio de una libertad en la que el proyecto personal se desarrolle en concordancia con el proyecto colectivo del que se forma parte, la reflexión ética contemporánea ha formulado la propuesta de la ética cívica como ética de mínimos; dicha propuesta parte de la diferenciación entre los mínimos exigibles de justicia, que han de ser compartidos por todos los que conviven en una sociedad determinada y los máximos de felicidad que han de dejarse al libre ejercicio de la autonomía moral de cada individuo.

El equilibrio entre el espacio de lo público y lo privado se consigue poniendo como límite al libre albedrío de cada persona la exigencia del reconocimiento, respeto y promoción de los mínimos de justicia socialmente construidos; a la vez, uno de los mínimos necesarios lo constituye el respeto a cada uno de los proyectos personales, siempre que los mismos no atenten contra dichos mínimos de justicia. Esta propuesta reconoce la necesidad de promover determinadas valores que la hagan viable. Al respecto, dice Adela Cortina:

Es un hecho que en las sociedades pluralistas se ha llegado a una conciencia moral compartida de valores como la libertad, la tendencia a la igualdad y la solidaridad, que se concretan en la defensa de unos derechos humanos, no solo políticos y civiles (primera generación), sino también económicos, sociales y culturales (segunda generación) y, prosiguiendo la tarea, en derechos ecológicos y el derecho a la paz, que componen la llamada la tercera generación. Si la libertad es el valor de la primera generación, la igualdad lo es de la segunda y la solidaridad de la tercera... Ahora bien, su cumplimiento y respeto llevan aparejada la práctica de unas virtudes, sin las que es imposible que los valores se encarnen en formas de vida concreta. Se trata de las virtudes propias de un *ethos* dialógico, que parte de reconocer en cada hombre ese ser personal por el que tiene derecho a defender sus intereses –y, obviamente, a ser atendido– en unas condiciones que es obligado aproximar material y culturalmente a la simetría⁶.

Con todo, está claro que este intento, sustentado en una noción de humanidad que sirve como propuesta orientadora, se postula como posibilidad no dada; su validez no descansa en la constatación fáctica, sino en su plausibilidad como apuesta ética, no versando sobre lo que es, sino sobre lo que debe ser. Funciona, pues, como utopía movilizadora que desplazándose un paso más allá con cada paso nuestro en su búsqueda, nos sirve para caminar.

Creemos que los elementos hasta aquí esbozados contribuirán al fortalecimiento de la necesaria cultura democrática, consolidando las instituciones creadas para favorecer el diseño y desarrollo de un proyecto colectivo con el que todos y todas nos sintamos identificados, y al que estemos dispuestos a brindar nuestro aporte. Creemos sin embargo, que es necesario profundizar en uno de los aspectos mencionados, el carácter dialógico del *ethos* democrático.

⁶ 1997b, 204-205.

Diálogo y cultura democrática

Para dialogar,
preguntad primero;
después... escuchad.

Busca a tu complementario,
que marcha siempre contigo,
y suele ser tu contrario.

En mi soledad
he visto cosas muy claras,
que no son verdad.

Todo necio
confunde valor y precio

¿Tu verdad? No. La verdad,
y ven conmigo a buscarla.
La tuya, guárdatela.

Antonio Machado,
Nuevas canciones, 1930.

Con el deseo de ahondar en los elementos constitutivos del *ethos* que constituye a una sociedad democrática, de la forma de vida que la hace posible, nos proponemos ahora profundizar particularmente en la relación entre la democracia como forma de gobierno y el pensamiento pluralista con su exigencia de una construcción dialógica de lo político. Al respecto, la opinión de Amartya Sen no puede ser más enfática: “La democracia debe otorgar un lugar central a garantizar la libertad de discusión pública y las interacciones deliberativas en la teoría y la práctica políticas –no sólo a través de las elecciones ni sólo para las elecciones–. Lo que se requiere, como observaba Rawls, es el resguardo de la ‘diversidad de las doctrinas, el hecho de la pluralidad’, que resulta central para ‘la cultura pública de las democracias modernas’, y que debe ser asegurado en una democracia por medio de ‘derechos y libertades básicos’”⁷.

⁷ 2004, 9.

La posibilidad de una democracia consistente con sus demandas de libertad (tanto positiva como negativa) e igualdad, que a la vez concilie la libertad propia de cada persona con la libertad de los demás mediante una decisión colectiva de carácter igualitario y racional, exige una concepción no monolítica de la verdad; obliga a asumir con modestia la tarea humana de conocer y describir la realidad para intervenirla, dadas las limitaciones que para ello tenemos.

Así, entendemos la democracia como una expresión imperfecta de un intento de acuerdo en los asuntos de la comunidad, manifestándose, por tanto, como una obra humana, fruto de un ejercicio compartido de la razón y la pasión. Orden social y organización política, en tanto obras humanas, se encuentran permanentemente expuestas a nuevas transformaciones.

De la mano de autores contemporáneos, a continuación ahondaremos en la comprensión del acto de argumentar, de discutir, como camino para “acercarse” a la verdad, particularmente en el campo de la política. Luego, intentaremos establecer algunas condiciones para que este ejercicio dialógico se desarrolle de manera coherente con los valores inspiradores de la democracia a partir de las exigencias de la razón práctico-dialógica.

Carlos Santiago Nino, al desarrollar los fundamentos del constructivismo epistemológico de cara al discurso moral, afirma:

Debido al efecto positivo que tiene la discusión para detectar fallas en el conocimiento y en la racionalidad y, sobre todo, en la equivalencia funcional que, bajo el presupuesto de que nadie es mejor juez de sus intereses que uno mismo, hay entre consenso unánime entre todos los interesados e imparcialidad, se puede presumir que el resultado del discurso se aproxima a una solución correcta, o sea, consiste en un principio que habría sido aceptado en condiciones de racionalidad, conocimiento e imparcialidad. La discusión es un buen método, aunque falible, para acercarse a la verdad moral⁸.

Por su parte, Eduardo Piacenza en su artículo “*Audiat et altera pars*”, establece claramente que “no puede haber ciencia demostrativa... a propósito de asuntos ético-políticos, pues aquí las proposiciones que oficialían de principio no tienen validez estrictamente universal sino

⁸ Nino: 1989, 390.

epi to poly, en la mayoría de los casos. Por eso la argumentación ético-política es siempre... no-monótona”⁹.

Ya en la primera parte del artículo antes citado este autor había establecido el carácter dialógico de este tipo de argumentos: “En el caso de las inferencias no-monótonas, donde no hay garantía de que un aumento de información no las invalide, la conclusión avanzada será tanto más segura cuanto mayor oportunidad de manifestarse hayan tenido esas informaciones que obligarían a cancelarla”¹⁰.

Contra la posibilidad de una práctica retórica que más que la búsqueda dialogada de la verdad pretenda el mero convencimiento del otro sin atenerse a mínimos principios éticos, hemos de decir que el debate democrático, si quiere ser consistente con sus mismos postulados, exige atenerse a una serie de condiciones irrenunciables.

Piacenza entiende que el argumentar supone una discusión, llamando discusión crítica a aquella en la que dos partes en desacuerdo, comparten el deseo por eliminar la discrepancia entre ellas, sirviéndose del lenguaje como medio de disuasión, pero en el que “no todo recurso lingüístico eficaz para persuadir es legítimamente utilizable con esa finalidad”¹¹. En este mismo sentido, afirma que “un medio persuasivo ilegítimo sería aquel que, independientemente de su eficacia actual, no tendría sentido utilizar en una discusión interiorizada”¹², entendiendo por esta última, aquella discusión que podemos sostener con nosotros mismos, en nuestro fuero interno, importándonos, por tanto, atender a las “razones” enfrentadas. A una discusión dada con estas características, señala, se le asigna una significación normativa especial. “Un argumento que de alguna manera desconoce esa dialogicidad no puede ser bueno como argumento, porque en tal caso estaría frustrando la intención constitutiva del argumentar”¹³.

De esta manera, la demanda de “escuchar a la otra parte”, si quiere ser asumida de modo coherente con los planteamientos sustentados por Piacenza para el logro de lo que el acto de argumentar se propone, implica la necesidad de establecer algunas condiciones para el diálogo, de manera tal que éste se realice en condiciones de simetría.

⁹ Piacenza: 2000, 200.

¹⁰ Piacenza, 2000: 183.

¹¹ 2000, 186.

¹² 2000, 187.

¹³ 2000, 192.

Condiciones, que por lo demás nos refieren al núcleo mismo del intento democrático a partir de su orientación por los principios de libertad e igualdad. Desconocer tales condiciones sería incurrir en un formalismo que nos arrojaría al absurdo.

Se requieren, pues, ciertas condiciones de racionalidad del discurso, o, mejor, de la discusión. Para dar cuenta de estas reglas propias del diálogo racional, remitimos a la recopilación elaborada por R. Alexy¹⁴ a partir de investigaciones de otros autores, y que formula como reglas del discurso práctico. Estos elementos de una “lógica del discurso práctico” podríamos agruparlos en:

1. Exigencias de consistencia en el nivel lógico-semántico;
2. Presupuestos pragmáticos, que reglan las argumentaciones en tanto que procesos de acuerdo en la búsqueda cooperativa de la verdad;
3. Reglas de una estructura de situación ideal de habla, dado que la argumentación es entendida como un proceso de comunicación bajo ciertas condiciones que permiten alcanzar acuerdos motivados racionalmente.

Como vemos, y como era de esperarse desde lo que venimos afirmando, en este listado aparecen reglas de contenido ético, suponiendo relaciones de reconocimiento recíproco¹⁵. La referencia en este trabajo de este aspecto puede resultar fría, excesivamente técnica, pero no dudamos al afirmar que su incorporación al debate político lo elevaría hacia cotas de mayor significación para la población, permitiéndole superar el halo de insignificancia que lo rodea. Por otra parte, lo haría mucho más eficiente para los objetivos que se supone debe servir.

Los elementos aquí expuestos, la vinculación de la democracia con una noción de verdad “relativa”, “débil”, “dialógica” y en permanente construcción, y la exigencia de sostener la búsqueda de esa verdad ateniéndonos a criterios éticos, dan cuenta, al mismo tiempo, de la grandeza y la fragilidad de la democracia. Grandeza y fragilidad que son al mismo tiempo del ser humano, su artífice y responsable. Valdría decir que la democracia va siendo hecha por el hombre “a su imagen y semejanza”. La construcción siempre inacabada de la democracia se da por ensayo y error.

¹⁴ 1989.

¹⁵ Cfr. Cortina: 2000, 245.

En la construcción de la comunidad política los seres humanos nos encontramos permanentemente sometidos a la tentación de querer encontrar soportes más allá del ser humano mismo, para escapar así del vértigo de la tarea y de la responsabilidad que implica. La vacuidad y el absurdo son fantasmas que nos acompañan. Ciertamente, en la aventura de hacer posible una “comunidad feliz” no han faltado errores que nos han puesto frente a nuestros límites, pero ha sido acudiendo a lo más propio de nuestra humanidad como hemos ido logrando salir de los atolladeros, aunque ello se nos parezca mucho a aquel personaje del cuento que logró salir de un pozo halando de su propio cabello. Así de frágiles y de grandes somos; así ha de ir siendo, también, la democracia.

Conclusiones: Educar para el diálogo, educar para la democracia

Quisiera, como conclusión de este trabajo, recapitular enunciando algunas consideraciones de cara al quehacer pedagógico¹⁶. No resultará ninguna novedad tratar de establecer la importancia de la tarea a la que el quehacer educativo está abocado en medio del proceso que se viene describiendo. Pretendo esbozar algunas ideas que, a partir del panorama hasta ahora presentado, apuntan a la labor específica que corresponde a dicho quehacer:

- Quizá el primer reto para cualquier educador o educadora sea reconocer la imposible neutralidad de sus modelos y esquemas. No hay pedagogos ni pedagogas neutrales, ni educación neutral en valores. Asumiendo esto, sin caer en la parálisis ni en la castración a la que llevarían intentos asépticos de falso respeto, se ha de ser capaz de ofrecer horizontes de sentido, a partir de propuestas razonadas, superando las meras magnificaciones discursivas cerradas al ejercicio de la discusión.
- Dado que a la educación le corresponde la tarea de ofrecer los modelos de socialización que la comunidad ha determinado como mejor, mal se haría si la misma no potencia el ejercicio de la vida en verdadera democracia, haciendo gustar la posibilidad de sistemas de

¹⁶ Para la construcción de este cuerpo de consideraciones me he basado fundamentalmente en la reflexión de Adela Cortina, *El mundo de los valores. Ética y educación*. El Búho, Bogotá, 1997, y *La ética de la sociedad civil*. Anaya, Madrid, 1997. También en Fernando Savater, *El valor de educar*. Ariel, Barcelona, 1997; particularmente el capítulo “Educar es universalizar”.

vida en los que sea posible la convivencia de lo diverso, y motivando a que tales sistemas permanezcan en continuo proceso de gestación, crecimiento y revisión crítica. Este ejercicio crítico impone la búsqueda de la novedad en el otro, descubriendo que ninguna propuesta recoge la totalidad de lo posible. Se trata de ampliar horizontes en la determinación de posibilidades de humanización, que se concreten en proyectos colectivamente discutidos y asumidos. La labor educativa ha de potenciar este ejercicio.

- Por otra parte, las propuestas educativas no surgen en un espacio y tiempo indefinidos, sino en la concreta trama de la historia, a partir del muy concreto mapa de referencias y sentidos que se ha ido constituyendo en los procesos que han gestado nuestros pueblos; negar tal mapa de referencias es condenarnos a navegar en el vacío, con la muy posible consecuencia de reforzar propuestas que a cambio de seguridad y orden sacrifiquen toda racionalidad humana. Educar para el diálogo con lo diverso en la búsqueda de consensos enriquecedores no pasa por la indefinición ni la anulación de lo propio; exige la tensión dinámica entre lo universal y lo particular, sin caer en homogenizaciones acríticas ni en cerrazones excluyentes.
- Hoy, cuando se insiste en la necesidad de formar para una nueva cultura ciudadana que asuma lo público y la búsqueda del bien común, el ejercicio de la tolerancia y la comprensión hacia el diferente, la educación ha de posibilitar la gestación de un marco de comprensión en el que el otro, siendo visto como distinto a mí, no sea identificado como enemigo. Se ha de ser capaz de asumir el conflicto como espacio de construcción, en el que las posiciones diversas se encuentran y los hombres y mujeres que las encarnan buscan consensos enriquecedores.
- El proyecto educativo de cualquier pueblo sólo es concebible en tanto esté al servicio de lo humano; por ello, el quehacer pedagógico debe ser entendido en función de su aporte a la construcción de una nueva propuesta ética a la altura de nuestro tiempo.

Una propuesta ética que intentará fundar a una moral creativa. Una moral que se critica de forma continua; capaz de transformarse y reformularse; una moral atenta a las exigencias que brotan de la vida. Será una moral que entienda como absoluto, no determinadas sustancias dadas y prefijadas, sino la felicidad del hombre y la mujer a partir de lo que en su proceso histórico se va posibilitando; atenderá más a lo que es

posible construir humanizadamente, que a planteamientos fundados en nociones estáticas

Dicha propuesta deberá tener en cuenta la sabiduría humana acumulada en las diferentes culturas, así como los nuevos conocimientos científicos y las posibilidades ofrecidas por el momento presente; deberá atender tanto a los nuevos paradigmas como a los nuevos problemas éticos que van apareciendo. Entenderá como propio de lo humano, connatural a él, todo aquello que el hombre y la mujer han ido haciendo posible en su encuentro y transformación con la realidad.

Será una propuesta de carácter democrático, en la que, siguiendo los postulados de la ética dialógica, quienes se han de ver afectados por las decisiones, han de participar en los acuerdos sobre las mismas.

Así mismo, el planteamiento moral deberá ser entendido y propuesto como capaz de derivar placer de la solidaridad, del afecto y del mundo de relaciones con los demás. Procurará, pues, una vivencia y convivencia gozosa. No entenderá el gozo como contrario a la posibilidad de construir propuestas morales, sino como derivado de ellas. No ve, pues, la naturaleza humana como contraria a la construcción de proyectos inteligentes; supera tales dualismos desde la consideración de un ser humano que se va realizando en la historia con los otros seres humano, como un ser social.

Desde aquí, y aun sabiendo que las actitudes escépticas y desesperanzadas están de moda, asumimos una clara apuesta por el ser humano y por el proyecto que puede ir concretando a partir de la razón y el diálogo. Proyecto que en la perspectiva de los Derechos Humanos recoge una formulación valiosa, y que ha de ser desarrollada en conjunto con otras formulaciones que también intentan el resguardo y la promoción de la dignidad humana.

Si es cierto que no hay democracia sin demócratas, también lo es que no hay demócratas sin el ejercicio constante por conocer y profundizar la democracia; en ello nos jugamos el ser ciudadanos y no solo habitantes de la ciudad o el país; con ello haremos posible que nuestra democracia (siempre perfectible) sea un poco más demócrata.

Así como la democracia es siempre un sistema inacabado, en proceso de construcción, también lo ha de ser el *ethos* democrático. Dado que este se va fraguando en la dinámica establecida por las relaciones y representaciones sociales, su constitución se ofrece como dinamismo abierto. El *ethos* democrático se nos presenta entonces como referente

socializador en el que no caben determinismos desmovilizadores. Es por ello que reconocer la justa medida de su presencia nos ofrece una síntesis de lo construido y la magnitud de la tarea que tenemos por delante en el empeño por hacer posible un mundo más humano, más digno y justo, más del tamaño de nuestros sueños.

Bibliografía:

Adomeit, K. y Del Llano, C. *Filosofía del derecho y del Estado: De Sócrates a Séneca*. Trotta. Madrid, 1999.

Alexy, R. *Teoría de la Argumentación Jurídica: La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1989.

Berlin, I. “Dos conceptos de libertad”. En A. Quinton (compilador), *Filosofía política*. F.C.E. Madrid, 1974.

Bravo, F. “Los filósofos griegos preplatónicos”. En *Ensayos para una historia de la filosofía: De los presocráticos a Leibniz* (pp. 9-63). Fondo Editorial de Humanidades, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1998.

Camps, V. *Introducción a la filosofía política*. Crítica. Barcelona, 2001.

Centro Gumilla. “Horizonte del Centro Gumilla”. SIC, 664, 163-171. Mayo, 2004.

Cohen, R. *Atenas, una Democracia*. Aymá. Barcelona, 1961.

Constant, B. *Liberalismo y Democracia*. Ediciones de la Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Caracas.

Cortina, A. *Alianza y Contrato: Política, ética y religión*. Trotta. Madrid, 2001.

Cortina, A. *Ética sin moral* (4^o ed.). Ed. Tecnos. Madrid, 2000.

Cortina, A. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Alianza Editorial. Madrid, (1997 a).

Cortina, A. *Ética aplicada y democracia radical*. Tecnos. Madrid, (1997 b).

Cortina, A. “Ética Comunicativa”. En *Concepciones de Ética. Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*. Trotta. Madrid, 1992.

- Cortina, A. *Ética sin moral*. Tecnos. Madrid, 1990.
- Da Silva, J. “El Ethos democrático en el pueblo venezolano”. *Iter-Humanitas*, 2, pp. 15-29. 2004, julio-diciembre.
- Díaz, E. “Estado de Derecho”. En *Filosofía Política I*. Trotta. Madrid, 1996.
- Díaz, E. “Estado de Derecho y Sociedad Democrática”. En *Cuadernos para el Diálogo*. Madrid, 1996.
- Dunn, J. “La libertad como valor político sustantivo.” En Castro Leiva (compilador), *El liberalismo como problema*. Monte Ávila Editores, Caracas, 1991.
- García, C. “Los sofistas y Sócrates”. En V. Camps (Comp.), *Historia de la ética I: De los griegos al Renacimiento* (pp. 35-79). Crítica. Barcelona, 1988.
- González, R. “Variables en el discernimiento histórico”. *ITER*, 33, 77-105. 2004.
- Gonzalo, E. y Requejo, F. “Democracia”. En A. Cortina (Dir.), *10 palabras claves en filosofía política*. Verbo Divino. Navarra, 1998.
- López, R. “Los sofistas y el consensualismo: Elementos para discutir sobre el problema de la fundamentación de la ética”. <http://www.moebio.uchile.cl/01/lopez3.htm>. 1997.
- Marina, J. *Teoría de la inteligencia creadora* (9º ed.). Anagrama. Barcelona, 1998.
- Marina, J. *Ética para náufragos* (3º ed.). Anagrama. Barcelona, 1995.
- Nino, C. *Ética y derechos humanos: Un ensayo de fundamentación*. Astrea. Buenos Aires, 1989.
- Piacenza, E. “Audiatur et altera pars”. En: *Revista de Derecho N° 2*. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2000.
- PNUD. “Informe sobre Desarrollo Humano”. 2002.
- PNUD. “La democracia en América Latina. Ideas y aportes”. 2004.
- Reale, G. y Antiseri, D. *Historia del pensamiento filosófico y científico: Tomo I Antigüedad y Edad Media*. Herder. Barcelona, 1995.
- Rodríguez, F. *La Democracia Ateniense*. Alianza. Madrid, 1993.

Rubio, C. “Democracia republicana versus democracia liberal”. En *Retos pendientes en ética y política*. Trotta. Madrid, 2002.

Rubio, C. *Educación moral, postmodernidad y democracia: Más allá del liberalismo y del comunitarismo* (2ª. ed.). Trotta. Madrid, 2000.

Sacavino, Susana. “Los Derechos Humanos desde la Educación en Valores en Procesos de Democratización”. *Cuadernos Novamérica*, 3. 1999, Marzo.

Savater, F. *Diccionario Filosófico*. Planeta. Barcelona, 1995.

Wolf, J. *Filosofía política: Una introducción*. Ariel. Barcelona, 2001.

Rubio-Carracedo, J. *Educación moral, postmodernidad y democracia* (2ª edición). Trotta. Madrid, 2000.

Sen, A. “El valor universal de la democracia”. En *Letras libres*. 2004, Julio.

Las crisis de las democracias en Latinoamérica

*Edelberto Torres-Rivas**

Democracias con y sin crisis

El título mismo, que se me ha solicitado, contiene el vicio moral del prejuicio. ¿Por qué afirmar la crisis de la democracia? ¿Es acaso, en América Latina, su manera de ser? Hay dos motivos para que no nos gane el ánimo el pesimismo académico. Uno, si las democracias están en crisis es porque en toda la región hay democracias, lo que nunca antes ocurrió desde que en el siglo pasado ella fue una contingente posibilidad histórica. Es causal de optimismo la generalización de experiencias democráticas porque hace 25 años sólo habían cinco regímenes susceptibles de calificarse así. El otro motivo es que hay en América Latina regímenes democráticos que van bien, unos cuya conducta electoral se ajusta a cualesquiera de las arduas definiciones instrumentales al uso; se estabilizan y ganan institucionalidad. No están en crisis ni Uruguay, Chile (que acaba de perfeccionar su régimen parlamentario, completando su transición) Colombia, Costa Rica y México. Son democracias que han experimentado episodios de ingobernabilidad pasajera que no alteran la estabilidad del Estado democrático, especialmente este último país.

En América Latina el proceso de instauración/restauración democrática para mantener la figura de Huntington, no fue una ola lenta sino casi una explosión de cambios. Ocurrió en un período de tiempo aproximado de unos quince años, que empieza con los procesos de transición en la región andina, Ecuador (1976/79), Perú (1975/80),

* Guatemalteco. Sociólogo. Estudios de postgrado en Chile e Inglaterra. Investigador en el área de desarrollo social en la Comisión Económica para América Latina -CEPAL- (Chile), ISUNAM (México). Director del Programa Centroamericano de Ciencias Sociales del CSUCA y Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-. Profesor en diversos países de América Latina. Fundador y Director de las revistas *Estudios Sociales Centroamericanos* y *POLEMICA* y actualmente Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- e investigador asociado a FLACSO-Sede Guatemala. Ha escrito numerosos ensayos y publicado una docena de libros sobre temas de sociología política acerca de Centroamérica.

Bolivia, (1979/82); en el medio, República Dominicana (1978); luego continúa en El Salvador, Honduras y Guatemala (1980-85) y se traslada a la América del Sur, Argentina, Brasil y Uruguay (1983/85) y finalmente entre 1989/90 se suman Chile (1989), Nicaragua, Paraguay y Panamá (1990). Y por último Haití, en 1995¹. De los quince países, sólo en cuatro había condiciones para que se produjera una transición blanda y exitosa. Los otros once no tenían ni tradición democrática ni los supuestos estructurales para que su instauración fuese –junto a otros factores– una posibilidad cierta.

Las condiciones que facilitan empinarse hasta la edad adulta del sufragio universal y la ciudadanía política extensa y participativa, están asociadas a un cierto nivel de desarrollo social. La Sociología de la Modernización lo analizó y lo recetó de esa manera, argumentando algo así como la entrada a la modernidad. ¿Qué significa tan gastado adjetivo calificativo? Varios logros que no es difícil valorar con afán proléptico: tener una población mayoritariamente alfabeta, más educada, predominantemente urbana, participativa en la vida pública, mejor informada, sensible a los asuntos públicos. Que en su configuración estructural, sobre todo el interior rural, las desigualdades hayan disminuido y el resultado más importante haya sido la expansión de las clases medias cuyos intereses políticos son proclives a la participación política, al uso pleno de sus derechos sociales y civiles.

El crecimiento económico y las diferenciaciones sociales crearon fuertes movimientos de organizaciones clasistas, a la cabeza de las cuales estuvo un poderoso movimiento sindical. La democracia liberal, en parte, es una victoria del movimiento obrero y popular. Ganaron el respeto a la libertad de prensa y respeto a los derechos humanos, para que después de los derechos políticos, también se respeten los civiles y sociales. *¿Es políticamente incorrecto afirmar que muchos de esos países no estaban preparados para la democracia?* No importa, pues esas once sociedades son desde entonces, regímenes de democracia electoral. Y como ya puede irse intuyendo es en las *democracias nuevas* donde las crisis aparecen con mayor frecuencia.

Antes de analizar lo que ocurre en esas democracias es oportuno recordar cuatro rasgos generales, comunes, que están en los inicios de la democratización en América Latina y que pueden ser “pecados capitales” que se vuelven factores de crisis. *Uno*, es que la explosión

¹ O. Alvarez, J. Rial y D. Zovatto, América Latina: Balance del período electoral 92.96, en J. Rial y D. Zovatto, (ed.) *Urnas y Desencanto Político, elecciones y democracia en América Latina*, IIDH/CAPEL, San José, 1998.

de cambios políticos de carácter antiautoritario, que ocurren como por contagio en un relativamente corto período de tiempo, dejan algo más que sospechas que hay una visible prisa², desde el exterior, a favor del cambio de régimen. Fue la política exterior de los Estados Unidos a la cabeza de un grupo de democracias europeas las que ‘globalizaron’ su propósito de acabar con las dictaduras. En buena parte por el fin de la guerra fría, en otra, por el colapso del comunismo. *El segundo*, en sintonía con el anterior, es que los cambios se producen como resultado de decisiones de una élite política local no siempre con credenciales democráticas, pero impulsadas a hacerlo por una oficiosa oferta de colaboración internacional y por ello con total independencia de las condiciones económico-sociales locales.

Tercero, estas transiciones gratuitas empezaron inequívocamente con elecciones para asambleas constituyentes y/o presidenciales, que satisficieron las mínimas condiciones discretas de la fórmula instrumental de la democracia electoral. La restauración del sufragio/escrutinio limpio con técnicas importadas fue la complacencia de una formalidad con efectos fundadores, un rito político que califica por sí mismo a las elecciones como democráticas, las que transmiten esta cualidad a los regímenes, que son entonces, democráticos. Varias democracias, satisfechas de la rutina electoral, se quedan ahí. Y, *el cuarto* y último rasgo común es que el regreso de los (políticos) civiles recuerda la salida del tablado político de los militares, que cargando un desprestigio con variados niveles de deshonra, vuelven a los cuarteles a esperar. Con variable obediencia experimentan la excusa de su modernización técnica, soportan callados cuando los políticos hablan de las teorías del nuevo papel del ejército, ven crecer la inseguridad y esperan el llamado civil.

¿Qué es lo que está en crisis?

El abuso del concepto de crisis en las ciencias sociales y en el ambiente público vulgariza sus contenidos y dificulta el análisis.

² Esa es la impresión que deja la experiencia panameña. Las tropas norteamericanas llegaron con el doble propósito de capturar a Noriega y colocar en el gobierno al Sr. Endara. El operativo costó del lado panameño casi 3 mil víctimas del barrio de Chorrillos y la destrucción del mismo. Al Sr. Endara, supuesto ganador de elecciones que los militares se negaron a reconocer, le dieron posesión del Ejecutivo, en un acto precipitado, que ocurrió en la todavía norteamericana Zona del Canal. Igual cosa ocurrió con la democratización haitiana, donde la invasión norteamericana fue el instrumento para colocar al frente del gobierno al señor Aristide.

Entre los griegos 'crisis' era el fin problemático de un período, la agonía que pone fin a algo que luego resurge cualitativamente mejor. En el marxismo de los años de su vulgarización, los 60's/70's, con visión apocalíptica se calificaba como crisis (del capitalismo) a las dificultades objetivas para la reproducción del sistema, como expresión de contradicciones entre fuerzas sociales y modo de producción.

En la retórica del neoliberalismo duro, del pensamiento mágico que PRODDAL llama así porque nunca busca probar sus afirmaciones dándolas por verdades naturales, *la crisis es todo rasgo, práctica o recuerdo del pasado inmediato que amenaza con volver*. O que por su inercia, aún no se ha ido. Es peligroso el regreso (¿hasta el recuerdo es temido?) del desarrollismo en que el Estado regulaba el mercado y hacia política, del sindicalismo independiente que negociaba las condiciones de trabajo; de las tendencias asociativas, de las luchas sociales que buscaban imponer un nuevo orden, de los partidos políticos articulados con los movimientos populares, de las luchas por la tierra, de los cristianos de base... Es crítica toda práctica económica que hace perder competitividad, que reduce la ganancia, que desluce la gestión empresarial. La noción de crisis como amenaza al *status quo*.

Como podrá verse más adelante, en el escenario de las apariencias de lo cotidiano, las manifestaciones visibles, epidérmicas, de las crisis de la democracia, son múltiples y hasta originales. ¿Cuál es el problema básico de la democracia en América Latina en esta época? ¿Cuál es la causa genérica del desasosiego? Elaborado con elementos de su propia lógica, el problema se constituye como una creciente contradicción relativa entre la naturaleza vigorosa del capitalismo globalizado con el modelo político de la democracia participativa. El mercado empobrece y al redistribuir de forma inequitativa la riqueza crea desigualdades en el uso del poder, ciudadanos de segunda clase. El efecto, que ya no es subliminal, es que la economía busca subordinar a la política, debilitar al Estado, propiciar una democracia de baja intensidad.

La crisis que experimenta la democracia es la tensión expresada en el juego participatorio, entre el mercado libre, cuyo vigor se basa en la multiplicación del consumidor solvente y la democracia liberal cuyo fortalecimiento se apoya en la expansión del ciudadano activo. Se prefiere a personas con muchas tarjetas de crédito en su vida privada y no a militantes diestros en el reclamo de sus derechos en la arena pública. La paradoja está planteada: el neoliberalismo 'achica' la sociedad en esta época en que debe ampliarse la ciudadanía; con las nuevas democracias crece la sociedad civil, y se 'produce'

un voluminoso asociacionismo reivindicativo. En las situaciones confrontativas, límite, la crisis aparece como descontento y reclamo político frente al Estado democrático, cuya funcionalidad disminuida acentúa por momentos la fuerza de las demandas o el malestar. *La crisis de la democracia es la crisis del Estado Democrático y éste es el parámetro con el que juzgamos los dos tipos de crisis, agónica o malestar por la baja gobernabilidad.*

Hasta este momento, el ideal político del neoliberalismo no es la dictadura militar. El status quo estable es una plena gobernabilidad, pues donde mejor se establece la múltiple vinculación de la crisis política como debilidad del Estado democrático es en *el tema del orden como garantía de la reproducción sistémica*. Es esta una referencia al cumplimiento del ideal primario de todo sistema político, la salvaguardia del orden social en condiciones de legalidad, inclusión y tolerancia, vale decir, el mantenimiento de la gobernabilidad democrática. En muchas de las crisis de la democracia en el subcontinente la ingobernabilidad aparece como el desequilibrio entre lo que los ciudadanos esperan como despliegue de sus derechos y las políticas que el Estado genera como respuesta del poder democrático. Es como un puente de doble vía, en la alegoría de Offe, en cuyo interior circula un tránsito que es fluido si todos cumplen las reglas del juego. En ese enfrentamiento se mide el vigor de los partidos de oposición y las organizaciones de la sociedad civil frente al Estado y la coalición del poder, capaces de satisfacer desde el espacio público sus fines de bien común.

La versión neoliberal refuerza el mercado como el núcleo constitutivo de la sociedad civil, de lo privado y debilita la función del Estado como el núcleo básico de lo público, convirtiendo la gobernabilidad en *respuestas técnicas y no políticas, económicas y no sociales*. El ciudadano empobrecido se aparta de la participación política en una democracia que así ya no se expande; pero el retraimiento sólo es una respuesta de adaptación anómica y puede suceder que decida comprometerse como actor de conflictos políticos y participe organizándose, luchando por un cambio de situación.

¿Las crisis son luchas contra la democracia? Aparentemente así es, sin que por ello se juegue a la contingencia de una regresión autoritaria. Manejemos la hipótesis de que el desarrollo de las crisis, en estas circunstancias, ocurre no como crisis contra el Estado democrático sino en su interior. O como lo dice el Director del Informe PRODDAL, “no

hay malestar con la democracia, pero hay malestar en la democracia”³. La noción de gobernabilidad puede caber en esta última.

Crisis de expresiones diversas

En los últimos diez años ha habido nueve presidentes constitucionales que han debido abandonar el cargo antes del tiempo legal. Su salida, sin duda, es efecto de un malestar. Pero todos fueron sustituidos con apego a la Constitución, con diversos grados de manejo institucional y jurídico. Ciertamente, dejar el alto cargo en estructuras presidencialistas como las nuestras, resulta ser un dato crítico de diversa calidad, como también puede serlo si no lo deja. Se analizan a continuación dos tipos de situaciones diversas. Unas que desbordan el sistema político, al que finalmente rechazan; otras, que se mueven en su interior, donde se resuelven. Las primeras son las crisis políticas que en su declive desordenador se convierten en crisis griegas, agonía del orden social o el final de un período, de un tiempo histórico que afecta al Estado en su conjunto. En el último quinquenio, Argentina, Bolivia, Ecuador, Haití son ejemplos conspicuos de esas crisis terminales. Las segundas, han sido crisis políticas que en su desarrollo se mantienen en el interior del Estado democrático y se resuelven sin debilitarlo, son manifestaciones de ingobernabilidad. Brasil, Costa Rica, México, Santo Domingo, (y en la frontera analítica, Nicaragua) pueden ser modelos apropiados.

Brasil aparece desde el 6 de junio del año en curso en un escándalo de corrupción que implica a la alta dirigencia del Partido de los Trabajadores y que pareciera ir en espiral a medida que pasan los días: desde esa fecha aumentan los culpables. Los medios de comunicación se han hecho cargo de magnificar los hechos y la oposición política de aprovechar lo que sin duda conforma una crisis institucional sólo potencialmente peligrosa. Una breve revisión de los hechos lleva a recordar la denuncia hecha por un aliado del PT, Roberto Jefferson, diputado del Partido Trabalhista Brasileño sobre que el PT venía pagando 13.000 mil dólares mensuales a congresistas de partidos aliados. Es una práctica que ocurre en casi todas partes del mundo. Tal vez el monto y el origen de los fondos resulte inaceptable. Ninguno de los legisladores ha admitido el soborno, pero la denuncia apuntó hacia la figura más importante del gobierno, después del Presidente Lula, el Ministro jefe del Gabinete o Ministro de la Presidencia,

³ Del Director del Informe, Dante Caputo, en *La Democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Bogotá, 2004.

José Dirceu. Sucesivamente se retiraron aumentando los decibeles del escándalo, el dirigente más destacado del PT, su Presidente José Genoino, el tesorero Delubio Soares, el Secretario de Comunicaciones Marcelo Sereno y el Secretario General del Partido, Silvio Pereira.

Se trata de actos de corrupción –compra de favores– de tono menor, pero que se producen desde el partido-de-gobierno y que resultan insoportables porque el PT es una presa fácil frente al ensañamiento opositor. Este partido construyó su prestigio político en gran parte manejando campañas de “moralización” de la vida pública y marcando distancia con todos los demás partidos por su conducta rígidamente ‘ética’. Contribuyó a la constitución de la crisis un artículo del expresidente F. H. Cardoso en que recordaba la caída de Joao Gulart (1964) y el *impeachment* de Fernando Collor de Melo (2002) por corrupción aguda.

Se invoca un supuesto “mar de lodo” en que Brasil se estaría sumergiendo. (Cuando se escriben estas notas) la espiral de la crisis puede seguir ascendiendo, pero hay tres razones que ayudan a ponerla en su sitio. Por un lado, aparece claramente como *una crisis del partido de gobierno*, corruptor, para asegurarse mayoría en el parlamento, encabezada por algunos de sus altos dignatarios, lo cual revela un abuso de poder y un juego con la moral pública. Por el otro, es una crisis institucional pero de carácter limitado pues no ha afectado ni al poder legislativo ni al Presidente Lula, cuyo trabajo ha sido evaluado en mayo en un 39.8% y en julio, en medio de la tormenta, en un 40.3%⁴. La economía da vigorosos signos de salud y el conjunto del Estado parece ajeno al huracán que la prensa y la TV alimentan con pasmosa maldad. Y una tercera proposición, es la relativa a la debilidad parlamentaria del PT como fuerza gobernante, que ha debido aliarse a fuerzas conservadoras para salir adelante. De hecho antes del escándalo y luego a raíz del mismo, el Presidente Lula buscó ampliar su apoyo parlamentario con sectores de la derecha e invito al PMDB, socialdemócratas de centro derecha para ocupar 4 ministerios. Así, el programa del Partido se degrada y el Presidente se podría convertir en un prisionero de la derecha voraz.

En resumen, la debilidad política del PT en el gobierno fue lo que constituyó el pivote de la crisis, pues los actos de corrupción afectan al partido y a la posibilidad reelectoral del presidente Lula. *No hay*

⁴ Instituto de Opinión Pública Sensus, en *Siglo XXI*, Guatemala, 17 julio 2005, p. 17.

crisis de la democracia ni del Estado de Derecho. Sólo el agotamiento del liderazgo de un partido de izquierda cuyas ‘metidas de pata’ la extrema derecha aprovecha con histórico talento. Es esta, una profunda crisis de un programa progresista y de un partido que surgió como la gran alternativa latinoamericana en sociedades de una larga tradición antipopular y autoritaria. Por último, una situación de ingobernabilidad, que por definición es transitoria, que parece amainar. La elección de Tarso Genro como presidente del PT y la renovación de la dirección y del discurso progresista han bajado el encono enemigo, aunque así no parezca.

En *República Dominicana, Costa Rica y Nicaragua* hubo o hay síntomas de crisis por el asunto de la corrupción. Próximo al clientelismo como fenómeno degenerativo de la vida pública se encuentra el de la *corrupción*, que tiene diversos rostros y por ello es de difícil definición. Han quedado descartadas las perspectivas que asociaban la corrupción como un fenómeno propio de regímenes atrasados o bien, no consensuales, lo cual supondría (falsamente) que en Estados modernos y/o democráticos no se produciría. La corrupción necesita de un sistema normativo dentro del cual se produce el acto delictivo, de una autoridad, un ‘decisor’ como argumenta Garzón⁵, y de un beneficio no siempre económico por favores recibidos u omisiones logradas. El tema de la corrupción política se ha generalizado, es una moda que enferma a güelfos y gibelinos, pero su importancia no radica tanto en la magnitud del fenómeno cuanto *en su carácter de síntoma de males más graves y profundos*. El problema es que por factores de contagio y visibilidad, en democracia, pareciera estarse generalizando.

Pero no siempre es así. En varios países y casos, se infla el fantasma de la corrupción. Aparte de su carácter polisémico, en el último tiempo se le ha mitificado percibiéndola como algo fuera de control. Se le utiliza como escándalo público para involucrar personalidades políticas. Los medios linchan a las figuras públicas que les disgustan con el fuego perverso de una acusación de corrupción, a veces basada en la sospecha. Algunos estudios se vienen haciendo, que prueban que en el último tiempo algunos sistemas judiciales nacionales, no sin

⁵ El ‘decisor’ es una autoridad con competencia para decidir, es decir, un funcionario con poder. Ernesto Garzón Valdés, *Acerca del concepto de ‘corrupción’*, en *Claves de Razón Práctica*, No. 56, Madrid, 1995, p. 56.

sobresaltos, están tramitando por la vía institucional esos contenciosos, siendo capaces de imponer sanciones ejemplares⁶.

Muchos países de la región han experimentado este grave daño a la moral pública y a la credibilidad democrática. Su existencia es real pero su medición es dudosa pues depende mucho del escándalo público que los medios de comunicación realizan y cuya imparcialidad siempre es cuestionable. *En República Dominicana no hay crisis del Estado Democrático, que es la dimensión pertinente bajo análisis.* Tiene problemas el Partido de la Revolución Dominicana (PRD), fuerza política fundadora de la democracia isleña, el Partido de Peña Gómez, en descomposición durante la reciente presidencia de Hipólito Mejía que vivió uno de esas complicidades bancarias que dejan dinero y que quiso de manera absurda reelegirse. Se trató de uno de esos complejos manejos financieros tras los cuales la burguesía realiza enormes negocios ilícitos.

No hay corrupción si no se publicita y la pudrición de clase alta casi siempre se ignora. No tiene signos repugnantes y el *ethos* que la anima no molesta si quien roba es un alto empresario. Pero no ocurre así con los arribistas de clase media, pobretones, que practican el ejercicio callejero de ‘carteristas’ al estilo de los expresidentes Portillo o Alemán. Este último sumió a Nicaragua en un largo episodio de ingobernabilidad, pues fue un ladrón desmesurado, insolente, que con desvergonzada publicidad, como albacea y heredero de la tradición somocista se quedó con más de 100 millones de dólares⁷ en un país que tiene el PIB per cápita más humillante, salvo Haití.

En *Nicaragua* se fomenta una crisis política que puede interesar al Estado democrático en tanto se desarrolla como una tensión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Como inesperada paradoja, el enfrentamiento entre el Presidente Bolaños y los dos Partidos de oposición es resultado de una distensión oportunista entre el Frente Sandinista de Liberación Nacional y el Partido Liberal Constitucionalista, enemigos políticos casi por fuerza de la historia, que firmaron un pacto a fines de 2004 que les permitió reformar la Constitución utilizando su mayoría en el Congreso. Desde ahí han

⁶ Francisco Nieto, “Desmitificando la corrupción en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, No. 194, Caracas, 2004, pg. 94 y sigs.

⁷ Es prudente decir que se trata de una cifra imprecisa que la prensa local e internacional repite. Es probable que sea menos o más, pero el juicio que tiene en la cárcel a Alemán, probó una apropiación cuantiosa de recursos públicos en una de las sociedades más pobres de América Latina.

empezado a minar el poder administrativo de su común enemigo, el presidente Bolaños. El acuerdo firmado entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán –izquierda y derecha nicaragüense que hace diez años se mataban entre sí– no correspondería condenarlo moralmente pues en la naturaleza de las cosas la objetividad sólo permite decir que su decisión no favorece la vida democrática. Una alianza política es parte del juego democrático, pero no lo es si el pacto es un instrumento mendaz para debilitar, politizando, las instituciones del Estado democrático; para repartir influencias con ánimo corruptor, como lo demostró abundantemente el expresidente Alemán.

La Asamblea nicaragüense ya eligió bajo el esquema bipartidario a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (y del poder judicial), a los del Consejo Supremo Electoral y a los integrantes de la Contraloría de la República. Tales cuerpos colegiados están repartidos entre sandinistas y liberales, en un claro retroceso de la estabilidad y la imparcialidad institucional. La Asamblea además decidió vetar los nombramientos de Ministros del Gabinete del Ejecutivo y los cargos diplomáticos, cercenando así las funciones del presidente Bolaños⁸. La crisis terminó de constituirse en mayo de 2005 cuando la Policía Nacional no sabe a quién obedecer y el diálogo entre Enrique Bolaños y sus opositores se interrumpió. *Lo político partidario por encima de lo jurídico nacional*. Hay parálisis de gobierno con efectos inmediatos en la vida económica. La OEA ha intervenido y ya encontró serios obstáculos para resucitar un diálogo fracasado. No obstante, la crisis se plantea en el interior del Estado Democrático, en donde la negociación política y no la cuestión jurídica es la solución. Una típica crisis de gobernabilidad, que casi constituye una manera del ser histórico nicaragüense.

Finalmente *Costa Rica*, ejemplo de otra modalidad de *crisis en la democracia*, asunto menor en la óptica latinoamericana pero experimentada localmente como un desajuste mayor que amenaza con centroamericanizarse. Concurren aquí dos hechos distantes pero sincrónicos. Uno, las acusaciones de corrupción que condujeron al arresto preventivo de los expresidentes Rafael Angel Calderón Fournier (1990/94) y Miguel Ángel Rodríguez (1998/02) y otros funcionarios públicos, pertenecientes al PUSC, socialcristianos de derecha. Se incluye el desacato del expresidente José Figueres Olsen (1994/1988),

⁸ En la distribución de cuotas de poder, se le concedería al Ejecutivo la presidencia del INSS, para el FSLN el Instituto de la Propiedad (INPRUR) y para el PLC, la Superintendencia de Servicios Públicos (SISEP).

socialdemócrata neoliberal, al no presentarse al llamado de la Asamblea Legislativa para ser interrogado. Se vive un clima opresivo de sospechas de corrupción por todos lados, con lo que se refuerza el otro dato crítico, la difidencia generalizada en los asuntos de la vida pública.

En efecto, el otro hecho maligno de la coyuntura es el decreciente apoyo al sistema democrático del hombre de la calle, que se manifiesta en múltiples encuestas de opinión y en la comprobada desconfianza ciudadana con los partidos políticos, los programas, los liderazgos y las elecciones mismas. En las elecciones de 2002 el *abstencionismo* subió al nivel record del 39%. Las últimas encuestas prefiguran para las de febrero de 2006 una ausencia mayor, provocando ya los síntomas que describe José Saramago en el *Ensayo sobre la Lucidez*. El periódico *La Nación* publicó (14/12/04) que el número de indecisos pasó del 5% a 53% entre julio y diciembre de 2004⁹. ¿Producen ambos fenómenos, pudrición y difidencia, un síndrome profundo de crisis del poder democrático? Es dudoso, aunque puede conducir, de profundizarse y afectar las estructuras subjetivas de la política, a una crisis de gobernabilidad. Los problemas que experimentan el bipartidismo y la reducción del papel del Estado, pilares de la democracia, la ponen en duda, según algunos. Pero lo que ocurre en Costa Rica no es una crisis ni en el interior de la democracia ni del Estado democrático. Es un reacomodo de fuerzas sociales y económicas que tiene efectos disruptivos en lo político, en una sociedad vigorosamente democrática.

Examinemos ahora la otra versión latinoamericana de la crisis, la terminal, que hemos calificado como la modalidad griega de la agonía del sistema en su conjunto. Ni toda democracia es enferma ni sus crisis son resultado de los mismos gérmenes. Es útil para esta presentación buscar los ejemplos extremos, ahí donde la noción de gobernabilidad se pierde por insuficiencia explicativa. Ha habido en los últimos años situaciones que sitúan al Estado en la periferia de su capacidad funcional, pues más allá deja de funcionar su estructura de cohesión y control y abandona a la sociedad sin posibilidades de autorregulación. Una crisis como la que experimentó Argentina a comienzos del milenio es una crisis total. Veamos luego la de Bolivia, que se expresa como una desagregación de los poderes constitutivos del Estado. Estos son casos que por ocurrir desde afuera de la institucionalidad estatal/democrática golpean más al Estado, a la economía, a la sociedad.

⁹ Dato tomado de R. Salom, "Los Procesos de Corrupción y las perspectivas de la democracia en Costa Rica", en *Nueva Sociedad*, No. 196, Caracas, 2004, p. 56.

En diciembre del 2001 la sociedad argentina experimentó un seísmo de larga intensidad. Las placas tectónicas de la economía y la política colisionaron. Una profunda recesión largamente gestada estalló finalmente bajo la débil conducción de la Unión Cívica Radical y el presidente De la Rúa. Fue inevitable que el hondo malestar social acompañara al desorden económico con crecientes olas de protesta callejera, violentas formas de rechazo al sistema político. El 13 de diciembre de 2001 una huelga sindical fue el disparo de salida y ya el 18 los saqueos empezaron; el 19 se generalizó la protesta popular en todo el país y hubo violentos enfrentamientos con la policía, que dejaron 35 muertes. El 20 de ese mes, el Presidente De La Rúa renunció como muestra de su ineptitud y del aislamiento político en las Cámaras, donde pierde su frágil mayoría.

A los efectos causados por el caos económico, como una honda rabia popular, se sumó la crisis política, con el Estado perdiendo las posibilidades de autocontrol del sistema, en plena bancarrota deslegitimadora de la autoridad pública. El Congreso de la Nación designó como presidente a Adolfo Rodríguez Saa, que renunció a los seis días, eligiéndose al senador Eduardo Duhalde, poderoso líder del Partido Justicialista, para completar el período de De la Rúa. Duhalde, a principios del 2002 anunció el fin de convertibilidad, la devaluación del peso y un cambio flotante que condujo a una severa crisis financiera, que culminó en una moratoria de pagos, devaluaciones caóticas, desorden monetario.

Todo ello provocó la más profunda depresión económica en la historia del país. La economía en recesión desde 1998 entró en depresión total. Con los bancos paralizados y sin asistencia internacional los efectos sociales fueron devastadores: el PIB se contrajo en un 16% en los primeros meses de 2002, el desempleo saltó al 25% y la pobreza subió al 51% (junio 2002); la política monetaria, conocida como “el corralito” produjo la pérdida de los ahorros de miles de ciudadanos¹⁰. La extensión de la crisis se manifestó como un remolino de desorden que rechazaba todo el sistema político. En el ¡que se vayan todos! había un germen de anarquía profunda activado por las masas movilizadas de forma espontánea y al margen de los partidos políticos.

Los ‘piqueteros’ aparecieron como un nuevo actor portador de una hostilidad tan generalizada hacia la elite política toda que llevaron

¹⁰ S. Levitsky and M.A. Murillo, “Argentina Weathers the Storm”, en *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 4, October 2003, p. 157 y sigs.

al sistema al límite del colapso, tal como el que años atrás ocurrió en Venezuela, primero y en Perú, después. Recordemos que Chávez y Fujimori obtuvieron ventajas de la crisis de los partidos, fundaron ‘movimientos’ populistas, negaron la institucionalidad ya deslegitimada y se instalaron en el poder ¡con enorme apoyo popular! Pero salvaron de la crisis a sus sociedades.

La crisis obligó a Duhalde a apresurar las elecciones, en diciembre de 2003. La anécdota esclarece pero prolonga esta exposición. A manera de epítome recordemos que la competencia electoral, normalizadora, se dio entre tres caudillos del Partido Justicialista y en la segunda vuelta se impuso Kirchner; el pueblo votante rectificó y ¡se fueron todos! menos los peronistas. Este, ha tenido un sorprendente éxito relativo, se acabó ‘el corralito’ y lentamente la sociedad se recupera, aún arrastrando por supuesto muchas de las causas que provocaron la crisis. No obstante, la castigada sociedad argentina ha demostrado mas salud que lo visible anunciaba y el Estado democrático empezó a funcionar, saliendo vivo de la trampa mortal del mayor desastre económico de su historia. Desafortunadamente no puede olvidarse el peso de la tradición autoritaria, desestimando, por ejemplo, que entre 1930 y 1983 hubo 14 golpes militares y solo un presidente electo –Perón– completó su período. ¿Ha sido superada la crisis? Por de pronto, como en Brasil, así parece, aunque no es parte de este trabajo ensayar predicciones, pues las ciencias sociales no son ciencias ocultas (¡aunque se parecen!).

En *Bolivia*, la crisis también tuvo una larga germinación, a pesar de que hasta Octubre del 2003, el país tuvo durante 18 años un período ininterrumpido de gobiernos democráticos, 5 presidentes elegidos libremente y en ocasiones a candidatos de la oposición. *Pero es sabido que ninguna democracia es irreversible*. En febrero del 2002 ocurrió un grave incidente que dio inicio a la inestabilidad en espiral que ya no se detendría, cuando la Policía rechazó un decreto presidencial elevando impuestos. El presidente Gonzalo Sánchez de Lozada llamó al ejército y en un batallar salvaje, de 48 horas, murieron 25 personas y quedaron centenas de heridos. La masacre ocurrió en un clima de problemas sociales no resueltos como la creciente pobreza entre los pueblos indígenas (Quechuas y Aymaras) con un alto nivel de organización; el tema del derecho a producir legalmente la hoja de coca, donde surgieron trabajadores organizados políticamente y dirigidos por el exitoso dirigente Evo Morales, cuyo partido resultó con un asombroso segundo lugar.

La protesta popular creció con la demanda de nacionalizar la producción de gas¹¹ por medio de un referéndum y la emisión de una nueva Ley de Hidrocarburos. El gobierno de Sánchez enfrentó las movilizaciones campesinas en El Alto, ciudad de paso a la entrada a La Paz con violencia militar, provocando un baño de sangre. Huelgas y nuevas protestas crearon una clásica situación de ingobernabilidad que obligó en Octubre de 2003 al Presidente a renunciar y huir. El poder pasó a un Parlamento fraccionado y con partidos perdiendo respaldo, en el seno de una sociedad en situación de desorden provocado por la movilización campesina. Fue electo como sucesor el vicepresidente Carlos Mesa, periodista prestigioso pero sin partido. La conmoción de la institucionalidad del país se hizo permanente y debilitó las tareas de gobierno. La política dejó de hacerse en el Parlamento, donde los partidos tradicionales se quebraron en medio de peleas por el poder, surgiendo los “transversales” que sin dejar al partido rompieron la lealtad partidaria, los orgánicos, los indígenas radicales y el MAS, de Evo Morales, que mantuvo la disciplina ideológica.

El tiempo político fue breve. El presidente Mesa asumió la llamada “Agenda de Octubre”, o sea modificar la Ley de Hidrocarburos, convocar a una Asamblea Constituyente y luego presidenciales¹². Limitado en su habilidad de gestión frente a un país complejo por sus reclamos contradictorios y algunos imposibles de satisfacer, la legitimidad del gobierno se fue erosionando rápidamente. Debe reconocerse que, al igual que en Brasil, la economía no se afectó, no hubo represión y la figura presidencial era más creíble que los políticos, los partidos, el parlamento, la policía y el ejército. La política de diálogo no funcionó y como expresión de una cruel paradoja los 18 años de democracia no hicieron sino debilitarla y en especial al parlamento que fue durante aquellos años la representación de la nación oficial. En 18 meses la crisis volvió y con más fuerza.

El tema que vertebró las movilizaciones que provocaron la caída de Sánchez fue la exigencia de “gas para Bolivia”, es decir, alcanzar alguna modalidad de nacionalización, no vender ni sacarlo por Chile y aprobar una nueva ley. El Presidente Mesa, jugando a la política menuda, con mil dificultades propuso su propio proyecto de Referéndum para

¹¹ Bolivia tiene las mayores reservas de gas en América Latina; una concesión se había hecho a favor de inversionistas extranjeros. También era motivo de descontento la posibilidad de construir una salida por Chile y vender gas a este país.

¹² J. Lazarte, “El fin de un Presidente a la deriva y un país al borde de la catástrofe”, en *Nueva Mayoría*, Bs.As., junio 15-5.

resolver así la controversia y definir una política estatal. El 18 de julio el país votó masivamente a favor de las preguntas, pero se fue transformando lo que fue un consistente triunfo para el gobierno en una derrota final, por efectos de sus propios enredos¹³. La batalla nacional por la 'interpretación' de las preguntas prueba la inopia de un Estado democrático débil: el Congreso se demoró 9 meses discutiéndolas, dividiendo de nuevo al país y empujándolo a la incertidumbre. Y envenenando las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. La crisis terminó de conformarse en junio de 2004, con las demandas de autonomía de la región oriental, ajena a la cultura andina, y donde Santa Cruz y Tarija son los centros económicos poderosos de Bolivia.

Conforme la tradición del país, el desorden ya había empezado, con fuerzas campesinas descontroladas paralizándolo en 54 puntos de bloqueo y con disímiles exigencias. Impotente para reaccionar sin ningún poder real, el presidente Mesa renunció a mediados de abril, la que no fue aceptada por el Congreso, pero la crisis se generalizó al punto que dos semanas antes de su renuncia final, la capital La Paz, quedó asfixiada por la toma de fuerzas sociales, paralizando la vida cotidiana en 100 puntos de bloqueo nacional, con una huelga general en El Alto y el enfrentamiento autonomista entre el Oriente y el Occidente de la nación. El 4 de junio se fue Mesa definitivamente. Su sucesión fue objeto, *a fortiori*, de inéditas expresiones de la crisis total del Estado Democrático. Se eligió no al Presidente del Congreso sino al de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez. Ningún factor crítico ha sido desmantelado, y las razones que condujeron casi al colapso están ahí: el conflicto entre el ejecutivo y el Congreso, el descrédito de los Partidos, la insatisfacción de los reclamos de los movimientos étnico-campesinos, las demandas autonomistas del oriente, la indecisión sobre qué hacer con la enorme riqueza del gas.

La crisis en *Ecuador* fue similar, pero no llegó a su fase agónica, terminal. Salió Lucio Gutiérrez contabilizando así a tres presidentes electos que no pueden terminar su mandato, forzados a renunciar en un clima de confrontación e inestabilidad política. Hay una cierta regularidad en la in/gobernabilidad ecuatoriana, en la que juegan un papel decisivo los nuevos actores políticos, las organizaciones indígenas. Salió Jamil Mahuad y lo sucedió su vicepresidente Gustavo Noboa, ahora se fue Gutiérrez y lo sucede, legalmente, el Presidente de la Corte Suprema. El componente parlamentario es toral para entender tanto la

¹³ J. Lazarte, *ibidem*.

crisis como la continuidad institucional. Gutiérrez jugó a la ilegalidad. Al buscar apoyo mayoritario pactó con un partido de oposición, que necesitaba una decisión judicial a favor de su caudillo. Removió a la Corte Suprema, de forma inconstitucional, para favorecerlo y así provocó un temblor de alta intensidad que finalmente lo obligó a irse. Fue electo por el Congreso, Alfredo Palacio, apolítico y presidente de la Corte. La experiencia ecuatoriana también enseña lo peligroso que es usar mayorías políticas en temas judiciales y con propósitos partidarios. La gravedad del asunto es la enclenque estructura partidaria y la descomposición de los apoyos electorales, la profunda desconfianza de una sociedad que reitera cada cierto tiempo la disfuncionalidad de sus actores políticos.

La democracia –como lo establece el Informe PRODDAL– es una manera de organizar el poder en una sociedad, con reglas que permiten competir por el poder en forma pacífica a través y sobre todo, de elecciones limpias y periódicas para escoger a los gobernantes y representantes de la ciudadanía. Son decisivos la naturaleza legal y el desarrollo de la ciudadanía. La democracia verdadera es algo más que elecciones. Es la expansión de la ciudadanía a sus dimensiones no sólo políticas sino civiles, sociales, económicas y culturales. La igualdad política no basta para crear en la misma medida la capacidad de participar en condiciones de igualdad, influir de la misma manera. Los desequilibrios en la propiedad de los recursos se reflejan en el poder político y socavan la finalidad de las instituciones democráticas. Vivimos en democracia con carencias sociales. La democracia política, en América Latina, convive con un Estado de derecho limitado y con serios problemas económicos y sociales. En 2003 la pobreza alcanzó el 44% y crecieron los niveles de desigualdad. No son éstas las mejores bases para la convivencia democrática, pero hay que seguir perfeccionándola. Una democracia con problemas siempre será mejor que una dictadura militar.

Abriendo la caja negra... Reforma partidista y dilemas democráticos en América Latina

*Flavia Freidenberg**

Introducción

Los partidos políticos quieren ganar elecciones y, en esa tarea, emplean todas las estrategias posibles. A muchos no les importa si sus propuestas son incluyentes; si en la elaboración de las mismas participan muchos militantes; si hay una adecuada distribución de los diferentes grupos en los órganos de dirección; si esos grupos están representados en las candidaturas. Tampoco les preocupa si la elección de sus candidatos resulta exclusivamente de la voluntad de su líder; si eso supone cambiar los nombres que decidieron las directivas locales e, incluso, no les inquieta la violación de los Estatutos o el acomodo de sus reglas a la coyuntura del momento. No están angustiados por el control que otros militantes puedan ejercer sobre su comportamiento a través de los procedimientos internos y los mecanismos de sanción partidista ni tampoco por el hecho de que una vez en el cargo no se lleven a la práctica las promesas realizadas durante la campaña.

A los políticos todo esto no les preocupa, fundamentalmente, porque no condiciona el resultado electoral. El hecho de que sus órganos de gobierno sean poco representativos, irrespetuosos de las opiniones disidentes y escasamente competitivos no condiciona su éxito electoral. Así que, frente a la pregunta: ¿cuánta democracia interna necesitan los partidos para sobrevivir en una democracia representativa? La respuesta es, sencillamente, ninguna. Los partidos oligárquicos pueden subsistir

* Argentina. Profesora Ayudante Doctor del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca y de la Maestría en Estudios Latinoamericanos del Instituto de Iberoamérica y Portugal. Secretaria de Redacción de *América Latina Hoy, Revista en Ciencias Sociales*, editada por el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Especialista en sistemas políticos latinoamericanos; partidos y sistemas de partidos; elecciones y comunicación política. Profesora visitante de la Universidad Autónoma Metropolitana, Sede Iztapalapa (México); de la Universidad Nacional de Honduras; de la FLACSO-Sede Ecuador; Universidad de Machala y la Pontificia Universidad Católica de Quito, entre otros centros de estudio superior en América Latina. Ha publicado diversos libros y artículos sobre sus temas de especialidad.

de por vida en un sistema democrático e, incluso, una democracia puede permanecer en el tiempo sin que sus partidos sean internamente democráticos.

Los sistemas políticos latinoamericanos han sido ejemplo de ello donde, tras los procesos de democratización de las décadas de 1970 y 1980, la presencia de partidos oligárquicos no impidió la institucionalización de las elecciones y la puesta en práctica de patrones de competencia. Desde los inicios de esos procesos, la mayoría de partidos maximizaron sus esfuerzos para competir en la arena electoral, sin realizar intentos significativos por mejorar la transparencia de su vida interna; de generar competencia al interior de las organizaciones para la definición de los cargos de representación popular; de garantizar la participación de sus militantes en la toma de decisiones o de potenciar el control político entre sus miembros. Los partidos funcionaron (y muchos continúan haciéndolo) como herméticas cajas negras.

Mientras los partidos fueron considerados piezas centrales de la transición política, esto no fue reclamado. Pero, tras los fracasos en el gobierno y el incremento de la desconfianza de los ciudadanos, el foco de atención pasó a estar en el funcionamiento interno de las organizaciones partidistas. Desde diversos sectores comenzaron a presionar para que los partidos cambiaran; para que emergieran formas alternativas de representación y para que el Estado regulara cada vez más la vida interna de los partidos y, con ello, los obligara a ser más incluyentes y participativos. El argumento en este sentido era claro. A pesar de que no se necesite a corto plazo ser democrático internamente, a largo plazo, el modo en que los partidos se comporten afectará el rendimiento democrático, la percepción de los ciudadanos respecto a su relevancia en el sistema político y la calidad de las instituciones democráticas.

El objetivo de este trabajo es triple. Primero, se analizan algunos de los desafíos problemáticos a los que se enfrentan los partidos en los sistemas políticos latinoamericanos, a partir de tres dimensiones: en su relación con el entorno; de cara a su gestión de gobierno y en su organización interna. Segundo, se exploran los cambios organizativos llevados a cabo y los efectos –positivos y negativos– que han tenido sobre la vida del partido. Tercero, se presentan una serie de reformas partidistas orientadas hacia una mayor democratización interna. El dilema de los partidos es cómo ser internamente democráticos (inclusivos), sin dejar de ganar elecciones. El desafío es encontrar

caminos que lleven a que las organizaciones de partidos sean más incluyentes y competitivas, ganando elecciones.

El análisis se enmarca dentro de la perspectiva del nuevo institucionalismo, en línea con la literatura de la elección racional. Estos dos enfoques sugieren que el contexto institucional que rodea las opciones de los partidos produce incentivos pero también obstáculos sobre el comportamiento de los políticos y, a la vez, siguiendo a Hazan (2002), se argumenta que diferentes tipos de comportamientos en materia de democratización interna tienen consecuencias disímiles sobre la política y el sistema político en su conjunto. Los datos aquí presentados corresponden a un proyecto de investigación que se está desarrollando desde el año 2001, que ha tenido varias etapas con sus consiguientes subproductos, los cuales han sido financiados por diversas organizaciones e instituciones europeas y latinoamericanas¹.

Los problemas a los que se enfrentan los partidos: entre el deber ser y la realidad política

Los partidos actúan para representar, movilizar, reclutar y seleccionar élites, socializar y presentar opciones para los votantes, armonizar intereses, ser vehículo de participación, proveer de políticas públicas al gobierno, asegurar la existencia de control político y hacer operativas las instituciones del sistema democrático. Sin partidos, la democracia representativa es imposible². En estos contextos, los partidos deberían ser capaces de ganar elecciones, siendo internamente competitivos, ampliamente incluyentes, respetuosos de las opiniones divergentes y facilitadores del control interno por canales

¹ Soy deudora de los insumos y los recursos del Proyecto de Investigación “Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina” (Ref. Sec. SEC97-148), financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (España) y dirigido por Manuel Alcántara Sáez entre 1998 y 2001. En el año 2003 y 2004 he recibido financiación puntual del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica) para la elaboración de diferentes subproductos sobre el tema y, en 2004, International IDEA (Suecia) y PNUD me contrataron para que profundizara en el estudio de procesos de selección de candidatos de los partidos de la región andina. Para 2005, la Fundación Carolina (España) me financió una estancia de investigación en la Universidad Autónoma Metropolitana, Sede Iztapalapa, para el estudio de los procesos de selección de candidatos y la democracia interna en los partidos mexicanos.

² Si bien esto es objeto de debate en diversos sectores académicos, en este trabajo se parte de la premisa de que: “[...] political parties created democracy and that modern democracy is unthinkable save in terms of parties” (Schattschneider 1941[1964]:1).

institucionalizados. Pero esto es parte del “deber ser” y la realidad política suele ser otra cosa³.

¿Cuáles son los desafíos problemáticos a los que se enfrentan los partidos en la actualidad? En contextos competitivos, con altos niveles de incertidumbre en los resultados, los desafíos son constantes e imprevistos. Aún así, es posible resumir una serie de problemas que, de un modo u otro, tendrían que superar los partidos. Esos problemas se pueden agrupar en tres dimensiones:

- 1) En relación a su entorno:
 - a) La desconfianza de los ciudadanos y los mitos sobre el funcionamiento partidista (función de representación)
- 2) En relación con la función de gobierno:
 - a) Transfuguismo y disciplina partidista
 - b) La formación para gobernar y la escasa renovación de los políticos
- 3) En relación con la organización interna:
 - a) La superación de las prácticas de organización informal
 - b) El clientelismo
 - c) La tensión entre los candidatos políticos profesionales vs. los candidatos *externos*
 - d) La participación de minorías y sectores sociales subrepresentados (mujeres, jóvenes, grupos étnicos) en el proceso de toma de decisiones y en la definición programática del partido
 - e) El tipo de relación entre las unidades partidistas en el territorio
 - f) El financiamiento, el acceso a los medios de comunicación y el gasto electoral

³ Esta visión enfrenta una serie de limitaciones. Primero, es una consideración normativa, ya que forma parte del mundo de los valores. Segundo, está condicionada por el modelo de partido que se tenga en mente y por la subcultura partidista. La definición de lo que significa la vida democrática, la manera en que se conciba organizativamente a los partidos y la cultura político-partidista condicionarán las expectativas respecto a su funcionamiento así como también las prácticas y procedimientos que se entiendan como más democráticos. La existencia de diversos modelos organizativos de partidos (de notables, de masas, atrápalo-todo, cartel) hará que los partidos funcionen de manera diferente, en función de lo que sus miembros consideren que significa ser (o no ser) democrático.

- g) La tensión entre ser más democráticos internamente y más competitivos externamente

1) En relación a su entorno

- a) La desconfianza de los ciudadanos y los mitos sobre su funcionamiento

Los partidos deben enfrentar cada vez más un entorno conflictivo. Los ciudadanos ya no creen en ellos. Esto es evidente. Se manifiesta en las encuestas de opinión, en el sentir cotidiano y, en algunos países, en una cada vez mayor apatía y abstención electoral. Los políticos (y sus partidos) se enfrentan a una creciente “descapitalización” frente a los ciudadanos⁴. El índice regional de confianza en las instituciones (los tres Poderes del Estado y el poder municipal) y actores (élite política y partidos) era en 2002 de 1,91 (en una escala de 1 a 4) con grandes diferencias entre los países. En ese momento concreto, Argentina (1,43), inmersa en una seria crisis, era el país que se situaba más claramente en la posición inferior de la escala, lejos de Guatemala (1,71), Ecuador (1,72) y Colombia (1,77). Los valores más altos los tenían Honduras (2,24) y Costa Rica (2,23)⁵.

En relación a esos niveles de desconfianza también hay mucho de desilusión. Durante décadas la literatura enfatizó que una democracia competitiva requería de partidos bien organizados; más cercanos al modelo de integración de masas de corte europeo, preocupados por la participación de los ciudadanos de manera activa en el acontecer político regional y con una intensa vida organizativa. Esos elementos han formado parte de la visión de los ciudadanos respecto a los partidos, condicionando lo que ellos han esperado de estas instituciones. La apreciación de que “no hay partidos” o de que “están en crisis” puede incluso pensarse por el desencanto que provoca que los partidos no están haciendo lo que los ciudadanos esperan o, de manera más precisa, que no están poniendo en práctica lo que un modelo organizativo específico de partidos señala que deberían hacer (el modelo de integración de

⁴ El capital político, entendido como el grado de confianza en las diferentes instituciones y actores políticos, se ve afectado por el pobre desempeño de la economía, en lo atinente al mantenimiento de tasas de crecimiento continuadas en la década de 1990 y al fracaso en la disminución de la brecha de la desigualdad; y por el crecimiento de la percepción de corrupción generalizada. (Alcántara 2005).

⁵ PNUD 2004: 241.

masas). Y esta percepción no es exclusiva de América Latina, ya que también está presente en otros contextos regionales⁶.

Esto también se encuentra vinculado con la tensión entre participación y representación política, en los términos acuñados por Touraine⁷. En algunos países se continúa viendo a la democracia como el espacio privilegiado de la participación por encima de la representación. Como una manera de ir por fuera de los partidos, en algunas situaciones, se han organizado nuevas alternativas de representación, vislumbrándose redes asociativas que vinculan a los actores con centros de poder a través de lazos interpersonales, mediáticos y/o interorganizativos⁸. Ejemplos en este sentido se encuentran en los movimientos de mujeres pobres en las villas miserias chilenas; grupos vecinales o barriales en el interior de Perú vinculados a la izquierda; asociaciones voluntarias o movimientos eclesiales de base de la Iglesia Católica en Brasil; en los movimientos de lucha por la tierra en Brasil y Paraguay; los “piqueteros” en Argentina o Uruguay o plataformas ciudadanas de lucha por la democracia (como Conciencia en Argentina; Corporación Participa en Chile; Participación Ciudadana en Ecuador y República Dominicana y Asociación Civil Transparencia en Perú). Es cierto que muchos de estos mecanismos están ocupando un espacio que en una democracia liberal deberían ser monopolio de las instituciones de intermediación como los partidos políticos. En algunos escenarios incluso muchos ciudadanos culpan a los partidos de todos los males de la política y esperan que sean estas redes las que canalicen sus demandas y resuelvan sus problemas.

2) En relación con la función de gobierno

a) Transfuguismo y ausencia de disciplina partidista

Muchos partidos de América Latina encuentran que una vez que una vez que sus candidatos ganan las elecciones y acceden a los cargos de representación popular; estos deciden apartarse del partido, migrar hacia otra agrupación o quedarse como independientes. En aquellos países donde las fronteras para salirse de un partido son altas, por la presencia de fuertes subculturas partidistas y el rechazo de la población y de las élites al cambio de partidos, el costo de irse del partido también

⁶ Linz (2002); Daalder (2002).

⁷ 1989:443.

⁸ Chalmers, Martin y Piester 1997:545.

es alto. Pero hay otros casos, donde el nivel de incentivos para quedarse son menores que los que existen para irse. En este sentido, no existen suficientes instrumentos para conseguir altos niveles de disciplina interna que les haga permanecer en el partido.

Si bien no hay datos cuantitativos sobre el nivel de transfuguismo de los sistemas de partidos latinoamericanos; en algunos de ellos como Brasil, Ecuador, Panamá, República Dominicana, Nicaragua o Guatemala, se han dado casos significativos de migración de partidos, lo que también muestra los niveles de conflictividad entre los miembros de los partidos y la incapacidad para resolver dentro de la organización partidista los problemas internos. En una investigación publicada recientemente se señaló que en Guatemala nueve de cada diez consultados consideraron que el transfuguismo era un verdadero problema, opinión compartida por la mitad de los entrevistados en Panamá⁹. En Ecuador, el transfuguismo ha sido uno de los factores que ha dificultado la gobernabilidad en las dos últimas décadas.

b) La formación para gobernar y la escasa renovación de los políticos

La capacitación de los miembros (candidatos y militantes) es uno de los retos principales para la renovación de los políticos de los partidos, lo cual está íntimamente vinculado con los niveles de democracia interna de la organización. El 64% de los consultados en Centroamérica señaló que la renovación de las cúpulas partidarias era problemática¹⁰. Esto se ve en que en muchos partidos los líderes que estaban en la década de 1980 son los que continúan controlando hoy las organizaciones partidistas. El nivel de renovación es escaso y, en todo caso, lo que se da es una “clonación” más que una “renovación” de la dirigencia partidista, a través de la participación de los hijos/as o sobrinos/as de los líderes históricos en los puestos claves¹¹.

La formación de los cuadros políticos suele estar más orientada hacia el triunfo electoral que al ejercicio de gobierno. Los mayores esfuerzos han estado orientados hacia la adopción de herramientas de *marketing* y de comunicación para ganar elecciones y no en la preparación de sus

⁹ Archard y González 2004: 94.

¹⁰ Archard y González 2004: 101.

¹¹ Ejemplo de ello se encuentra hoy en Honduras, donde los dos principales partidos están controlados por hijos de ex Presidentes de la República.

programas de gobierno y gestión de sus cargos¹². Aún cuando muchos partidos cuentan con fundaciones de análisis de la realidad política, todavía se observan carencias en el conocimiento y en la formación de los “futuros gobernantes”, en las propuestas que realizan a sus electores, producto más de la improvisación que del análisis sistemático de la realidad. La gestión de gobierno es clave. Como señaló Dieter Nohlen, en una conferencia reciente en la Universidad de Salamanca, el problema de las democracias latinoamericanas está en la incapacidad para darse buenos gobiernos. Los partidos (y sus políticos) se enfrentan a un reto central en este sentido. Ser capaces de dar respuesta a las demandas ciudadanas en un contexto complejo, de manera innovadora, donde hay poco margen para decisiones autónomas e improvisadas. Este es un gran desafío.

3) En relación con la organización interna

a) La superación de las prácticas de organización informal

Los principales partidos de Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay poseen densas organizaciones partidistas, profundamente arraigadas pero predominantemente informales. Estas organizaciones, que contienen desde redes de patronazgo y clientelismo hasta asociaciones de vecinos y grupos de hinchas de fútbol, no se encuentran contempladas en los Estatutos, son raramente registradas por las autoridades u órganos del partido y se encuentran fuera de la visión de los académicos. Sin embargo, constituyen el corazón de muchos partidos latinoamericanos: reclutan a los militantes, seleccionan candidatos, consiguen dinero, son un vínculo del partido con diversos sectores de la sociedad y, lo más importante, facilitan votos. Es así que los análisis que ignoran estas estructuras pierden de vista gran parte de lo que realmente ocurre dentro de un partido.

Las decisiones, y la manera en que se adoptan, no dependen de los órganos de gobierno formal sino que son decisiones de liderazgos personalistas o de los caciques regionales; las carreras partidistas están determinadas por los contactos personales y las redes de patronazgo y

¹² Como señaló César Gaviria en la reunión del Foro Interamericano de Partidos Políticos de la OEA en el año 2001: “los partidos tienen que recuperar su vocación de prepararse para gobernar... los candidatos emplean gran cantidad de recursos, tanto económicos como personales e institucionales en el proceso de ganar elecciones (...) Ni las campañas reservan recursos para la transición ni para preparar el gobierno, ni los Estados ponen a disposición de los gobiernos tales recursos”.

no por el aparato burocrático; las organizaciones locales no funcionan como si fueran sucursales de una organización nacional sino que trabajan desde la casa o los lugares de trabajo de los militantes o los caciques regionales y el financiamiento de la actividad partidista se consigue de manera informal (usualmente ilegal), a partir del patronazgo, las donaciones ilegales o los recursos estatales. Estos tipos de comportamientos tienen consecuencias sobre el funcionamiento de la democracia y afectan la calidad de las mismas¹³.

b) El clientelismo

El intercambio asimétrico de bienes y/o servicios a cargo de un “patrón” (político) por votos o favores por parte de los “clientes” (votantes) es uno de los problemas más graves de la política latinoamericana actual y uno de los elementos que sirve para la vinculación entre sectores sociales y el mundo político, en un contexto donde el Estado no responde a las necesidades básicas de los ciudadanos¹⁴. El clientelismo impregna la vida cotidiana de las sociedades latinoamericanas, al punto que muchas veces los propios involucrados no reconocen sus comportamientos como algo dañino o perjudicial para el sistema político¹⁵, sino como parte de la cultura política de la región.

c) La tensión entre los candidatos políticos profesionales vs. los candidatos *externos*

A muchos militantes, que han pasado gran parte de su vida trabajando voluntariamente para una organización partidista, no les agrada la llegada de “arribistas”, esto es, nuevos miembros que ingresan directamente para ser candidatos, saltando por encima de las reglas y de los propios militantes. La inclusión de candidatos externos puede

¹³ Un análisis detallado de este tipo de funcionamiento informal puede encontrarse en el texto de Freidenberg y Levitsky (próxima publicación).

¹⁴ Extensa es la literatura que describe los procesos clientelares. En el trabajo de Archard y González (2004:96-100) se presentan ricas declaraciones de los políticos centroamericanos justificando este tipo de comportamiento. Los trabajos de Auyero (2000) son interesantes muestras de la relevancia de las prácticas clientelares más allá de un mero intercambio material.

¹⁵ Algunas entrevistas realizadas en Ecuador (Freidenberg 2003) o en Centroamérica (Archard y González 2004) sostienen esta afirmación. Una declaración citada en este último texto es: “(el clientelismo) no es malo ni bueno (...) La gente pide empleo, y eso es natural”.

no sólo generar fricciones internas sino también tener consecuencias sobre la coherencia programático-ideológica del partido, la disciplina interna y la relación entre el candidato y el partido. Estos candidatos suelen tener sus propios recursos económicos, mediáticos y políticos para llevar adelante sus campañas electorales, imponiéndose muchas veces por encima de las estructuras partidarias. La introducción de este tipo de candidatos es un indicador de estrategias de tipo “*catch-all*” por parte de la organización, lo que supone la búsqueda del elector medio, la moderación ideológica del partido e, incluso, el olvido de sus vínculos programáticos de cara a ganar la elección.

d) La participación de minorías y sectores sociales subrepresentados (mujeres, jóvenes, grupos étnicos) en el proceso de toma de decisiones y en la definición programática del partido

Un número importante de partidos políticos suele excluir de los órganos de representación y de los procesos políticos a los diversos grupos que integran el partido¹⁶ o a otros subgrupos que están socialmente subrepresentados: indígenas y afroamericanos, mujeres y jóvenes. Los partidos suelen ser organizaciones excluyentes y oligárquicas en las que líderes deciden e imponen sus posiciones políticas y programáticas; sin importar las demandas de esos subgrupos o fracciones internas¹⁷. Esta característica hace que los ciudadanos se alejen cada vez más de ellos y sientan que su participación individual no resulta importante ni tomada en cuenta en caso de que decidieran participar dentro de la organización.

El nivel de participación (e inclusión) de los militantes en la representación del partido, en la definición del programa, en la delimitación de las estrategias y en las decisiones son claves para comprender el nivel de democracia interna de un partido. No basta con hacer elecciones internas o con elegir competitivamente a los candidatos. Un partido será más democrático cuando en sus órganos de gobierno se hallen representados todos los sectores que integran la comunidad partidista; cuando las decisiones sean fruto de la discusión y el debate de esos miembros y cuando los miembros no reciban represalias por expresar sus convicciones y/o disentir con la coalición

¹⁶ Alcántara y Freidenberg 2001.

¹⁷ Freidenberg 2005.

dominante. El efectivo respeto al pluralismo es lo que hace más democrático a un partido.

e) El tipo de relación entre las unidades partidistas en el territorio

Otra dimensión clave, y que ralentiza el funcionamiento del partido, tiene que ver con el tipo de relación que se da entre los órganos internos y las unidades del partido distribuidas territorialmente. Para que haya mayores niveles de democracia interna se debe dar una mayor descentralización territorial de las decisiones (beneficiar a la periferia) y una mayor desconcentración funcional en la formulación de políticas (beneficiar a mujeres, jóvenes y grupos étnicos). La vinculación con la democracia interna es clara. Una mayor participación de los militantes, sin exclusiones (territoriales o funcionales), en el proceso decisional, sin sanciones por expresar las diferencias y una mejor representación en los órganos de gobierno supone un mayor pluralismo dentro de la organización.

f) El financiamiento, el acceso a los medios y el gasto electoral

Hace unos meses, en una reunión del Protocolo de Tikal, un político dominicano señalaba que en sus partidos: “el que paga, manda”, esto es, quién pone el dinero para la campaña electoral es el que decide quién va a ser candidato de la organización. Conseguir recursos para la financiación de la actividad partidista suele ser un problema para los políticos, porque suele ser una de las causas de la corrupción política¹⁸. Los recursos que antes se obtenían de los propios militantes resulta necesario conseguirlos por otras vías e incluso muchas candidaturas se suelen definir más por el dinero que el candidato tenga que por su trabajo o afiliación partidista. Los partidos han cambiado su histórica estrategia de movilización de militantes por otra de captación de “notables”, con la intención de que estos, al ser los candidatos, financien las actividades electorales. Los altos costos de la campaña electoral, la impresionante inversión necesaria para poder acceder a los medios de comunicación audiovisuales y los gastos de campaña son, cada vez

¹⁸ Archard y González 2004:107.

más, limitantes de la actividad partidista y tienden a generar mayor inequidad en la competencia partidista¹⁹.

g) La tensión entre ser más democráticos internamente y más competitivos externamente

Durante décadas, la creencia más común ha sido que la democracia interna no aumentaba las posibilidades de éxito en las elecciones, ya que para ganar se necesitaban altos niveles de disciplina y cohesión interna, mostrar un partido unido y homogéneo ante el electorado, lo cual se alejaba del pluralismo y la posibilidad de disidencia, requisitos fundamentales para la democratización de los partidos. La relación conflictiva entre las exigencias de democracia interna²⁰ y la necesidad de ganar elecciones es el mayor desafío que enfrentan los partidos políticos en la actualidad, aunque éste sea un dilema clásico en la historia de los partidos.

La inclusión de las elecciones internas no ha asegurado el éxito electoral de los partidos latinoamericanos. Si se consideran los más de 60 procesos eleccionarios registrados en el período postransición, en los que se utilizó este mecanismo, sólo 20 han sido exitosos. Esto da sustento a la afirmación de Colomer²¹ de que los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones internas tienden a ser relativamente poco populares, menos competitivos o perdedores de las presidenciales. La democratización interna puede tener impactos negativos sobre el éxito electoral, lo que puede generar pocos incentivos

¹⁹ Un ejemplo reciente de inequidad respecto al gasto electoral ha sido la campaña del PRI para Gobernador del Estado de México, donde ha habido una relación bastante clara entre dinero gastado, exposición mediática e incremento en las encuestas de intención de voto.

²⁰ Esto es el hecho de que en un partido los líderes y candidatos son elegidos por los miembros, a través de mecanismos competitivos. Los órganos de gobierno no discriminan la integración de los diferentes grupos (incluso los que son minoritarios); aquellos que piensen distinto pueden expresar sus preferencias sin temor a ser castigados. Los candidatos, cargos públicos y autoridades rinden cuentas de sus actos a través de mecanismos de control efectivo y se da el respeto a una serie de derechos y responsabilidades que garantizan la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones (Freidenberg 2005).

²¹ 2002:119.

a los políticos para que lleven a cabo procesos aperturistas en los mecanismos de selección de candidatos.

¿Qué intentaron hacer los partidos para ser más democráticos internamente?

El descrédito de los partidos ante la opinión pública y las erráticas gestiones de muchos de ellos en contextos de crisis económicas han llevado a creer que la reforma de los partidos y su democratización interna eran centrales para asegurar la estabilidad de la democracia y la gobernabilidad. Fruto de esta reorientación, en los últimos años, un número importante de partidos latinoamericanos realizó cambios organizativos y estatutarios significativos. Las reformas se han realizado fundamentalmente en dos frentes. Por una parte, se promovieron modificaciones en los términos de la representación de subgrupos, como el de mujeres, en las listas de candidatos y, por otra, se introdujeron cambios en la manera de seleccionar candidatos a cargos de representación popular. Las reformas no se hicieron como parte de una estrategia global de democratización sino que fueron esfuerzos poco coordinados entre sí.

Los esfuerzos por la introducción de cuotas mínimas de representación femenina tuvieron resultados diversos en aquellos casos donde se discutió (Uruguay y México) y consiguió su aprobación (Argentina 1991; Paraguay 1996; Bolivia, Brasil, Perú, Panamá, República Dominicana 1997; Colombia 2000; Costa Rica 1997/2000; Ecuador 2000 y Venezuela). La evaluación de la introducción de cuotas de género en la legislación a pesar del poco tiempo que llevan funcionando ha supuesto un incremento en la cantidad de mujeres parlamentarias. En 1950 estas representaban el 0,8%; en el año 2000 la cifra había aumentado hasta un 12,9²². La presión externa para que los

²² En la práctica, de los cinco países que tienen cuotas con ubicación precisas en las listas, Argentina y Costa Rica, tienen niveles de representación acordes a los porcentajes establecidos en la cuota, mientras que Bolivia, Paraguay y Ecuador tienen déficit de representación, lo que muestra la insuficiencia de la medida en contextos de débil institucionalización. Hay cuotas mínimas para fomentar la participación de los indígenas de entre el 5 al 25% en el PS y del 10% en el Partido por la Democracia, pero se echa en falta una posición igualitaria en este sentido en los partidos donde la población indígena es mayoría (Guatemala, Perú, Bolivia y Ecuador) así como también para fomentar la participación de los jóvenes como por ejemplo en el PRD (República Dominicana) donde los órganos del partido deben estar integrados al menos con un 20% de jóvenes menores de 35 años; en el Partido Socialista (Chile) que introduce mecanismos de discriminación positiva para este colectivo social y en el FMLN donde también se fomenta la participación de los jóvenes en los órganos de gobierno. (Wide 2002).

partidos presentaran listas con cuotas de género ha influido en que éstos incorporaran medidas en sus Estatutos para adecuarse a esa exigencia, tanto para los cargos de representación popular como para la dirección de sus partidos²³. Aún así, en la práctica, muchos de esos esfuerzos no se han traducido en una mayor participación de las mujeres en las decisiones partidistas.

En cuanto a los procesos de selección de candidatos a cargos de representación popular, la tendencia general fue la introducción de elecciones internas (abiertas y/o cerradas) para seleccionar candidatos presidenciales. A partir de la década de 1990, muchos partidos de América Latina comenzaron a realizar esfuerzos en este sentido. *Viejos* partidos incorporaron mecanismos competitivos (elecciones internas) en sus estructuras oligárquicas y *nuevos* partidos irrumpieron en la escena política para introducirlos en la agenda política y mediática como una manera de combatir la política tradicional. La idea motriz era que la centralización de las nominaciones en las cúpulas (o en un líder) era mucho menos competitiva y plural que la realización de un proceso electoral y que los que eligieran a sus candidatos a través de mecanismos competitivos (donde cada militante fuera igual a un voto), tenían más probabilidades de ser transparentes y democráticos y, con ello, disminuir la distancia con los ciudadanos.

Algunos países introdujeron en su legislación electoral reformas orientadas a hacer los procesos de selección de candidatos más competitivos (Bolivia, Costa Rica, Colombia Honduras, Paraguay, Uruguay, Argentina, Perú, Panamá, República Dominicana, Venezuela); mientras que en otros, algunos de sus partidos, sin que la legislación les obligara, llevaron adelante esos procesos en alguna oportunidad (Argentina antes de 2002, Nicaragua, Guatemala). En los países donde se legislaron los procesos de selección de candidatos los procesos

²³ Ejemplo de ello ha sido la introducción de una cuota mínima del 20% para cargos directivos en el PC de Paraguay y el MAS de Venezuela; al menos del 25% de los cargos a la Convención en la UCR y en los cargos de dirección y candidaturas en el PRD (República Dominicana); del 30% de los cargos internos en el PT y el PDT en Brasil; PA en Panamá; PS y PDC en Chile; AD en Venezuela; ID en Ecuador y PDC en El Salvador y del 40% en el Partido por la Democracia en Chile y los de Costa Rica. En Nicaragua, en 1994, se incorporó en los Estatutos del FSLN la participación de la mujer en los órganos de dirección, en los de elección y en los cargos de responsabilidad gubernamental. Así, un 30% de los órganos nacionales y locales deben ser integrados por mujeres. En México, cada partido establece sus patrones de desarrollo de la legislación. Mientras en el PRI y el PRD (que tienen cuotas diferentes, del 50% y del 30% respectivamente) de cada tres candidatos, uno debe ser mujer; en el PAN no se especifica el orden de prelación de las candidaturas. También el FMLN (El Salvador) prevé una cuota específica para género en sus cargos de dirección.

difieren entre sí, las variaciones han estado dadas por el número y tipo de personas que participan en la elección²⁴, por la simultaneidad o no de los procesos²⁵, por la necesidad de celebrar acuerdos para realizarlas²⁶ y por la participación (o no) de órganos electorales en su organización y/o supervisión²⁷. La Tabla I resume la legislación de los países de América Latina sobre los procesos de selección de candidatos.

²⁴ En cuanto a los actores participantes, en algunos casos fueron todos los ciudadanos (Uruguay, Bolivia, México y Colombia), sólo los afiliados y los que no tienen afiliación con ningún partido (Argentina) o únicamente los miembros del partido (Honduras, Paraguay, Panamá, El Salvador, República Dominicana y Chile).

²⁵ En relación al momento de celebración de las elecciones, se diferencian según se hagan de manera *simultánea* para todos los partidos y estipulada por la ley electoral (como Uruguay, donde se ha hecho coincidir la elección en un mismo día para todos los partidos, luego de la reforma constitucional que sustituyó el sistema de lemas) o si los partidos la hacen como una *elección individual*, sin afectar en el proceso a otros partidos (como en Bolivia, Paraguay, Nicaragua, Costa Rica, Colombia y México). En Argentina, la nueva ley establece que sean simultáneas pero en la práctica (2002) se hicieron de manera individualizada.

²⁶ Otra diferencia entre los partidos que realizan internas es si contemplan (o no) el acuerdo entre los precandidatos para llevar a cabo la elección (como en Colombia) o si los resultados de las internas deben ser ratificados por los órganos del partido (como en Costa Rica, el FSLN en Nicaragua y el PRD de República Dominicana). Una modalidad distinta es la que se da cuando los órganos nacionales primero precalifican a los candidatos y luego convocan a las bases del partido para que participen con su voto en el proceso electoral (PLD en República Dominicana y el PDC en Chile), lo que sería simplemente un mecanismo de legitimación de acuerdos entre élites, aunque en Chile esto se encuentra normado en la Ley.

²⁷ Hay países en los que los órganos electorales participan en la organización, administración y fiscalización de las elecciones internas (Uruguay, Bolivia, Panamá, Colombia, Paraguay, Honduras, Perú y Venezuela), aunque los grados de participación varían de caso en caso.

**Tabla I:
Mecanismos de selección de candidatos según
la normativa vigente**

Normas			Tipo de mecanismo					
Regulado en		Partidos sujetos de...	Tipo de mecanismo que regula la legislación		Modo de realización de las elecciones internas según las normas			
C	Ley		¿Elecciones internas vs. Convención?	En la práctica, ¿elecciones internas?	C/supervisión organismo electoral	¿Simultáneas vs. separadas?	Financiación	
			En la norma					
Argentina	No	Si	Derecho Público	Elecciones abiertas	Si, a veces	Si, veedores electorales nombrados por Justicia Electoral, cuando los partidos lo soliciten	Simultáneas (x fórmula) Distrito a distrito, en legislativas	-
Bolivia	No	Si	Derecho Público	Elecciones abiertas	Si	No*	Separadas	-
Brasil	No	No	Derecho Privado	Convención	Si, una vez	-	-	-
Colombia	No	Si	Derecho Público	Elecciones abiertas y/o Convención	Si, a veces	Si, Consejo Nacional Electoral	Separadas Simultáneas hacia dentro**	Pública
Costa Rica	Si	Si	Derecho Público	Elecciones abiertas cerradas ***	Si	Si, Tribunal Supremo de Elecciones	Separadas	No fondos públicos
Chile	No	No	Derecho Privado	****	Si, a veces	Si, fedatario público designado por órgano electoral para observar	-	-
Ecuador	No	No	Derecho Privado		Si, una vez	-	-	-
El Salvador	No	No	Mixto		Si, a veces	-	-	-
Guatemala	No	Si	Derecho Público	Convención	Si, una vez	-	-	-
Honduras	No	Si	Derecho Público	Elecciones abiertas	Si	Si, Tribunal Supremo Electoral	Simultáneas (tercer domingo febrero)	-
México	No	No	Derecho Público		Si, a veces	-	-	-
Nicaragua	No	No	Derecho Público		Si, a veces	Si, Tribunal Electoral, a pedido de las partes	-	-
Panamá	No	Si	Derecho Privado	Elecciones cerradas	Si	No (sólo para resolver posibles conflictos)	Simultáneas	Pública
Paraguay	No	Si	Derecho Público	Elecciones cerradas	Si	No (mínimo control)	Separadas	No fondos públicos
Perú	No	Si	Derecho Privado	Elecciones cerradas/ abiertas Convención *****	Aún no hubo elecciones desde la aprobación de la ley	Si, ONPE	Separadas 210 y 180 días antes elección	Pública
Dominicana ^A	No	Si	s/d	Elecciones abiertas	Si, a veces	(a espera de ser reglamentado)	Simultáneas	-
Uruguay	Si	Si	Mixto	Elecciones abiertas	Si	Si, Corte Electoral	Simultáneas (último domingo abril)	-
Venezuela	Si	Si	Mixto	Elecciones cerradas	Si	Si, Consejo Nacional Electoral	Separadas	No fondos públicos

Ver siguiente página

* En Bolivia en 1999 la ley otorgó potestad a la Corte Nacional Electoral para controlar a los partidos pero fue dejado sin efecto a partir del reglamento de la ley de 2001.

** Significa que todos los niveles institucionales de un mismo partido que decidan hacer las elecciones internas deben llevarlas a cabo en la misma fecha.

*** Los resultados de las elecciones están sujetas a ratificación de la dirigencia del partido, por lo menos en términos formales.

**** En Chile, la legislación sobre partidos requiere que la dirigencia, específicamente el Consejo General, someta su propio candidato presidencial a la ratificación de los militantes del partido, de forma que la candidatura se proclama oficialmente si el aspirante es aceptado por dichos militantes. Las decisiones de los partidos deben ser mediante sufragio personal, igualitario y secreto (Art. 30, Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos de 1996). No impone la celebración de internas.

***** En Perú, la ley establece que cada partido pueda elegir el mecanismo de selección. Presenta diversas opciones, aunque a nivel nacional obliga a hacer elecciones internas.

^ En República Dominicana, la Suprema Corte de Justicia aprobó un recurso de inconstitucionalidad de la ley de elecciones internas obligatorias a los partidos políticos # 286-04 aprobada en octubre de 2004, por deberse de “obligaciones antidemocráticas en perjuicio de los más idóneos candidatos de los partidos” (En Clave Digital, 17 de marzo de 2005).

Fuente: Elaboración propia.

Los procesos de selección de candidatos: sus condicionantes y sus efectos sobre el funcionamiento partidista

En la práctica, 33 partidos latinoamericanos han celebrado por lo menos una vez elecciones internas, cerradas o abiertas, desde la década de 1980. Esas experiencias han tenido efectos diversos sobre el funcionamiento de las organizaciones partidistas. Algunos de esos efectos han sido positivos pero otros no tanto. La introducción de internas competitivas ha refrescado las estructuras tradicionales de los partidos latinoamericanos, un mayor número de actores ha participado en la definición de las candidaturas, se ha reducido el grado de centralización en el proceso y con ello se ha conseguido (en algunos casos) quitar el control monopólico de las cúpulas sobre las candidaturas. Esto se ha traducido en una mayor transparencia, debate y circulación de la información entre sus militantes e, incluso, ha limitado (por lo menos en un punto concreto) la designación a “dedo”.

La celebración de internas ha sido una medida importante pero también ha tenido efectos negativos sobre la vida interna del partido y sobre otras dinámicas del sistema político. Tras la realización de estos procesos se ha dado una mayor fragmentación y enfrentamiento entre las facciones internas (ANR-PC, PLRA; ID, PLH, PNH, FMLN) e,

incluso, se ha afectado la gobernabilidad del país (Paraguay). También ha socavado la autonomía de los partidos, por la participación de los militantes de otras agrupaciones en la definición de la candidatura presidencial, apoyando aquella que más le beneficiaba al partido opositor (FREPASO en 1995 en Argentina) o por la intromisión del Estado en asuntos propios de los partidos con claras sospechas de favoritismo pro-gubernamental (como en República Dominicana). Además, en algunas situaciones la celebración de internas ha reforzado el poder de las élites en el control partidista y el mantenimiento del *status quo* (ID en Ecuador, Bolivia, Honduras, Paraguay, República Dominicana) y ha aumentado las desconfianza de los ciudadanos por denuncias de fraude (FMLN en 2003), corrupción y manejo fraudulento del financiamiento de las elecciones internas, procesos que de por sí resultan muy costosos para los partidos (Bolivia 1999).

**Tabla II:
Selección de candidatos presidenciales
en América Latina (año de realización)**

	Elecciones internas (abiertas)	Elecciones internas (cerradas)	Convenciones	Junta Ejecutiva	Líder
Argentina	FREPASO (94) FREPASO-UCR (99), UCR (02), IU (89)	PJ (88)a	PJ (83,94,99,02)a UCR (82,89,94)		
Bolivia	MNR (99), MIR (99)		MNRb, MIRb, MAS (02) ADN (85-97)b		UCS (97,00)b
Brasil		PT (02)	PDT, PMDB, PSDB, PT, PFL		
Colombia	PLC (90,94)a	PCC (98)	PCC (90,94,02), PLC (98,02)a		
Costa Rica	PLN (desde 85, 89,93,97,01) PUSC (89,93,01)a		PFD (89, 93,97,01) PUSC (97)		
Chile	Concertación (93,99,01,05)	PS	PPD (93,99,01), PDC (93,99,01)e RN (93,99,01)e, UDI (93,99,01)e		
Ecuador		ID (87), DP (02)	PSC, DP, ID	MUPP-NP	PRE (desde 84)
El Salvador		FMLN (94,99,03)	ARENA (94,99,03)		
Guatemala		PAN (03)	FRG (02), PAN		
Honduras		PLH (85,93,97,00,05) PNH (85,93,97,00,05)			
México	PRI (99) a	PAN (99, 05)a	PRD (99)a, PAN (antes de 99)		PRI (hasta 99)
Nicaragua	FSLN (96,01)d		PLC (96, 01)		PLC
Panamá		PA (98), PRD (98,03), PP (98)	PA (93, 03)b, PRDb (93) MOLIRENA		
Paraguay		ANR-PC (90,94,99) PLRA (90,94,99) PEN (90,94,99)			
Perú		APRA (85,00), AP (04)	APRA, PP		
R. Dominicana	PRSC (96,02)	PRD (desde 82)	PLD (99)c PRSCb	PRSC (99)	
Uruguay	EP-FA (96,99, 03) PC (99,03), PN (99,03)		EP-Fab, Pcb, PNb*		
Venezuela	COPEI (98)	AD (68,78,83,93) COPEI (93)	AD(98), COPEI (73,87,98) MAS (88,98)		MVR (98,00) PPT, PT

Ver siguiente página

* Antes de la reforma electoral, los candidatos se elegían por el sistema de ley de lemas, tras el acuerdo entre las élites para las nominaciones.

- a. Indica que hay más de un actor que participa en el proceso de selección de candidatos y que los Estatutos posibilitan la elección del mecanismo a emplear en cada oportunidad.
- b. Señala que ese mecanismo fue empleado hasta que se realizó una reforma electoral en el sistema y, con ellos, se modificaron las normas de elección.
- c. Los órganos nacionales precalifican a las candidaturas y luego éstas compiten entre sí.
- d. Convenciones o Directorio ratifican resultados elecciones internas.
- e. Convenciones o Directorio del partido proponen y luego hay elecciones internas.

Fuente: Freidenberg (2005, con actualizaciones).

El hecho de que los candidatos elegidos por el electorado o por las bases no sean los dirigentes nacionales del partido ha generado conflictos entre la cara burocrática y electoral de la organización, toda vez que los líderes no están acostumbrados a compartir el poder y a verse relegados a un segundo plano en beneficio de un candidato del partido. Esto a su vez puede llevar a la personalización del proceso, en un contexto de por sí proclive a que eso ocurra²⁸ y a un mayor desarrollo de “outsiders” de la política, que utilizan al partido como un “taxi” para cada elección. La celebración de internas ha llevado a que los partidos confundan las preferencias del electorado, pensando que las demandas de aquellos ciudadanos que participan en las elecciones son generalizables a las del electorado en general. Se corre el riesgo que ante dos candidatos se privilegie el que representa los valores del electorado (o de lo que las encuestas señalan de ese electorado) sobre las preferencias de sus militantes. Esto ha enfrentado a candidatos populares contra otros más respetuosos de la ideología del partido. Con la intención de incluir al mayor número de votantes, esto ha supuesto estrategias de tipo *catch all*, lo que potencia la ambigüedad programática y que los candidatos rehuyan hacer propuestas y declaraciones demasiado precisas ideológicamente.

²⁸ Alcántara 2001.

**Tabla III:
Consecuencias de realizar elecciones internas**

Positivos	Algunos ejemplos
La celebración de elecciones internas supone mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones.	PRI – México 99 (elección presidencial)
La celebración de elecciones internas implica mayor competencia interna así como también un mayor número de actores participan en la definición de la candidatura (mayor pluralismo interno).	UCR – FREPASO 99 (elección presidencial) PAN – México 05 (elección presidencial)
La celebración de elecciones internas genera mayores posibilidades de definición de la candidatura entre diferentes partidos.	Concertación – Chile 99, 05 (elección presidencial) Alianza – Argentina 99
La celebración de elecciones internas implica mayor circulación de la información entre los militantes.	*
Negativos de las elecciones internas abiertas o cerradas	
Las elecciones internas abiertas fomenta la injerencia del entorno, menoscabando la autonomía partidista.	Frepaso – Argentina 95 PRD Caso Tlaxcala 04
La celebración de internas abiertas incentiva el uso de estrategias electorales del tipo “catch all” y a la ambigüedad programática, ya que los candidatos buscarán no dar declaraciones ideológicas demasiado precisas y se moverán más por las preferencias del electorado en general que por las de sus militantes (confusión de las preferencias electorales).	*
La celebración de elecciones internas abiertas supone una mayor personalización de la política. El candidato se coloca por encima de la organización, ya que se busca su legitimación fuera de ella, lo que potencia el personalismo.	PRI – México 99
La celebración de elecciones internas (abiertas o cerradas) incentiva el fraccionamiento interno, el aumento de la conflictividad y la posibilidad de salida de grupos del partido.	ARENA - El Salvador 05 (elecciones municipales) FMLN – El Salvador 03 ANR-PC - PLRA – Paraguay ID – Ecuador 84 PLH, PNH – Honduras 05
El hecho de que los candidatos elegidos por el electorado o por las bases no sean los dirigentes del partido ha generado conflictos entre la cara burocrática y electoral de la organización, toda vez que los líderes no están acostumbrados a compartir el poder y a verse relegados a un segundo plano en beneficio de un candidato del partido.	*
Partidos disciplinados, rígidamente centralizados y altamente cohesionados tienen mejores resultados electorales que otros que no lo son y que abren el proceso de definición de la candidatura a diferentes actores del partido.	ARENA vs. FMLN 04 PAN vs. PRI 00
La celebración de elecciones internas aumenta las posibilidades de ingobernabilidad del sistema político.	Paraguay
La celebración de internas cerradas puede fortalecer el poder de las élites dentro del partido y mantener el <i>statu quo</i> .	Ecuador (ID 84), Honduras, Bolivia, Paraguay
La celebración de elecciones internas incrementa los costos de la política y el gasto electoral (ya que hace que el partido invierta en dos campañas).	*

* No hay ejemplos puntuales porque son características que se dan en la mayor parte de los procesos.

Las experiencias recientes muestran además que continúa habiendo mecanismos, procedimientos y reglas no escritas, redes personales

—de carácter autónomo— y recursos no estrictamente partidistas que condicionan los procesos de selección de los candidatos, entre los que cabe destacar cuatro: a) el de la inexistencia de padrones de afiliados actualizados y disponibles para todos miembros de la organización; b) el del financiamiento; c) el del papel de los órganos electorales sobre la actividad de los partidos y, uno de corte más voluntarista, d) el de la disposición de las élites ha llevar a cabo los cambios necesarios para mejorar el funcionamiento partidista. Estos condicionantes pueden hacer fracasar cualquier proceso de cambio partidista o de reforma democratizadora. De ahí su importancia.

Sin padrones de afiliados, disponibles no sólo para las cúpulas dirigentes sino también para cualquier militante que quiera formar su fracción interna o presentar su candidatura, no es posible el pluralismo y la democratización interna. La informatización de la membresía evita que las cúpulas inflen el cuerpo electoral de cara a los otros partidos, que se empleen discrecionalmente los registros de afiliados y se facilita la participación y las probabilidades de triunfo de todos aquellos que quieran ser candidatos²⁹. Los dirigentes de las fracciones minoritarias no conocen a su potencial electorado y ni siquiera saben cuántos militantes tiene el partido como para poder desarrollar una estrategia específica de captación de las bases. Sin padrones, no es posible realizar elecciones internas competitivas, simplemente porque se desconoce las características del electorado y no se sabe a quién hay que ir a movilizar.

La cuestión del financiamiento de las campañas para la elección interna es otro de los condicionantes de los procesos de selección. Los políticos se quejan del costo de llevar a cabo dos campañas electorales: una para la interna y otra para la general, lo cual supone el incremento del gasto electoral. Algunos países han decidido financiar con dinero público el gasto que esto supone (Colombia, Perú, Panamá) pero en el resto de países este es un tema que no está definido. Las posibilidades de ser candidato también están sujetas a los recursos con los que se cuentan para la campaña, lo que introduce un nuevo elemento de discriminación sobre las candidaturas.

La participación de los tribunales electorales en la aplicación de las reformas partidistas ha generado críticas por parte de diversos sectores. Algunos no están de acuerdo con la injerencia de los tribunales en

²⁹ Excepciones en este sentido son la informatización del padrón de afiliados que ha realizado el Partido Aprista Peruano y la del Partido Acción Nacional en México, donde se pueden consultar vía electrónica los padrones del partido.

los procesos de selección de candidatos de los partidos, toda vez que viola el principio de autonomía organizativa. Esto tiene que ver con la necesidad de mantener un equilibrio entre el grado de autonomía partidista y el papel de las instituciones del Estado en el control del funcionamiento partidista. Un exceso de control del Estado sobre los partidos supone una pérdida de autonomía de estos para tomar sus decisiones, aún cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados o de grupos internos. El caso de Tlaxcala en el PRD en México en 2004 es un ejemplo de injerencia del TRIFE en las decisiones internas de un partido.

¿Qué hacer para que los partidos sean más democráticos internamente, sin dejar de ser eficientes electoralmente?

1. *Elecciones internas cerradas, simultáneas, obligatorias para todos los partidos, supervisadas por el tribunal electoral*, donde participen sólo los militantes del partido, con el fin de garantizar la idea de “un hombre/una mujer, un voto”, preservando la organización del entorno y haciendo que el partido sea el que tome sus decisiones. Este mecanismo implica una mayor participación de los militantes, ayuda a que el partido se movilice y se preocupe por intereses sociales hasta el momento no representados, permite dirimir conflictos entre múltiples liderazgos o entre facciones internas y, finalmente, mejora el nivel de legitimación de la organización ante la opinión pública.
2. *Extensión de los procesos eleccionarios para todos los cargos de elección popular, en todos los niveles institucionales*. Las listas de candidatos deberían formarse a partir de procesos del tipo “*top down*” (de abajo hacia arriba) para garantizar que los militantes participan en dicho proceso. Esos procedimientos deben extenderse por todo el país y no sólo en la Capital o las ciudades más importantes. Además, los partidos podrían contar con cuotas de participación para representar las unidades geográficas dentro del partido. Estas instancias deberían ser espacios que cumplan con funciones como la de reclutamiento de nuevos grupos de miembros al partido, recolección de demandas ciudadanas locales, elaboración de propuestas programáticas, introducción de nuevas estrategias mediáticas y de comunicación política.
3. *Introducción de mecanismos de rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a las*

bases. Uno de los problemas claves –hasta el momento muy poco explorado en el análisis sociopolítico– es el de la rendición de cuentas de los dirigentes y de los candidatos respecto de los militantes del partido. Esto tiene que ver con los vínculos entre liderazgo y militancia y traduce en el interior de los partidos una exigencia natural hacia el sistema político. La hipótesis sostiene que la democratización se consigue con mayor control de los ciudadanos hacia sus representantes. Esto se hace extensible a los militantes con respecto a sus autoridades y candidatos. Precisamente, el hecho de que los dirigentes de los partidos deban responder a las exigencias de los miembros y de los ciudadanos es lo que los diferencia de cualquier otro tipo de organización. Para Maravall³⁰, un partido será internamente democrático cuando sus dirigentes rindan cuentas ante sus miembros y éstos, al tener información, puedan apartarlos del poder o del manejo del partido. Esos mecanismos deben contemplar la posibilidad de que los militantes puedan exigirles explicaciones a las autoridades partidistas, cuando sus decisiones no satisfacen su actuación o cuando no son lo suficientemente participativos en la definición de sus políticas y sus propuestas.

4. *Mayor circulación de la información e informatización de la información*. Los partidos deberían incorporar mecanismos que permitan a los militantes estar más informados de lo que ocurre en la organización. Todo proceso electoral tiene que estar acompañado de una correcta informatización de la membresía y de padrones actualizados. Los miembros del partido deben contar con información clara y veraz, de manera abierta y regular del partido, sus estrategias y posiciones programáticas. El partido tiene que conseguir que las diferentes ramas del partido estén en comunicación constante, que se discutan las políticas con los miembros de esas ramas (mujeres, jóvenes) así como también las actividades que desarrollan de cara a la movilización electoral y a la gestión gubernamental.
5. *Renovación de los cargos de dirección y de control político por medio de procedimientos competitivos*.
6. *Incentivos que reduzcan el patrimonialismo*. Otra propuesta es que la ley establezca restricciones al patrimonialismo, poniendo limitaciones a la distribución discrecional de puestos (y candidaturas) a familiares de los dirigentes de mayor jerarquía.

³⁰ 2003:115.

7. *Capacitación de los miembros del partido en temas de gobierno.* Creación de grupos de estudio, equipos de investigación, empleo de nuevas tecnologías y construcción de redes de transmisión de la información entre los miembros. El punto central, como señala el NDI (2003), es que los miembros del partido tengan la capacidad y la posibilidad de involucrar a los líderes del partido en un intercambio de ideas y en la toma de decisiones. Desarrollo de vías de comunicación horizontal y vertical dentro del partido. Capacitación de los miembros en nuevas destrezas para enfrentar los desafíos partidistas y las exigencias de gobierno. Esto tiene que ver con la necesidad de profesionalización y adecuación a los nuevos retos que supone la comunicación política, los cambios en el uso de las nuevas tecnologías aplicadas a la información y la comunicación y la reingeniería electoral.

Conclusiones

La celebración de elecciones internas es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar la democratización de los partidos. Es decir, hacer elecciones es sólo un paso, de los muchos que hay que andar. La hipótesis de que un mayor número de actores en el proceso de nominación reduciría el grado de centralización se corrobora pero eso no significa que sólo con ello los partidos ya sean internamente democráticos, lo cual se corresponde con lo sucedido en las experiencias europeas³¹. No basta con hacer elecciones internas. Hay que transformar los espacios de decisión para que sean genuinamente competitivos y transparentes así como también debe haber mecanismos de control para que los militantes castiguen a los políticos corruptos, a los que no cumplen con el programa del partido o a los que son desleales a los principios de la organización.

Celebrar elecciones es clave para el desarrollo de una organización internamente democrática. Para llegar a ese nivel de desarrollo organizativo también se tienen que dar tres principios, que se describen a continuación:

Los políticos deben querer la reforma (deben querer modernizar sus partidos). Sólo cuando los políticos perciban que el hecho de tener organizaciones democráticas y participativas resulta beneficioso, se

³¹ Esta hipótesis fue corroborada empíricamente y discutida en Katz (2001); Pennings y Hazan (2001); Linz (2002).

convertirán en los principales impulsores de las elecciones internas. Posiblemente, alguno querrá que las reglas que se adopten beneficien a su organización política por encima de las otras. O puede que todos quieran eso. La cuestión es que habrá algunas reglas que no gustarán a muchos, pero que son necesarias para mejorar el funcionamiento de los partidos y, de ese modo, disminuir la distancia cada vez mayor de los ciudadanos hacia ellos. Llegará un momento en que los propios políticos impulsen los cambios, simplemente como una manera de sobrevivir a ciudadanos desencantados o por mera necesidad electoral.

Hay que evitar ver a los partidos desde un punto de vista meramente formal. Los partidos funcionan en torno a otras “lógicas”. Hay que identificar claramente la importancia de las relaciones sociales y prácticas políticas “reales” presentes en las organizaciones. Hay partidos que cuentan de manera predominante con reglas, estructuras y/o procedimientos informales. Y esto condiciona cualquier proceso de democratización interna, sobre todo si uno no los ve...

Los ciudadanos tienen que castigar en las urnas a aquellos partidos que no se comporten democráticamente. Y no al contrario. La inclusión de elecciones no ha asegurado el éxito electoral de los partidos latinoamericanos. Si los ciudadanos votan a partidos oligárquicos frente a otros que han realizado reformas para asegurar procedimientos competitivos, pues entonces, los políticos volverán a las viejas prácticas. Deben existir incentivos claros (políticos e institucionales) para que los partidos transformen sus mecanismos internos. Por tanto, no se puede esperar que el mero hecho de hacer internas garantice (o mejore las posibilidades) de éxito electoral.

El futuro de los partidos políticos está asociado a una mayor transparencia de sus gestiones, profesionalización de los políticos y fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de sus actividades. Esto supone promover la competencia interna, generar un reclutamiento más abierto así como una mayor adecuación entre las reglas formales e informales. Partidos más democráticos tendrían que conseguir mayor número de votantes y afiliados al partido; mayor número de recursos humanos y financieros para las actividades electorales y no electorales; mayor legitimidad frente al potencial electorado e incluso elaboración de políticas más informadas. Y, finalmente, mayor confianza por parte de los ciudadanos.

Referencias Bibliográficas

Alcántara Sáez, M. "Politics and society in Latin American". *Social Forces* (en prensa). 2005.

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia. Eds. *Partidos Políticos de América Latina*. Fondo de Cultura Económica e IFE. México, 2003.

Archard, Diego y González, Luis. "Las voces de los líderes". En: *Un desafío a la democracia, los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. International IDEA, OEA. San José, 2004.

Barreiro, Belén, Fernández Mellizo-Soto, María, León, Sandra e Urquizu, Ignacio. "La selección adversa en los partidos". Periódico *El País*, Madrid, 4 de julio 2003, página 16.

Chalmers, Douglas, Martin, S. y Piester, K. "Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?" En: Douglas Chalmers et al. *The New politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Oxford University Press. Oxford, 1997.

Colomer, Josep. "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas". En: Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina (h), Juan. Comp. *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens Ediciones. Rosario, 2002.

Daalder, Hans. "Parties: Denied, Dismissed or Redundant? A Critique". En: Gunther, Richard, Montero, José Ramón y Linz, Juan J. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford University Press. Oxford, 2002.

Freidenberg, Flavia y Levitsky, Steve. "The Life of the Party? Understanding Informal Party Organization in Latin America". *Party Politics* (en prensa). 2005.

Freidenberg, Flavia. "Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en los partidos de América Latina". *Polis I* (1): 91-134, Universidad Autónoma Metropolitana, Sede Iztapalapa. México, 2005.

Freidenberg, Flavia. "Democracia Interna: reto ineludible de los partidos políticos". Conferencia impartida en la XXIV Reunión del Protocolo

de Tikal-Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, Santo Domingo 23 al 26 de octubre. 2004.

Freidenberg, Flavia. *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*. Transparencia Internacional e IDEA. Lima, 2003.

Katz, Richard. "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy". *Party Politics* Vol. 7 (3): 277-296, Sage Publications. London, 2001.

Kavanagh, Dennis. "Democracia partidaria y marketing político: ¿sin lugar para aficionados?". *Diálogo Político I*: 33-45, Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires, 2004.

Hazan, Reuven. "Candidate Selection". En: Lawrence LeDuc, Richard Niemi y Pippa Norris. *Comparing Democracies 2. New Challenges in the study of Elections and Voting*. Sage Publications. Londres, 2002.

IIDH. *Democratización interna de los partidos políticos en Centroamérica. Avances y tareas pendientes*. PRODECA y IIDH-CAPEL. San José, Costa Rica, 2004.

Linz, J.J. "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes". En: Gunther, Richard, Montero, José Ramón y Linz, Juan J. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford University Press, 291-317. Oxford, 2002.

Orozco Henríquez, J. de Jesús. "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional". Trabajo presentado en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Sevilla, 3 al 5 de diciembre de 2003.

Pennings, Paul y Hazan, Reuven. "Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences". *Party Politics* Vol. 7 (3): 267-275, Sage Publications. London, 2001.

PNUD. "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos". Washington, D.C. 2004.

Sánchez, Fernando. "Partidos políticos en América Central: transformaciones y líneas para su fortalecimiento". Trabajo presentado en el Taller "Agenda para el Fortalecimiento de Partidos Políticos en

Centroamérica y República Dominicana”. IIDH. San José, Costa Rica, 2004.

Schattschneider, Elmer E. *Party Government*. Holt, Rinehart and Winston. New York, 1964. 1941.

Touraine, Alain. *América Latina. Política y sociedad*. Espasa Calpe. Madrid, 1989.

Wide, J. “Women’s political representation around the globe”. Trabajo presentado en la Commonwealth Conference on Educational Administration and Management. Suecia, 2002.

Siglas de los partidos analizados:

Argentina

UCR = Unión Cívica Radical

PJ = Partido Justicialista

FREPASO = Frente País Solidario

IU= Izquierda Unida

Bolivia

ADN = Acción Democrática Nacionalista

UCS = Unidad Cívica Solidaridad

MIR = Movimiento Izquierda Revolucionaria

MNR = Movimiento Nacionalista Revolucionario

MAS = Movimiento al Socialismo

Brasil

PFL = Partido Frente Liberal

PSDB = Partido Social Demócrata Brasileiro

PMDB = Partido Movimento Democrático Brasileiro

PT = Partido de los Trabajadores

PDT= Partido Democrático de los Trabajadores

Chile

UDI = Unión Demócrata Independiente

RN = Renovación Nacional

PS = Partido Socialista

PPD = Partido por la Democracia

PDC = Partido Democracia Cristiana

Colombia

PLC = Partido Liberal Colombiano

PCC = Partido Conservador Colombiano

Costa Rica

PUSC = Partido Unidad Social Cristiana

PLN = Partido Liberación Nacional

PFD = Fuerza Democrática

Ecuador

DP = Democracia Popular

ID= Izquierda Democrática

PRE= Partido Roldosista Ecuatoriano

PSC= Partido Social Cristiano

MUPP-NP = Movimiento Plurinacional Unidad Pachakutik – Nuevo País

El Salvador

ARENA = Alianza Republicana Nacionalista

FMLN = Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

Guatemala

FRG = Frente Republicano Guatemalteco

PAN = Partido de Avanzada Nacional

Honduras

PLH= Partido Liberal Hondureño

PNH = Partido Nacional Hondureño

México

PRI = Partido Revolucionario Institucional

PAN = Partido Acción Nacional

PRD = Partido de la Revolución Democrática

Nicaragua

FSLN = Frente Sandinista de Liberación Nacional

PLC = Partido Liberal Constitucionalista

Panamá

PA = Partido Arnulfista

PRD = Partido Revolucionario Democrático

MOLIRENA = Movimiento Liberal Republicano Nacionalista
PP = Partido Popular (ex Partido Demócrata Cristiano)

Paraguay

ANR – PC = Alianza Nacionalista Republicana/P. Colorado
PLRA = Partido Liberal Radical Auténtico

Perú

APRA/PAP = Partido Aprista Peruano
AP = Acción Popular
PP = Perú Posible

República Dominicana

PLD= Partido de la Liberación Nacional
PRD= Partido Revolucionario Democrático
PRSC = Partido Social Cristiano

Uruguay

PN = Partido Nacional (Blanco)
PC = Partido Colorado
EP-FRENTE AMPLIO = Encuentro Progresista/Frente Amplio

Venezuela

COPEI = Comité de Organización Política Electoral Independiente
AD = Acción Democrática
PPT = Partido Todos por la Patria
MVR = Movimiento Quinta República
MAS = Movimiento al Socialismo

Democratización de los partidos políticos. Retos y desafíos en el ámbito regional

*Álvaro Artiga-González**

Introducción

Decía Duverger (1974) que partidos políticos tal como los conocemos ahora (él hablaba al comienzo de la década de 1950), no podían fecharse con anterioridad a 1850. Un siglo y medio después se habla de crisis de los partidos políticos en los más variados contextos del mundo democrático. Esta crisis suele entenderse como crisis de representación. La ciudadanía percibe a los partidos como representándose a sí mismos, defendiendo sus propios intereses antes que los de la primera. Pese a ello, los partidos siguen siendo vitales para el funcionamiento de las democracias representativas. No han podido ser sustituidos por otro tipo de organización. Siguen reclutando cuadros que luego ejercen cargos públicos de elección popular. Continúan formando gobiernos y sobre éstos llevan a cabo el llamado control político.

Por otra parte, una crítica temprana hacia los partidos tiene que ver con el control que sobre los mismos ejercen sus dirigentes. El clásico trabajo de Michels (1991) hablaba de una “ley de hierro de la oligarquía” para referirse a la tendencia que tienen los líderes de los partidos para perpetuarse en el control sobre los partidos. En la década de 1980, Panebianco (1993) hablaba de la “coalición dominante” y de los “juegos entre líderes”. Las referencias al predominio de un pequeño grupo, una argolla, sobre el resto de la militancia partidista podrían multiplicarse. Pero este trabajo se orienta más bien en la dirección contraria. Hacia el reclamo por una mayor apertura que posibilite mayor participación de la militancia en la toma de decisiones sobre la vida interna de los partidos; por mayor inclusión de las mujeres, jóvenes, discapacitados y etnias en las instancias de decisión de los partidos. En fin, este trabajo incursiona en el debate sobre la democratización interna de los partidos políticos utilizando la investigación que al respecto llevó a cabo el IIDH-CAPEL en Centroamérica y Panamá, en 2003.

* Sociólogo y Politólogo. Director del Programa de Maestría en Ciencia Política de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” de El Salvador.

En la primera parte se hace una breve descripción de las premisas conceptuales y herramientas metodológicas utilizadas para llevar a cabo la investigación mencionada. Luego, en la segunda parte, se presentan de manera muy sintética los principales hallazgos de la misma¹. Finalmente, en el tercer apartado, se discute la potencialidad de estos hallazgos para convertirse en instrumentos de medición y promoción de la democracia interna de los partidos como vía para su fortalecimiento.

Democratización de partidos políticos en Centroamérica, premisas conceptuales y herramientas metodológicas

Uno de los antecedentes conceptuales y metodológicos para la investigación sobre democratización de los partidos en Centroamérica y Panamá, realizada por el IIDH-CAPEL en 2003, fue el trabajo sobre 62 partidos de América Latina realizado por Alcántara y Freidenberg (2000). Allí se establece que los partidos pueden ser examinados a partir del ámbito de su acción. Dicho ámbito puede ser externo o interno a los partidos según se mire hacia fuera o hacia dentro de los mismos. El ámbito externo estaría constituido por tres escenarios que podrían denominarse “caras del partido”: la electoral, la parlamentaria y la de gobierno. El ámbito interno estaría constituido por dos “caras”: la del partido como organización burocrática y la del partido como organización de voluntarios. El estudio del IIDH-CAPEL retomó, en parte, esta manera de concebir a los partidos. Ello permitió la identificación de lo que se dio en llamar “factores de incidencia” para la democratización interna de los partidos².

Por otra parte, la democratización interna de los partidos es un proceso que se construye más sobre la base de prácticas que sobre la letra de los estatutos y reglamentos. Esto no quiere decir que no sea importante la parte normativa y legal. Lo que se quiere resaltar es que ésta debería llegar en un segundo momento o, por lo menos, no debería ser lo más importante dada la tendencia que existe en ciertos ambientes culturales a pasar por alto lo establecido en leyes y reglamentos. Reformas legales y de estatutos pueden llevarse a cabo pero nada garantiza su efectividad. La formalización en términos de

¹ Esta presentación se basa en el resumen de la investigación, elaborado a partir del análisis comparativo de los informes nacionales. El informe completo está disponible en el sitio web del IIDH-CAPEL.

² Ver *infra*.

normas, leyes, estatutos y reglamentos debería llevarse a cabo sobre prácticas establecidas para asegurar su continuidad independiente de los sujetos que las originaron. Evidentemente, si hay alguna legislación o estatuto que bloquee la democratización dentro de los partidos debería ser removida. Pero no hay que confundir entre remoción de obstáculos y promoción positiva de una práctica democrática. Esta manera de enfocar el asunto llevó a los investigadores del IIDH-CAPEL a fijarse en factores que desbordan los estatutos y reglamentos de los partidos y que pueden tener alguna incidencia a la hora de promover la democratización interna.

Ahora bien, el hecho de enfatizar en las prácticas antes que en la formalidad de la democratización no implica ignorar la importancia que tienen, por ejemplo, los derechos de los afiliados, la organización y los procedimientos internos, los espacios internos para promover el pluralismo organizado, y las disposiciones en materia de garantías³. Por tanto, al momento de llevar a cabo una investigación en materia de democracia interna de los partidos un referente obligado será lo regulado tanto en términos generales (marco normativo y legal que afecta a todos los partidos) como en términos particulares (los estatutos y reglamentos internos de cada partido). Ya en este nivel pueden aparecer diferencias importantes así como también puede encontrarse la expresión formal de buenas prácticas experimentadas en algunos casos y que podrían “exportarse” hacia otros partidos.

Otro punto que debe pensarse bien antes de utilizarse como guía en la investigación en materia de democratización interna de los partidos tiene que ver con los parámetros o criterios de comparación. ¿Cuánto de democracia interna es deseable o, incluso, exigible? ¿Los partidos deben ser más democráticos que todas las demás organizaciones que existen en la sociedad en la que se mueven? ¿Por qué a los partidos se les ha de exigir lo que a otras organizaciones se les perdona? ¿Quién establece el baremo para afirmar que determinado partido debe abrirse más, democratizarse aún más? Estas y otras no son preguntas fáciles de responder ni constituyen mera retórica. En la práctica expresan resistencias que desde el punto de vista de quienes controlan la vida interna de los partidos resultan más que lógicas. ¿Quién tiene el derecho de exigir a las dirigencias partidistas que deben democratizarse o que deben hacerlo aún más? Como se verá más adelante, un razonamiento

³ Llera Ramo, 2000.

en este sentido ha llevado al IIDH-CAPEL a abordar esta temática *con* los partidos y *con* sus dirigentes.

Ahora bien, un mínimo punto de partida o de baremo inicial puede establecerse. “No puede hablarse de democracia interna en un partido si a sus afiliados no se les reconocen, no se les facilita su ejercicio y no se les garantizan en el interior de las organizaciones partidistas los mismos derechos fundamentales de los que, como ciudadanos, son titulares en la sociedad gracias a las prescripciones constitucionales”⁴. En otras palabras, los estatutos y reglamentos de los partidos no deberían restringir u obstaculizar lo que la norma constitucional o la ley general garantiza a la ciudadanía. En este sentido, el mínimo de democracia interna en los partidos debería coincidir con el mínimo socialmente establecido. Por supuesto, se puede ser más democrático que este mínimo. De hecho, este desbalance favorable puede contribuir a democratizar más a la respectiva sociedad.

Es evidente que no todos los temas y asuntos que tienen que ver con la democratización interna de los partidos pueden ser abordados en una sola investigación. Ello supone adoptar una estrategia que haga factible y viable el esfuerzo por indagar sobre asuntos de la vida interna de los partidos y sobre los cuales puede haber cierto recelo para que “extraños” al partido echen una mirada a “nuestros asuntos”. Este fenómeno tuvo sus implicaciones para la investigación que sobre democratización interna de los partidos en Centroamérica y Panamá llevó a cabo hace dos años el IIDH-CAPEL. Es decir, en dicha investigación no fue abordado todo lo relacionado con democratización interna de los partidos. Quedan asuntos pendientes, quizá asuntos “espinosos”. Más investigación es necesaria no solo para profundizar en lo ya abordado sino también para extender las indagaciones hacia nuevas áreas. Esta investigación es apenas un comienzo. Con una gran virtud: fue un esfuerzo comparativo antes que la mera suma de estudios de caso. A continuación voy a presentar un poco más en detalle dicha investigación.

Hallazgos de la investigación del IIDH-CAPEL en Centroamérica y Panamá

Este apartado lo he dividido en tres secciones. En primer lugar presento los puntos de partida por los cuales se decidió llevar a cabo la investigación sobre democratización interna de los partidos en

⁴ Llera Ramo, 2000:45.

Centroamérica y Panamá. En segundo lugar muestro la estructura que se adoptó para redactar los diversos informes nacionales comprendidos en la investigación y que servirían para la redacción de la síntesis regional. La tercera sección está dedicada a una presentación muy sintética de los principales hallazgos de la investigación referidos fundamentalmente a los llamados “factores de incidencia”, y “ejes de trabajo”.

Puntos de partida

Distintos sondeos de opinión pública, tanto a nivel de países como para el conjunto de América latina, vienen mostrando desde hace algunos años que los partidos políticos, junto a los Congresos, son instituciones que gozan con *poca confianza* entre las respectivas poblaciones. Este hecho debería considerarse preocupante si se toma en cuenta que, además, una tendencia a la disminución de dicha confianza se viene registrando, por lo menos, desde 1997. Según el cuadro 1, basado en información del *Latinobarómetro*, el porcentaje de ciudadanos que confían en los partidos políticos ha descendido entre 1997 y 2003 en todos los países centroamericanos.

Cuadro 1 Confianza en los partidos políticos

País	1997	2003	Dif.
Costa Rica	26	10	-16
El Salvador	45	11	-34
Guatemala	24	8	-16
Honduras	40	12	-28
Nicaragua	30	8	-22
Panamá	28	15	-13

Los valores expresan los porcentajes de encuestados que manifestaron “mucho” o “algo” de confianza hacia los partidos políticos. Fuente: *Latinobarómetro* 1997, 2003.

El deterioro de la confianza en los partidos fue mayor en los casos de El Salvador y Honduras. En el otro extremo, Costa Rica y Panamá son los países donde la erosión registrada fue menor aunque de todas maneras por arriba de los 10 puntos porcentuales.

Por otra parte, a la pérdida de confianza mostrada en el cuadro 1 hay que agregar la existencia de un *déficit de credibilidad* en los

mismos, es decir, la percepción de poca o nula representatividad que tiene la mayoría de centroamericanos sobre sus partidos. Me refiero al fenómeno que se ha dado en llamar *crisis de representación*. Ya en 1995, Cerdas hablaba de una crisis de los partidos políticos en Centroamérica que se expresaba en: desideologización, desactualización de las elites, mimetismo entre partidos y cúpulas, pragmatismo oportunista, canibalismo político, pérdida notoria de la porosidad social y, finalmente, corrupción política⁵. Un año antes, Rovira Mas⁶ hablaba, si no de crisis de los partidos, de malestar de la población con ellos. Este malestar se manifestaba en: corrupción de políticos o funcionarios gubernamentales prominentes, apertura insuficiente de los partidos a la ciudadanía, modernización incompleta, falta de democratización interna, limitada representatividad de los diversos intereses sociales, obstaculización de la emergencia de terceros contendientes en los sistemas de partidos de Honduras y Costa Rica, ineficacia del sistema político en términos de políticas públicas y del sistema de partidos como inadecuado sistema de canalización política de la sociedad.

El mencionado malestar con los partidos podría estar asociado con la poca motivación que registran los ciudadanos centroamericanos, excepto los de Panamá y Honduras, para votar por los partidos en elecciones. Según el cuadro 2 menos del 50% manifestaba la intención de votar por algún partido. En parte este fenómeno permite al *Latinobarómetro*⁷ afirmar que: “el sistema de partidos y su legitimidad son los aspectos menos consolidados de las democracias de la región”.

Cuadro 2

Votación por un partido político en Centroamérica y Panamá, 2004

País	Votarían por un partido (%)
Costa Rica	37
El Salvador	45
Guatemala	26
Honduras	58
Nicaragua	33
Panamá	67

Los porcentajes se refieren a quienes mencionaron un partido cuando fueron preguntados: si este domingo hubiera elecciones, ¿por qué partido votaría usted?

Fuente: *Latinobarómetro* (2004).

⁵ Cerdas, 1995.

⁶ 1994:136-137.

⁷ 2004:30

En términos generales, se puede afirmar que buena parte del descontento con los partidos (y esto no sólo sería válido para Centroamérica y Panamá) pareciera provenir de un déficit, o incluso fracaso, en el desempeño de sus principales roles en el proceso democrático, sobre todo esos que deben desempeñar como instituciones u organizaciones⁸.

Pese a estas “malas noticias” sobre la “salud pública” de los partidos, el punto de partida de la investigación del IIDH-CAPEL también contemplaba el reconocimiento de la importancia de los partidos para el funcionamiento de las democracias. En otras palabras, se aceptaba como premisa que sin partidos políticos no puede haber democracia (tal como se practica contemporáneamente en el mundo). De allí que fortalecer a los partidos políticos es, de alguna manera, apuntalar la democracia en Centroamérica y Panamá. Por supuesto, esto no significa que fortalecer a los partidos políticos sea una *condición suficiente*. Lo que se afirma más bien es que se trata de una *condición necesaria*⁹.

Estructura de la investigación

El IIDH-CAPEL consideró que el fortalecimiento de los partidos políticos pasa por su democratización interna. De allí que la investigación llevada a cabo en cada uno de los países de la región pretendiera identificar avances y tareas pendientes en términos de:

- a) participación de los militantes,
- b) inclusión, en términos de género, etnias, jóvenes y discapacitados.

⁸ Las principales funciones de los partidos políticos se desarrollan en tres frentes: 1) *como organizaciones* (que reclutan nuevos líderes, entrenan a sus miembros y representan, articulan y agregan intereses y demandas de la sociedad); 2) *en el electorado* (que simplifican opciones para los votantes, les informan y educan, generan símbolos de identificación y lealtad, y movilizan a los ciudadanos para que participen en política); y 3) *en el gobierno* (integran y organizan al gobierno, implementan políticas públicas, organizan la oposición, aseguran la existencia de control político, y contribuyen a la estabilidad en el gobierno). Mayor detalle de estas funciones se encuentra en Dalton y Wattenberg (2000:5-10).

⁹ La importancia de los partidos es reconocida incluso a nivel Constitucional en la región. Por ejemplo, la Constitución Política de El Salvador, en su artículo 85, establece que “el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”.

Para llevar a cabo esta investigación regional se formó un equipo de investigadores nacionales y se propuso una estructura común para facilitar la comparación¹⁰. Dicha estructura contempló tres niveles:

- a) Nivel I: Sistema político.
- b) Nivel II: Sistema de partidos.
- c) Nivel III: Los partidos (como unidades individuales de observación).

Los dos primeros niveles sirven de contexto en el que se mueven los partidos. Para esta ponencia importa más detenernos en el tercer nivel. En éste se examinaron ocho dimensiones:

- a) Procesos de selección de candidatos a cargos públicos y dirigentes del partido.
- b) Estructura organizativa y mecanismos de toma de decisiones.
- c) Perfil de militantes y simpatizantes.
- d) Dinámica partidaria en momentos inter-electorales.
- e) Incentivos de participación política al interior de la organización.
- f) Procesos de formación y capacitación de sus integrantes.
- g) Mecanismos transparentes para la gestión financiera y de los recursos necesarios para su funcionamiento.
- h) Capacidad de incidencia y decisión de actores en el partido: género, edad, etnicidad y discapacidad.
- i) Instancias de apelación ante incumplimientos.

El cuadro 3 detalla los 21 partidos políticos analizados según los seis países pertenecientes a la región del istmo centroamericano. Evidentemente no son todos los partidos que existen en Centroamérica y Panamá. Se trata más bien de los que, hacia 2003, aparecían como relevantes en la política de cada uno de los países de la región. En todos los casos se trata de partidos de ámbito nacional. Esto no significa que se haya ignorado la existencia de partidos de ámbito subnacional en algunos de los países estudiados (como los casos de Costa Rica y Guatemala). Sin embargo por razones de comparabilidad se optó por

¹⁰ El equipo estuvo formado por: Juany Guzmán León (Coordinadora), Sergio Alfaro Salas (Costa Rica), Álvaro Artiga-González (El Salvador), Silvia Elizabeth Salazar Guzmán (Guatemala), Leticia Salomón (Honduras), Mario José Torres (Nicaragua) y Salvador Sánchez (Panamá).

tomar en cuenta solo partidos de ámbito nacional. Por tanto, puede afirmarse que no se trata de una muestra representativa del partidismo regional pero sí de una muestra de los partidos que definen la dinámica política nacional. Además, hay que decir que en su momento, todos ellos eran partidos relevantes. Como en algunos países se da el fenómeno de fluidez de la oferta partidista, los partidos considerados tenían que cumplir con el requisito de relativa estabilidad o permanencia más allá de un proceso electoral.

Cuadro 3 **Partidos políticos centroamericanos analizados**

País	Partidos
Costa Rica	Partido Liberación Nacional Partido Unidad Social Cristiana Movimiento Libertario Partido Acción Ciudadana
El Salvador	Alianza Republicana Nacionalista Frente "Farabundo Martí" para la Liberación Nacional Partido de Conciliación Nacional
Guatemala	Frente Republicano Guatemalteco Partido de Avanzada Nacional
Honduras	Partido Nacional Partido Liberal Partido Democracia Cristiana Partido Innovación y Unidad Partido Unificación Democrática
Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional Partido Liberal Constitucionalista Partido Conservador de Nicaragua
Panamá	Partido Revolucionario Democrático Partido Arnulfista Movimiento Liberal Republicano Nacionalista Partido Popular

Hallazgos

Los principales hallazgos de la investigación remiten a la identificación de “factores de incidencia” para los niveles de democratización interna de los partidos. Operando en ellos se puede promover la existencia de unos mayores niveles de democratización al interior de los partidos. Estos factores son:

- a) Acceso a (conocimiento de) la militancia.
- b) Participación de los militantes en la toma de decisiones partidarias.
- c) Actividad en periodos no electorales.
- d) Vínculos con otras organizaciones sociales.
- e) Capacitación y formación.
- t) Inclusión y medidas de acción afirmativa.
- g) Rendición de cuentas (tribunales internos: elecciones, ética, apelación).
- h) Financiamiento.

El análisis de cada uno de estos factores dentro de cada partido de la muestra permitió también identificar ejes de trabajo para promover la democratización interna de los partidos. De manera sistemática estos ejes fueron agrupados en dos clases. Una referida a la mejora de los procedimientos internos y la otra a la formación de ciudadanía. En otras palabras, un eje mira hacia adentro de los partidos mientras que el otro se orienta hacia su entorno y las relaciones que los partidos mantienen con éste. Al primero le llamamos *Eje institucional* en donde se propone:

- a) Fortalecer relaciones de apoyo-vigilancia entre los órganos electorales y los partidos.
- b) Seguimiento de los procedimientos y su evolución.
- c) Creación o mejoramiento de regulaciones nacionales mínimas de funcionamiento de los partidos.
- d) Regulación interna de los partidos (reglamentos y procedimientos internos).

En el segundo eje de trabajo denominado de *sensibilización* se apunta a las relaciones entre los partidos y la ciudadanía. Aquí se incluyen acciones como:

- a) Creación de espacios de interlocución entre pares de diferentes partidos, primero a nivel nacional y luego regional (tribunales electorales, de ética y disciplina, órganos de elección interna, órganos directivos, encargados de finanzas, etc.).
- b) Creación de espacios de contacto entre ciudadanos y partidos.
- c) Campañas de difusión sobre reglas de juego para la participación en procesos electorales, en consultas públicas, en pronunciamientos sobre orientaciones de políticas públicas.
- d) Formación de militantes en el nivel local (administración de sesiones de órganos, construcción de habilidades y prácticas democráticas, resolución de conflictos, liderazgo democrático, elaboración y seguimiento de proyectos)¹¹.

Potencial de transformación de estos hallazgos en instrumentos para la medición-promoción de la democracia interna de los partidos políticos

Los hallazgos de la investigación sobre democratización interna de los partidos en Centroamérica y Panamá han podido ser discutidos posteriormente, en diversas ocasiones, con representantes de partidos políticos, de organizaciones sociales y líderes de opinión ya no sólo de Centroamérica y Panamá sino incluso de México y Sur América¹². Una de las primeras constataciones que hay que mencionar es la del ambiente favorable porque, por un lado, socialmente se reconoce la crisis de representación de los partidos y la desconfianza de gran parte de la ciudadanía hacia ellos. Pero, por otro lado, socialmente también se reconoce su importancia para la estabilidad de las nuevas democracias. Ello ha generado un ambiente de receptividad hacia las propuestas

¹¹ Una descripción detallada de los “factores de incidencia” y “ejes de trabajo” puede consultarse en el informe de la investigación publicado por el IIDH-CAPEL y disponible también en Internet.

¹² Esto ha sido posible en el marco de los talleres regionales sobre democratización, institucionalización y transparencia de los partidos políticos que el IIDH-CAPEL realizó desde 2004 en Chile, Costa Rica, Paraguay, México y Colombia. El autor de esta ponencia participó en varios de estos talleres y es a partir de esta experiencia que se ha elaborado esta parte.

para fortalecer a los partidos¹³. Ahora bien, el reconocimiento de la importancia de la democratización interna de los partidos para su fortalecimiento no implica necesariamente que haya un consenso acerca de su prioridad. Incluso no significa que no hayan resistencias al cambio en la dirección de más democracia interna. Es usual que quienes mayor resistencia muestran sean los dirigentes partidistas mientras que los que más democracia demandan sea o bien la base del partido o bien otros actores fuera de los partidos pero que se relacionan con ellos.

La diversidad en la asignación de prioridades para el trabajo orientado a fortalecer a los partidos políticos fue un asunto que los mencionados talleres del IIDH-CAPEL permitieron que se manifestara. En dichos talleres la democratización constituía una dimensión de trabajo a la par de la institucionalización y la transparencia. No hay un consenso al respecto de la asignación de prioridades entre estas tres dimensiones. Pero tampoco lo existe al interior de cada una de estas dimensiones. Un trabajo que el IIDH-CAPEL llevó a cabo en El Salvador, en 2004, representó una oportunidad para validar los hallazgos de la investigación regional de 2003 y para explorar el orden de prioridades que diversos actores asignaban a los factores de incidencia identificados en aquella investigación. Sin embargo, en la medida en que se incluían las dimensiones de transparencia y rendición de cuentas, los ocho factores de la investigación de 2003 se ampliaron a dieciocho.

El cuadro 4 muestra el orden jerárquico para los factores de incidencia, ordenado por rangos encontrado en El Salvador¹⁴. El ordenamiento mostrado es apenas ilustrativo de las divergencias que pueden encontrarse a la hora de priorizar ámbitos de acción en los programas de asistencia y fortalecimiento de los partidos políticos. Establecer un ordenamiento así es importante sobre todo si se toma en cuenta que los recursos destinados para programas de asistencia y fortalecimiento de los partidos son limitados, como para cualquier

¹³ Por otra parte, se trata de un ámbito en el que diversas agencias de cooperación internacional están incursionando no solo en América Latina sino en otras regiones del mundo. Véase, por ejemplo, el trabajo de Kumar (2004).

¹⁴ Para establecer la prioridad de cada factor se utilizó una escala de 1 a 6, donde 1 representa la menor importancia y 6 la máxima. Los rangos del cuadro 4 se construyeron según el porcentaje de entrevistados que le asignaban prioridad 6 a cada uno de los factores. Así, el rango 1 significa que más del 80% de los entrevistados coincidían asignando un 6 a los respectivos factores. El rango 2 contiene los factores a los cuales entre el 50 y 80 por ciento de los entrevistados asignó una importancia de 6. En rango 3 considera los factores a los que menos del 50% de los entrevistados calificaba con 6.

otro tipo de programas. Resulta interesante constatar que los factores de incidencia que fueron considerados prioritarios en el rango 1 no se refieren a la dimensión de democratización sino más bien a transparencia o rendición de cuentas. Ello resulta acorde con lo que ya decía antes en cuanto a que se reconoce la importancia que la democratización interna de los partidos tiene para su fortalecimiento pero que no necesariamente es lo que se considera como más importante.

Cuadro 4
Clasificación de factores de incidencia por rangos de acuerdo a su importancia(*)

Rango de importancia	Factor
Rango 1	Mejorar el manejo de los recursos públicos. Respeto partidista de la ley electoral. Transparencia en las finanzas del partido. Control sobre el uso del financiamiento público.
Rango 2	Transparencia en el financiamiento de la campaña electoral. Participación de los militantes en la toma de decisiones. Igualdad de oportunidades para ser candidato. Fomentar la participación política a nivel local. Programas de formación y capacitación política para los militantes. Reforma al sistema electoral. Evitar la preeminencia de las cúpulas sobre las instancias de control internas. Mejorar la eficacia de instancias internas y de los estatutos. Crear espacios de interlocución (foros, mesas) con otras organizaciones de la sociedad.
Rango 3	Acciones afirmativas (género, edad, discapacidad) en puestos de elección. Contar con un registro de electores. Realizar actividades de apoyo a los parlamentarios y regidores. Realizar actividades en períodos no electorales. Acciones afirmativas en la estructura del partido.

(*) Para indicar la importancia de los factores de incidencia únicamente se tomó en cuenta aquellos que fueron calificados como 6, o sea el que tenía la más alta valoración en una escala de 1 a 6.

Por otra parte, siguiendo la distinción de ámbitos o caras de los partidos, al intentar diseñar e implementar un programa de asistencia y

fortalecimiento de los partidos debe tomarse en cuenta que los factores de incidencia pueden referirse a distintos ámbitos. Esta consideración se puso en práctica en El Salvador al clasificar los factores de incidencia no sólo en términos de ejes transversales (democratización, transparencia y rendición de cuentas) sino en términos de ámbitos en los que se mueven los partidos. Respecto de la investigación de 2003 ello representó un avance en la transformación de los hallazgos en instrumentos de medición y promoción de la democracia interna de los partidos. Las caras o ámbitos de los partidos que se utilizaron en El Salvador fueron las del sistema de partidos electorales, sistema de partidos parlamentario y los partidos como organizaciones.

Según cuáles sean los ámbitos y ejes transversales sobre los que se pretende diseñar e implementar programas de asistencia y fortalecimiento de los partidos, resulta recomendable elaborar una matriz como la propuesta en el cuadro 5 de tal manera que puedan identificarse nuevos factores de incidencia (a ubicar en las celdas de la matriz) y posteriormente pueda establecerse su jerarquía. La distinción de ámbitos y ejes puede darle una mayor coherencia y consistencia a los instrumentos de acción.

Cuadro 5

Matriz de ámbitos y ejes transversales de acción

Ámbitos	Ejes transversales (dimensiones)		
	Dim. 1	Dim. 2	Dim. 3
Electoral	factor	factor	factor
Parlamentario	factor	factor	factor
Organizacional	factor	factor	factor

La diversa importancia asignada a los distintos factores de incidencia puede estar ocultando resistencias. Esto se ha podido comprobar en los distintos talleres realizados con miembros de los partidos. Así, por ejemplo, las principales resistencias para democratizar internamente a los partidos vienen de las cúpulas o dirigencias partidistas. Esto quiere decir que promover la democratización interna de los partidos no puede hacerse forzando a los partidos para que se democratizen ni mucho menos a espaldas de las dirigencias partidistas. Además, hay que contar con la existencia de malas experiencias para los partidos

como producto de medidas adoptadas para favorecer la democracia interna. Esto quiere decir, por ejemplo, que si no se implementan adecuadamente las medidas pueden debilitar a los partidos antes que fortalecerlos. Experiencias en esta dirección terminan reforzando las resistencias que ya se tenían a la democratización interna.

¿Cómo proceder entonces? ¿Cómo vencer las resistencias? El estudio realizado en El Salvador adoptó como estrategia la identificación de:

- a) Medidas que deberían adoptarse sobre los factores de incidencia.
- b) Refuerzos ambientales para la implementación de tales medidas.
- c) Resistencias que podrían encontrarse para echar andar aquellas medidas.

Se parte aquí del convencimiento sobre la necesidad de fortalecer a los partidos políticos porque son necesarios para la democracia. Se reconoce también que socialmente los partidos no tienen buena imagen y son deficitarios en términos de confianza, credibilidad y representatividad. Quienes reconocen esta problemática deben pasar de la crítica a la proposición. De allí que se les planteen de manera hipotética que si en sus manos estuviera fortalecer a los partidos para que desempeñen mejor las funciones que socialmente se espera de ellos, ¿qué medidas adoptarían con ese fin? Ahora bien, como se parte de una concepción de los partidos en términos de caras o ámbitos, se piensa que las medidas adoptadas podrían encontrar, además de lógicas resistencias (de aquellos que van a ver disminuido su control sobre el partido), situaciones favorables a la implementación de las medidas, como por ejemplo, un ambiente de opinión pública que también exige la democratización de los partidos, o un reclamo de la base de militantes para tener mayor participación en la toma de decisiones dentro del partido, o la demanda de jóvenes, mujeres y grupos étnicos para estar representados en las estructuras de dirección del partido, o finalmente un partido que implementa medidas de democratización y tiene éxito electoral sirve de parámetro de comparación (una especie de efecto demostración), etc.

La identificación de medidas, refuerzos y resistencias, distinguiendo la cara o ámbito del partido donde se implementarían o existen, permite “atacar” el problema desde varios frentes. Permite distinguir en el planteamiento de una estrategia de acción no sólo prioridades sino también secuencias y aliados. Lo prioritario no necesariamente es lo primero que debe enfrentarse. Por ejemplo, es posible que antes de

implementar determinada medida sea necesario remover resistencias o, dicho de otra forma, antes de actuar hacia dentro de los partidos haya que actuar en el ambiente en el que se mueven. Además, la democratización interna de los partidos no atañe únicamente a los partidos. Éstos no son empresas privadas y no pocas veces gozan de financiamiento público. Otros actores, además de la militancia pueden estar interesados en democratizar y fortalecer a los partidos. Esto implica la necesidad, al menos, de coordinar esfuerzos y evitar así su duplicidad. Como, por otro lado, además de los factores de incidencia se identificaron ejes de trabajo, la identificación de medidas, refuerzos y resistencias puede estar haciendo referencia a distintos ejes de trabajo.

Otro punto interesante que muestra la potencialidad de los hallazgos de la investigación del IIDH-CAPEL sobre democratización interna de los partidos tiene que ver con el origen de las resistencias y los refuerzos. Éstos pueden provenir tanto de individuos como de instituciones u organizaciones. El tratamiento que se les da a las resistencias institucionales u organizacionales debería ser distinto al que se le diera a las resistencias individuales. Es muy probable que para las primeras deba buscarse reformas institucionales o cambios organizacionales mientras que para las segundas la orientación de las medidas tendría que impactar aspectos culturales. Resulta interesante caer en la cuenta que ambas clases de resistencias pueden estar relacionadas. Es posible que resistencias culturales bloqueen la superación de resistencias institucionales u organizacionales. Por tanto, será necesario actuar primordialmente sobre las primeras. Este fenómeno viene a reafirmar la validez y pertinencia de plantear dos ejes de trabajo. Las resistencias institucionales u organizaciones serían abordadas desde el eje de trabajo institucional mientras que las individuales, en tanto culturales, desde el eje de sensibilización.

En resumen, si se quiere desarrollar una estrategia de intervención para fortalecer a los partidos políticos, los hallazgos de los diversos trabajos de investigación emprendidos por el IIDH-CAPEL sobre partidos políticos nos llevan a considerar que:

- a) Es necesario identificar “factores de incidencia” sobre las dimensiones escogidas (por ejemplo, democratización, institucionalización, transparencia, rendición de cuentas, etc.).
- b) Hay que considerar que no todos los factores de incidencia son percibidos con igual importancia.

- c) Los factores pueden ser clasificados en términos de ejes de trabajo (por ejemplo, de “mejoramiento de procedimientos o desarrollo institucional” y “formación de ciudadanía o sensibilización”).
- d) La implementación de acciones en cualquiera de estos ejes encontrará situaciones de refuerzo y resistencia.
- e) Refuerzos y resistencias pueden ser institucionales/organizacionales o individuales/grupales.
- f) Los efectos de las medidas adoptadas pueden registrarse en diversos plazos. Especialmente aquellas medidas cuyas resistencias sean más bien individuales/grupales, que institucionales/organizacionales, y que intentan impactar en lo cultural, sus efectos pueden registrarse a largo plazo.
- g) Como la democratización interna de los partidos parece ser algo socialmente aceptado, cualquier estrategia de intervención debería tomar en cuenta lo que ya hacen otros actores, nacionales e internacionales y buscar mecanismos de coordinación del trabajo realizado.

Referencias bibliográficas

Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia. *Partidos políticos de América Latina* (3 volúmenes). Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca. 2000.

Cerdas, Rodolfo. “Los partidos políticos en Centroamérica y Panamá”. En Perelló, Carina; Picado, Sonia y Zovato, Daniel (Comps.). *Partidos y clase política en América latina en los 90*. IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica. 1995. pp.3-28.

Dalton, Russell J. y Martin P. Wattenberg. *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University Press, Oxford. 2000.

Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México. 1974.

Kumar, Krishna. “International Political Party Assistance. An Overview and Análisis”, *Working Paper*, 33. Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”-Conflict Research Unit. 2004

Llera Ramo, Francisco José. “Partitocracia y Democratización de los partidos”, en *Leviatán, revista de hechos e ideas*, Núm.82, II Época, pp.37-55. Madrid, 2000.

Michels, Robert. *Los partidos políticos*, 2 vols. Amorrortu, Buenos Aires. 1991.

Panbianco, Angelo. *Modelos de partido*. Alianza, México. 1993

Rovira Mas, Jorge. “El futuro de los partidos políticos en América Central”. En Carballo Quintana, Manuel y Maihold, Günther (Comps.). *¿Qué será de Centroamérica?: gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*, Fundación Friedrich Ebert, San José, Costa Rica, 1994. pp.131-141.

Sistemas electorales en América Latina

*Fernando Tuesta Soldevilla**

¿Por qué comparar en América Latina?

Los Sistemas Electorales se construyen a lo largo del tiempo, en un contexto político y social específico, por lo que podemos encontrar elementos comunes y diferentes entre los más diversos países. Compararlos permite explicar los condicionantes del contexto y las consecuencias. Comparar también nos ofrece la posibilidad de encontrar las particularidades y las generalidades. Finalmente, comparar nos permite superar la creciente costumbre de observar solamente lo propio y desconocer los elementos y acontecimientos que se desarrollan en un escenario mayor al propiamente nacional. Por esta razón, comparar es muy útil, en la medida en que es un método de observación científico que nos permite, entre otras cosas relativizar lo que tenemos, tomando distancia adecuada de nuestro objeto de interés.

América Latina presenta dos características fundamentales que facilita la comparación. La primera de ellas es que sus países miembros conjugan y han atravesado gran parte de su historia republicana, en forma común. Pero además, y éste es el punto que la hace una región particular, es que todos los países tienen un régimen político presidencialista. Pese a su importancia, muchas veces se deja de lado esta singularidad. Justamente, el sistema presidencialista latinoamericano enmarca institucionalmente las reglas de juego políticas y permitirá, a su vez, que el Sistema Electoral tenga efectos muy particulares y distintos a aquellos sistemas parlamentarios, como por ejemplo, el europeo o asiático o de presidencialismos distintos como el norteamericano.

* Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y consultor.

Precisiones sobre el sistema electoral

El Sistema Electoral¹ es para la ciencia política comparada, el conjunto de métodos y técnicas que permiten convertir los votos en puestos públicos de elección, sean éstos únicos o colegiados. La pregunta es: a partir de los votos que obtienen los candidatos y partidos, ¿cómo se hace para señalar quién o quiénes ha(n) sido elegido(s)? En algunos casos presidente de la república, alcalde, gobernador, o en el caso de cuerpos colegiados, parlamentos, consejos municipales, etc.

Los métodos y técnicas del Sistema Electoral son varios: la circunscripción electoral, la forma de candidatura, la forma de votación, el método matemático de conversión de votos en escaños, entre otros. A su vez, cada uno de estos elementos contiene varias alternativas. De esta manera, la combinación de cada uno de los elementos, nos permitirá construir un Sistema Electoral particular. Esto hace que, por ejemplo, Ecuador tenga un sistema con lista abierta para un parlamento unicameral. Pero el sistema ecuatoriano tiene poco en común con el sistema chileno, que tiene listas cerradas pero no bloqueadas en circunscripciones binominales para la elección de un parlamento bicameral. A su vez, los dos anteriores difieren del peruano que tiene lista cerrada pero no bloqueada con voto preferencial, con circunscripciones variadas. El sistema peruano es distinto del ecuatoriano y del chileno, que distan de ser parecidos al argentino, el mexicano o el uruguayo. Así podríamos seguir enumerando. ¿Qué conclusión extraemos de lo observado? Que hay más o menos tantos Sistemas Electorales como países en el mundo.

Sin embargo, pese a esa diversidad, los Sistemas Electorales se pueden agrupar por su principio de representación. El principio de representación por mayoría y el principio de representación proporcional, varían en el objetivo que se proponen. En el primer, caso se trata de construir mayorías parlamentarias que permitan gobernar. En cambio el segundo, tiene como propósito tratar de expresar de la manera más fiel posible la representación política de los diversos sectores sociales y políticos en el parlamento. Ambos sistemas son opuestos. Los Sistemas Electorales en el mundo se agrupan alrededor de estos dos principios y, de esta manera, unos se parecerán más que otros.

¹ En el Perú, el término ha sido utilizado de manera equivocada. La más flagrante y repetida en las leyes sobre materia electoral, se encuentra en la Constitución de 1993. El capítulo XIII, bajo el título de Sistema Electoral, hace referencia a forma de organización y funciones de los órganos electorales.

Modelos y cautelas

Todo Sistema Electoral tiene particularidades, pocas veces repetibles. Esto hace que no siempre la fortaleza de uno de sus elementos se reproduzca de la misma manera en otro país. La eficacia y consistencia dependerá de otros factores. Sin embargo, hay algunos sistemas electorales que por estas características han sido modelos en los procesos de reformas electorales. Es el caso del Sistema Electoral alemán, llamado “sistema proporcional personalizado”. Desarrollado en la post guerra, ha motivado que en Nueva Zelanda sea tomado como suyo. En América Latina, ocurrió lo mismo con Bolivia. Venezuela, había hecho lo propio años antes. Varios países de Europa del Este, transitan por el mismo camino.

Por otro lado, el sistema electoral es de vital importancia para los procesos institucionales, porque proporciona el mecanismo que nos permitirá señalar quiénes han salido elegidos. En consecuencia, si se tiene un resultado electoral A, bajo un Sistema Electoral B, se tendrá una composición del parlamento C. Pero, si a ese mismo resultado electoral A, se le aplica, por ejemplo el Sistema Electoral chileno, la composición del parlamento ya no será C, sino D. Y si se aplica el Sistema Electoral boliviano, tendremos un parlamento totalmente distinto al C y a D. Es decir, el Sistema Electoral es de fundamental importancia para el destino de las instituciones y los regímenes políticos. Por lo tanto, elegir uno y dejar de lado otros, como sus componentes, será decisivo. Dicho de otro modo, no es suficiente tener un conocimiento de los elementos constitutivos del Sistema Electoral, sino también conocer los efectos que produce.

Sin embargo, aquí hay que tener especial cautela, pues es fácil pensar que modificando algunos elementos del Sistema Electoral se tendrán los mismos efectos políticos que se manifiestan en determinados países. Esto ocurre cuando no se consideran otros elementos contextuales fundamentales, como los históricos e institucionales.

Democracia y elecciones en América Latina

A finales de la década del 70 e inicios del 80, se desarrolla el proceso de redemocratización en América Latina. Curiosamente los países que habían atravesado largos procesos de inestabilidad política, fueron los primeros en realizar las transiciones democráticas: Ecuador lo inicia en 1978 y, el mismo año, Perú y Bolivia. Los siguieron Argentina,

en 1983, Uruguay y Brasil, en 1985, Paraguay y Chile, en 1989. En Centroamérica sucede otro tanto. Costa Rica, Venezuela y Colombia no transitaron por estos procesos, aunque de alguna manera fueron afectados posteriormente.

En todos estos países se sancionan nuevos marcos jurídicos que reformaron las reglas de juego electorales ya sea a través de constituciones (Ecuador, Perú, Colombia, Paraguay) y/o leyes electorales (Bolivia, Chile, Paraguay, Brasil). Es decir, que todos estos países consideraban que era necesario e indispensable reformar sus sistemas electorales. Ellos buscaban satisfacer adecuadamente la representación y dotar el proceso electoral de un alto grado de credibilidad.

Todos los sistemas latinoamericanos mantuvieron al interior el principio de representación proporcional, bajo el interés de reproducir representaciones pluripartidistas. Pero muchas veces, las representaciones pluripartidistas no necesariamente se han correlacionado con cuerpos lectivos que produzcan gobernabilidad. Ésta es una tarea constante de la ingeniería institucional y constitucional, que tiene que librar un diálogo difícil entre quienes desean mayorías absolutas en el Parlamento y quienes quieren legislativos que en realidad ofrezcan proporcionalidad.

Dos sistemas electorales y su combinación

A diferencia de los regímenes parlamentarios como los europeos, Canadá, Japón, Israel o algunos países de Europa del este, en donde se desarrolla un solo Sistema Electoral, América Latina tiene dos Sistemas Electorales: uno parlamentario y otro presidencial. Esto se debe a las características de su régimen político. Mientras los primeros eligen un parlamento, que posteriormente se encarga de elegir a un ejecutivo, en los países latinoamericanos los electores eligen directamente a ambos poderes del Estado.

En los regímenes parlamentarios, los ciudadanos, al elegir un parlamento, tienen la idea presente de elegir un cuerpo colectivo, que elegirá al jefe de gobierno. Éste por lo tanto, le deberá su nacimiento al legislativo. En cambio, en los regímenes presidencialistas al realizarse dos elecciones (no siempre simultáneas) van a producir dos legitimidades distintas: parlamento y presidente de la república. En este caso el ejecutivo no le debe su nacimiento al legislativo. Por el

contrario, adquiere legitimidad propia al momento en que es elegido directamente el presidente de la república.

Por lo tanto, en regímenes presidencialistas latinoamericanos, se tienen que combinar estas dos elecciones, convirtiéndose en una tarea fundamental. La situación se complejiza cuando los parlamentos son bicamerales –que son la gran mayoría, salvo Perú, Ecuador y algunos países centroamericanos– en tanto se tiene que desarrollar un Sistema Electoral para cada cámara legislativa.

Las preguntas claves pasan a ser entonces: ¿Cómo combinarlos? ¿Qué se combina? ¿Cuáles son los elementos que deben estar adecuadamente combinados? Muchas veces estas preguntas no se encuentran en el listado primero para estructurar un Sistema Electoral.

Para responder estas preguntas, los Sistemas Electorales, deben ser producto del más amplio consenso político de las fuerzas involucradas en su confección. Esto no sólo visto desde una postura democrática del consenso, sino también desde un punto de vista pragmático. Cuando un Sistema Electoral es desarrollado por un segmento del espectro político parlamentario, corre el riesgo de ser cambiado, cuando esa mayoría deja de ser tal y da paso a otra que se siente insatisfecha con dicho sistema. El consenso posibilita la permanencia de las reglas y la continuidad de éstas, permite ser interiorizadas por los ciudadanos.

Un ejemplo de cómo se relacionan los dos sistemas electorales, se muestra en la llamada segunda vuelta electoral, conocida también como *ballotage*. Su objetivo apunta a otorgar mayor consenso a favor de los triunfadores. Fue en Francia, el siglo pasado, en donde se aplicó por primera vez². Este es un procedimiento en el cual se impone un número calificado de sufragios –puede o no ser mayoría absoluta– a todo postulante a ciertos cargos electivos. Tuvo en su origen intentar reducir el número de partidos participantes y así evitar la proliferación de agrupaciones, obligando a ellas a alimentar alianzas y negociaciones interpartidarias. Posibilita, asimismo, que los elegidos cuenten con una cuota de legitimidad. Sin embargo, hay diferencias entre la aplicación

² Si bien hay antecedentes anteriores a la república, ésta se realizó para la elección de los parlamentarios con la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III, reapareciendo en la III y V República. Posteriormente, se incorporó a los sistemas con distritos uninominales, Holanda (1906-1918), para luego dejarlo de lado, España (1870-1931), Alemania (1906-1919), Austria (1906-1919), Noruega (1906-1921), y con distritos plurinominales, Bélgica (hasta 1900), Noruega (hasta 1906), Italia (1882-1891), Suiza (hasta 1919) y España (hasta 1871 y entre 1931-1936). Pero, el origen de la elección presidencial con el mecanismo del *ballotage* estuvo en la Alemania del Weimar.

inicial y europea y la versión latinoamericana. En el caso francés, el *ballotage* es utilizado para elegir tanto al presidente de la república como a los representantes en la Asamblea Nacional. En el primer caso, sólo recurren los dos candidatos más votados y en el segundo a aquellos que sobrepasen el 10 por ciento de los votos. Desde su aplicación se ha reducido el número de partidos políticos. En América Latina toman este sistema en la actualidad varios países: Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, Ecuador, Perú, Brasil, El Salvador, Guatemala, entre otros³.

El modelo latinoamericano se diferencia del francés, al aplicar el *ballotage* sólo a la elección del presidente y vicepresidente y no a los representantes. Si la idea era dotar a la presidencia de un incuestionable respaldo mayoritario y evitar la fragmentación política, este objetivo no se logró. No se pudo evitar el multipartidismo y los gobiernos nacidos bajo este sistema no se podrían denominar, necesariamente, fuertes.

Las experiencias de combinación entre *ballotage* y presidencialismo han demostrado no estar bien estructuradas. Esto debido al gran poder del presidente, a la no aplicación del sistema a la elección parlamentaria o su no coincidencia temporal con la segunda vuelta electoral. El resultado práctico ha sido que en varias oportunidades el presidente electo carecía de mayoría parlamentaria. Por lo tanto, las mayorías electorales presidenciales conseguidas en la segunda vuelta, han sido en el tiempo poco estables. Otro caso es cuando la mayoría parlamentaria conseguida, es a través de la segunda vuelta. Esta se convierte también en mayoría institucional.

Esta situación, como la comentada, ocurre muchas veces porque quienes hacen las reformas o quienes piensan la reforma, no saben qué ni cómo reformar, sino lo hacen bajo perspectivas del corto plazo. Pero, el corto plazo en política está lógicamente impregnado de intereses. Por lo tanto, el corto plazo no permite, por lo general, desarrollar aquellos métodos y mecanismos electorales que establezcan un Sistema Electoral.

Una vez revisados los aspectos conceptuales sobre los sistemas electorales y sus reformas, pasaremos a sistematizar los que corresponden a América Latina para observar sus tendencias y particularidades.

³ Sin embargo, fueron Costa Rica, en 1949 (con un umbral mínimo del 40%) y Ecuador (Ley Electoral), en 1978, los primeros países que aplicaron el sistema en forma sistemática, hasta la actualidad.

Elección presidencial

Hemos anotado que en los sistemas presidencialistas de América Latina, la elección del presidente de la república es la decisión más importante. Los sistemas electorales proporcionan una variedad muy grande de elección y esto es lo que ocurre en nuestra región. Si bien, con relación al principio de decisión, encontramos diferentes procedimientos, es claro que se ha impuesto claramente el sistema de mayoría con segunda vuelta. Las variantes son las siguientes.

- Mayoría relativa. Gana el candidato que obtiene más votos. Lo encontramos en 5 países: Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.
- Mayoría especificada. Se requiere una mayoría (menor al 50%) para salir elegido en primera vuelta, en caso contrario los candidatos con las mayores votaciones pasan a una segunda vuelta o *ballotage*. 4 países lo tienen: Argentina y Ecuador (45% de los votos o 40%, si el primero supera al segundo en por lo menos 10% de los votos), Costa Rica (40%) y Nicaragua (45%).
- Mayoría absoluta. Si nadie supera el 50% de los votos, los dos candidatos más votados pasan a una segunda vuelta o *ballotage*. Son los casos de 9 países: Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay. En Bolivia, por el contrario, la segunda vuelta se realiza a través del Congreso que tiene que elegir entre los dos candidatos más votados.

Con relación a la duración del mandato, este varía entre un mínimo de 4 años y un máximo de 6 años, de la siguiente manera:

- 4 años, 10 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Honduras y República Dominicana.
- 5 años, 6 países: El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay.
- 6 años, 2 países: México y Venezuela

La posibilidad de la reelección presidencial está relacionada con el punto anterior. En los últimos años se ha incrementado el número de casos, pese a la tradición antireeleccionista de América Latina. Las alternativas son las siguientes:

- Reelección para un período consecutivo, 5 países: Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana y Venezuela.

- Reelección mediata, en total 8 países. Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Perú y Uruguay, permite la reelección pasado un período presidencial. En cambio, en Panamá y Nicaragua deben mediar dos períodos presidenciables.
- Prohibición de la reelección, 5 países: El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Paraguay.

A partir de la combinación de la información sobre período presidencial y posibilidad de reelección, los países en donde un presidente de la república podría mantenerse en el poder en forma continua, se ordenarían de la siguiente manera:

- 12 años: Venezuela
- 8 años: Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana
- 6 años: México
- 5 años: El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay
- 4 años: Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador Guatemala y Honduras

El perfil que podríamos sacar de la información anterior es que los presidentes de la república en América Latina son elegidos a través de mecanismos que incluyen la segunda vuelta, suelen estar en sus cargos alrededor de 4 años y no pueden ser reelegidos en forma inmediata.

Elecciones legislativas

Paralelamente a la elección al presidente de la república, se desarrolla la elección de los representantes de las cámaras legislativas. Esto varía de acuerdo al país. Unos tienen una cámara legislativa y otros dos.

Los 9 países con parlamentos unicamerales son: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Los otros 9 países con parlamentos bicamerales son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Como se observa en el listado anterior, los países con parlamentos unicamerales son mayormente centroamericanos y todos pequeños en territorio y población, salvo Perú y Venezuela.

Lo anterior tiene implicancias en el número de parlamentarios, que se distribuirían de la manera como muestra el cuadro siguiente:

Cuadro No.1
Número de parlamentarios en América Latina

México:	500 D 128 S	= 628 parlamentarios
Brasil:	503 D 81 S	= 584 parlamentarios
Argentina:	257 D 69 S	= 326 parlamentarios
Colombia:	163 D 102 S	= 265 parlamentarios
Chile:	120 D 46 S	= 166 parlamentarios
Venezuela	165	= 165 parlamentarios
Bolivia:	130 D 27 S	= 157 parlamentarios
República Dominicana:	120 D 30 S	= 150 parlamentarios
El Salvador:	148	= 148 parlamentarios
Uruguay:	99 D 30 S	= 129 parlamentarios
Honduras:	128	= 128 parlamentarios
Paraguay:	80 D 45 S	= 125 parlamentarios
Ecuador:	121	= 121 parlamentarios
Perú:	120	= 120 parlamentarios
Guatemala:	116	= 116 parlamentarios
Panamá:	91	= 91 parlamentarios
Nicaragua:	90	= 90 parlamentarios
Costa Rica:	57	= 57 parlamentarios

Lo más destacado del cuadro anterior es que Perú siendo el quinto país en tamaño poblacional y electoral de América Latina, es el decimocuarto cuando se observa el número de su representación parlamentaria. En Venezuela ocurre algo parecido. Si bien no existe un número de electores por uno determinado de parlamentarios, es también cierto que no puede existir una desproporcionalidad tan grande como el caso peruano. La reducción de su tamaño no se basó en ningún criterio técnico ni institucional.

Cámara baja y Cámara Única

Las cámaras bajas, generalmente denominadas Cámara de Diputados o Cámara única, se eligen en todos los casos, a través de elección directa. La duración del cargo de diputados o miembros del parlamento unicameral varía de un mínimo de 3 años a un máximo de 5 años, como muestra el listado siguiente:

- 3 años. Sólo lo tienen 2 países: El Salvador, México.
- 4 años. Es la duración con mayor número de países, 9: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, República Dominicana.
- 5 años. Es el período más largo y lo tienen 7 países: Bolivia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

El principio de representación bajo el que son elegidos los parlamentarios para la Cámara Baja o Cámara Única son los siguientes:

- Representación proporcional. Representan la mayoría, 14 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
- Representación proporcional personalizada. 3 países utilizan este sistema: Bolivia, México y Venezuela.
- Representación mayoritaria, en sistema binominal: Chile.

Para la presentación de las candidaturas, éstas se presentan de la siguiente manera:

- Lista cerrada y bloqueada. Es lo más común, 12 países: Argentina, Bolivia (para el voto de lista), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México (para el voto de lista), Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (para el voto de lista).
- Lista cerrada y no bloqueada. Se ofrece al elector la oportunidad de escoger candidatos al interior de las listas en 5 países: Brasil, Chile, Colombia, Panamá, Perú.
- Lista abierta. El único caso es el de Ecuador.

Para ejercer el derecho de sufragio, los electores tienen uno o más votos, como lo señala el siguiente listado:

- 1 voto, lo tienen 14 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay.
- 2 votos, lo ofrecen 4 países: Bolivia, Guatemala, México, Venezuela.

Con relación al procedimiento de adjudicación de escaños se divide –salvo los de mayoría relativa– entre los que aplican el método D’Hondt (cifra repartidora) o el cociente electoral.

- D’Hondt, 8 países: Argentina, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.
- Cociente electoral, 7 países: Brasil (media mayor), Colombia (resto mayor), Costa Rica (resto mayor), Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua.
- Mayoría relativa, 3 países: Chile, México, Panamá.

Pero, previa a la adjudicación de escaños algunos (pocos) países aplican una barrera mínima legal, para posteriormente realizar la adjudicación.

- Barrera mínima. Sólo 3 países lo aplican: Argentina (3%), Bolivia (a nivel nacional), México (2%).
- Sin barrera mínima. Son 15 países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

De lo anterior se puede señalar que el perfil mayoritario de la cámara de diputados o unicamerales es el siguiente: El mandato tiene una duración de entre 4 a 5 años. Se rige bajo el principio de representación proporcional, cuyas listas se presentan bajo el formato de cerradas y bloqueadas. El método de adjudicación de escaños se desarrolla a través del método D’Hondt o cociente electoral, sin barrera mínima legal, teniendo el elector un voto.

Cámara de senadores

En América Latina, sólo 10 países tienen cámara alta o senado. De ellos, la duración del cargo varía de un mínimo de 4 años y un máximo –exactamente el doble– de 8 años:

- 4 años, 2 países: Colombia, República Dominicana.
- 5 años, 3 países: Bolivia, Paraguay, Uruguay.
- 6 años, 2 países: Argentina, México.
- 8 años, 2 países: Brasil, Chile.

Salvo el caso de México, los senadores en el resto de 9 países pueden ser reelegidos para un próximo período. La mayoría de los países, renuevan sus senados en forma total y sólo algunos lo hacen de manera parcial, como muestra el listado siguiente:

- Renovación total: Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.
- Renovación por tercios cada dos años: Argentina.
- Renovación por tercios cada cuatro años: Brasil.
- Renovación por mitad cada tres años: México.

Para la elección de los representantes del senado, a diferencia de diputados, se dividen entre los dos principios de elección.

- Representación proporcional. 3 países: Colombia, Paraguay y Uruguay.
- Representación mayoritaria. 6 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México y República Dominicana.

Relación entre elección presidencial y parlamentaria

Cómo producto de lo anterior, enfrentamos un tema sumamente importante pues permite observar la influencia que ejerce la elección del presidente de la república sobre la elección del parlamento. El eje central de una relación estrecha entre ambas elecciones es el factor tiempo. Es decir, el referido a si las elecciones se realizan el mismo día. La variable útil es la duración del mandato. En los listados anteriores vimos que hay pocos casos en los que coinciden. En algunos casos, el período presidencial es idéntico al de diputados, pero distinta al de senadores. En otros casos, no coincide. Si las elecciones son concurrentes, para que la influencia sea mayor, se requiere que exista una boleta única y aun mayor, si existe sólo un voto para ambas elecciones. Bajo estos criterios tenemos 4 tipos de países:

- Simultaneidad alta. Tienen elecciones el mismo día, una misma boleta y un solo voto, 4 países: Argentina (no siempre), Bolivia, Honduras y Uruguay.
- Simultaneidad media. Tiene elecciones el mismo día, una sola boleta, pero dos votos, 1 país: Perú.
- Simultaneidad baja. Tienen elecciones el mismo día, pero no tienen ni boleta ni voto único, 8 países: Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela.
- Carecen de simultaneidad. No tienen elecciones concurrentes, por lo tanto tampoco boleta ni voto único, 5 países: Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, República Dominicana.

Bajo lo anterior, existe una mayor probabilidad que se produzcan escenarios de mayorías en ambas cámaras cuando la simultaneidad es alta, que a la inversa. Esta posibilidad es otorgada por las características del sistema electoral y su combinación. Evidentemente, un partido puede lograr mayoría en ambos poderes, con independencia de la estructuración de su sistema electoral.

A modo de conclusión: algunos efectos de los sistemas electorales

Los sistemas electorales permiten pues convertir los votos en escaños o puestos de elección. Por lo tanto, configuran un proceso gracias al cual se permite determinar a los titulares de los cargos unipersonales (presidente, alcalde, etc.) o cuerpos colectivos (parlamentos, consejos municipales, etc.). De esta manera, aplicar un Sistema Electoral sobre una votación cualquiera, tendrá una resultante distinta si se aplica otro Sistema Electoral sobre esa misma votación. Esto le confiere, al Sistema Electoral, una importancia vital en la estructuración de cualquier sistema político. Por lo tanto, escoger un Sistema Electoral determinado, pasa a convertirse en una decisión política de vital importancia para un país. Sin embargo, si bien el Sistema Electoral tiene efectos en el sistema de partidos, en la gobernabilidad y la legitimidad electoral, también es cierto que éste es condicionado por factores históricos, políticos y culturales. En otras palabras, el Sistema Electoral es también el resultado de un proceso político y social.

Los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos son varios. Quizá de las primeras y más polémicas son las que intentó demostrar Maurice Duverger en su clásico *Los Partidos Políticos*.

Allí señaló la monocausalidad existente entre el Sistema Electoral mayoritario y la conformación de sistemas partidarios bipartidistas y el Sistema Electoral proporcional y los sistemas de partidos pluralistas. Sin embargo, estas tesis fueron relativizadas por otros autores, quienes señalaron que el Sistema Electoral no es uno entre otros factores de la conformación del sistema de partidos, siendo su importancia real, variable. Es por esa razón la dificultad de precisar sus efectos.

Pero, si una de las funciones del Sistema Electoral es transformar votos en escaños (o puestos electivos en general) evidentemente el efecto será distinto de acuerdo al tipo (o subtipo) de sistema escogido. Pero, todos los sistemas, de una u otra manera, reducen el número de partidos candidatos al número de partidos elegidos, siempre favoreciendo a los más grandes en detrimento de los más pequeños.

Uno de los problemas planteados por la estructuración del sistema de partidos es la constitución de mayorías parlamentarias. En los sistemas parlamentarios es imprescindible para la conformación del gobierno, los sistemas presidencialistas, como los latinoamericanos, para el apoyo al gobierno y cimentar la gobernabilidad.

Esta creación de mayorías, sin embargo, pueden ser *merecidas* o *fabricadas*. La *mayoría merecida* se produce cuando el partido logra mayoría absoluta de votos y se hace merecedor de la mayoría de escaños. La *mayoría fabricada* nace cuando un partido no logra superar más de la mitad de los votos, sin embargo, obtiene la mayoría de escaños. Este es el caso de uno de los claros efectos desproporcionales del Sistema Electoral.

De esta manera, una de las tareas de los parlamentos latinoamericanos es reformar sus sistemas teniendo en cuenta su oportunidad, sus efectos y los objetivos que deben conciliar representación y gobernabilidad. Tareas difíciles, pero necesarias para ingresar con mejores posibilidades al nuevo milenio.

Bibliografía

Navarro Fierro, Carlos y Juan Mora Heredia. "Los sistemas electorales en América Latina: un estudio comparado". En *Sociológica*, año 11, número 30, México, enero-abril, 1996.

Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado*. Fondo de Cultura Económica, México. 1998.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica, Lima. 1994.

Tuesta Soldevilla, Fernando (compilador). *Sistemas electorales en la Región Andina (mecanismos, efectos y reformas)*. Parlamento Andino, Bogotá. 1999.

Tuesta Soldevilla, Fernando. “El impacto del Sistema Electoral sobre el sistema político peruano”. En *Los enigmas del poder (Fujimori 1990-1996)*. Fundación Friedrich Ebert, Lima. 1996.

El voto en el extranjero: Un acercamiento al modelo mexicano

*Daniela Gil Sevilla**

Introducción

El 2 de julio de 2000, el entonces Presidente del Instituto Federal Electoral de México (IFE), Señor José Woldenberg, declaró, en referencia a los resultados de los comicios electorales a nivel federal: “Creo que hemos pasado la prueba, somos un país en el cual el cambio en el Gobierno puede realizarse de manera pacífica, mediante una competencia regulada, sin uso de la fuerza por parte del perdedor, sin riesgo de involuciones. Esa es la democracia”¹.

En efecto, la fecha en cuestión marcó el inicio de una nueva etapa en la vida del Estado mexicano, al concretarse la alternancia en el poder. Los resultados electorales del año 2000 mostraron a una población participativa, a partidos y personalidades políticas responsables y a instituciones sólidas. La democracia en México había realizado un significativo paso hacia su consolidación.

Sin embargo, la transición a la democracia mexicana ha sido un proceso gradual, resultado de hechos históricos, cambios estructurales y participación ciudadana. Tan sólo doce años antes, las elecciones presidenciales de 1988 estuvieron marcadas por la controversia, lo que generó la necesidad de llevar a cabo una serie de reformas destinadas a garantizar la transparencia y la credibilidad de los procesos electorales.

Como parte de las citadas reformas, en 1990 se creó el IFE como un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonios propios y se aprobó el Código Federal de

* Mexicana. Master en Relaciones Internacionales. Ex alumna del XXIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Funcionaria de la Embajada de México en Costa Rica.

¹ Irizar, G., Barajas E. y González, M. (2000, 3 de julio). “Honran con aplausos jornada histórica”. *Reforma*. Pág. 20A.

Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE)². Posteriormente, la reforma de 1994 brindó al IFE la independencia total y le otorgó la responsabilidad de organizar los comicios electorales a nivel federal.

Las elecciones del 2000 se presentaron como una importante prueba en la vida del IFE, el cual obtuvo reconocimiento nacional e internacional en virtud del proceso celebrado y de los resultados obtenidos, consolidándose como una institución con credibilidad, capacidad y eficiencia.

Hoy en día el IFE enfrenta un reto más, el voto de los mexicanos en el extranjero. Se trata de un hecho sin precedentes, fruto de largas deliberaciones entre los actores gubernamentales y la sociedad civil mexicana. El reto implica un nuevo plan de logística, organización y transparencia.

Si bien el voto en el extranjero ha sido una demanda constante, no fue hasta 1996 que, como consecuencia de la reforma al COFIPE, se abrió esta posibilidad:

Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana³.

En el presente trabajo se analizará el proceso que dio lugar al voto de los mexicanos en el extranjero. Asimismo, se explorarán los principales retos en la instrumentación de la citada modalidad y las semejanzas y diferencias con los modelos que siguen otros países. De esta forma, a lo largo de la investigación se observará la contribución del voto en el extranjero a la consolidación de la democracia mexicana y a la madurez política de ese país, y se le examinará como un paso decisivo para la creación de una nueva cultura de participación política en México.

² Ver Woldenberg, J. "Las Elecciones mexicanas entre 1992 y 1996: Reformas y resultados" en Rial J. y Zovatto D. (editores), *Urnas y Desencanto Político*, IIDH/CAPEL, Costa Rica, 1998. Pp. 157-190.

³ México. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2003 (última reforma).

Cabe señalar que el Estado mexicano ha sido un gran promotor y defensor de los derechos humanos a nivel internacional, incluyendo los derechos políticos en los que se inscribe el voto en el exterior, y forma parte de los instrumentos mundiales y regionales más importantes en esta materia. La Convención Americana sobre Derechos Humanos es un claro ejemplo de este compromiso al señalar en su Artículo 23 sobre derechos políticos:

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 país⁴.

A nivel nacional, México ha promovido reformas destinadas a dotar de una mayor equidad al ejercicio de los derechos políticos y de mejores mecanismos para la rendición de cuentas de los actores que participan en la vida política del país. Sobre este último punto, el 11 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que garantiza el acceso a la población mexicana a la información oficial e indica en su Artículo 11:

Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.

Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales⁵.

⁴ Organización de los Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969 (suscrita).

⁵ México. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2004 (última reforma).

Con el propósito de continuar con el desarrollo del presente trabajo de investigación es imprescindible definir tres conceptos que serán vitales para el entendimiento de la trascendencia del voto en el exterior en la vida política mexicana: Democracia, participación política y gobernabilidad.

La Carta Democrática Interamericana afirma en su Artículo 7 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”⁶.

Así, la democracia es “el régimen por excelencia en que la vigencia de los derechos humanos puede darse”⁷ y debe ser representativa, participativa e inclusiva. La participación política que se realiza en este marco, es entendida como ‘toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes’⁸.

En América Latina, los conceptos de democracia y gobernabilidad se encuentran íntimamente ligados, ya que en esa región al hablar “... de gobernabilidad estamos partiendo ante todo de la preservación y profundización de los principios de la democracia”⁹. En tal virtud, “la gobernabilidades refiere a la posibilidad cada vez mayor y más urgente de mantener el control político emprendiendo medidas y acciones

6 Organización de los Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana, 2001 (aprobada).

7 Thompson, J. “Participación democrática y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina”, en *Revista IIDH*, 34-35 Edición especial sobre participación política, IIDH, Costa Rica, 1995. Pág. 83.

8 Definición conforme el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Ver *Ibid.* Pág. 84.

9 Gaviria, C. “El impacto de la globalización sobre la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos en Iberoamérica” en *Gobernabilidad democrática y derechos humanos*, PNUH/CNDH/Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República de Venezuela/Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1997. Pág. 93.

gubernativas coherentes, eficientes y legítimas como respuesta a una amplia gama de demandas de la sociedad”¹⁰.

La instrumentación del voto en el extranjero confirma la voluntad y capacidad del gobierno de México de responder a las necesidades sociales y a los nuevos desafíos de la globalización. De esta forma, la participación de los migrantes mexicanos en el proceso electoral de 2006 inaugura una nueva etapa democrática más equitativa e incluyente.

*La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia*¹¹.

Los derechos políticos de los mexicanos

En México, los derechos políticos se encuentran garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 y reformada en diversas ocasiones.

De acuerdo a la Carta Magna, el ejercicio de los derechos políticos es reservado únicamente a los ciudadanos de la República, siendo éstos, según su Artículo 34, los varones y mujeres que en su calidad de mexicanos, cumplen con los requisitos de haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir. La Constitución Política define como las prerrogativas y obligaciones del ciudadano las siguientes:

Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

¹⁰ Murillo, C. y Ruiz J. “Gobernabilidad en América Latina: La ‘desatanización’ de los partidos políticos” en *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, IIDH/CAPEL, Costa Rica, 1995. Pág. 283.

¹¹ Organización de los Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana, Artículo 6, 2001 (aprobada).

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley;

II.- Alistarse en la Guardia Nacional;

III.- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V.- Desempeñar los cargos concejales del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado¹².

Cabe destacar que si bien la Constitución Política determina que el votar es una obligación del ciudadano mexicano, no se aplican sanciones particulares a quienes incumplen tal acción, siendo el ejercicio del voto una responsabilidad individual.

Con base en lo anterior, el ejercicio del voto es un derecho y una obligación de los nacionales, quedando excluida la participación de extranjeros; sin embargo, el caso de los migrantes mexicanos que adquirieron otra nacionalidad representó un gran reto para el país.

Hasta 1998, era impensable en México contar con doble nacionalidad, de hecho, la adquisición de una nacionalidad distinta a la

¹² México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2005 (última reforma).

mexicana implicaba inmediatamente la pérdida de esta última. El 23 de enero de ese año se publicó en el Diario Oficial la Ley de Nacionalidad, que respondía a las necesidades de un México altamente participativo en los flujos migratorios, particularmente, hacia los Estados Unidos. La nueva Ley reglamentó los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política, relativos a los mexicanos y a los ciudadanos mexicanos¹³.

De esta forma, la Ley de Nacionalidad incluyó, en su Transitorio Cuarto, la posibilidad de que los interesados presentasen una solicitud por escrito a la Secretaría de Relaciones Exteriores, Embajadas o Consulados, en cualquier tiempo, a fin de beneficiarse del Artículo 37 (Apartados A y B) de la Constitución Política:

A).- Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

B).- La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

I.- Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

II.- Por residir durante cinco años continuos en el extranjero¹⁴.

La Ley de Nacionalidad significó un importante avance en la protección de los migrantes mexicanos, reconociendo sus derechos políticos en calidad de nacionales. El voto en el extranjero será la aplicación de los logros adquiridos en las leyes del país, por lo que el éxito de la modalidad dependerá de la organización de la misma por parte del IFE, pero también de la participación ciudadana de los mexicanos en el exterior.

El caso de los migrantes

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares define, en su Artículo 2, a los trabajadores migratorios como “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en

¹³ Ver México. Ley de Nacionalidad, 2005 (última reforma).

¹⁴ México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2005 (última reforma).

un Estado del que no sea nacional”¹⁵. Asimismo, este Instrumento señala:

Artículo 41

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.
2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos.

Artículo 42

1. Los Estados Partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos.
2. Los Estados de empleo facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales.
3. Los trabajadores migratorios podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos”¹⁶.

El Estado mexicano ha cumplido cabalmente sus compromisos internacionales al brindar a los migrantes de mecanismos para el ejercicio de sus derechos políticos. Como se mencionó en párrafos anteriores, la reforma al COFIPE de 1996 permitió examinar las opciones y modalidades del voto en el extranjero, a fin de apoyar la participación política de los migrantes, quienes hasta ese momento sólo contribuían a la economía nacional pero no tomaban parte en las decisiones de su país de origen.

¹⁵ Organización de las Naciones Unidas. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990 (adoptada).

¹⁶ Organización de las Naciones Unidas. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990 (adoptada).

De conformidad con la información de la Cancillería de México, menos de 20 países cuentan con una población superior a mil mexicanos y en ningún caso mayor a quince mil, con excepción de Estados Unidos y Canadá. El número aproximado de ciudadanos mexicanos en África es de quinientos treinta y dos, en Asia de cuatro mil novecientos noventa y cuatro, en Europa de veintitrés mil novecientos treinta y siete, y en Oceanía de quinientos ochenta y cinco¹⁷.

Se estima que el 97% de los migrantes que viven fuera de México se encuentran residiendo en los Estados Unidos. De acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO), la migración mexicana hacia ese país durante los sesenta fue de 28 mil anuales y aumentó en las décadas siguientes hasta 235 mil anuales, siendo para el período 2000-2002 de 390 mil personas. Asimismo, si bien el migrante tradicional ha sido el hombre, el número de mujeres y niños en estas corrientes va en aumento.

Según el CONAPO, la mayoría de los migrantes se encuentra en edad productiva, con un promedio de 34 años. Además, sólo uno de cada cinco migrantes de origen mexicano tiene la ciudadanía estadounidense y el 53% del total gana menos de 20 mil dólares anuales¹⁸.

Conforme el reporte del *Pew Hispanic Center*, alrededor del 80 a 85% de la migración de México en los últimos años es indocumentada. En marzo de 2004 el número de indocumentados en los Estados Unidos fue de 10.3 millones, de los cuales 5.9 millones fueron migrantes mexicanos. Un año más tarde, en marzo de 2005, esta población fue de 11 millones, siendo 6 millones de ellos mexicanos¹⁹. Se espera además que el flujo migratorio aumente. El CONAPO prevé que en los próximos 30 años se duplicará el número de migrantes mexicanos en los Estados Unidos, creciendo la población hispana en ese país de 31.400,000 personas en el 2000 a 96.500,000 en el 2050²⁰.

17 Ver Secretaría de Relaciones Exteriores. Presentación del Canciller Luis Ernesto Derbez en la reunión de trabajo con Comisiones de la Cámara de Senadores sobre el tema del voto de los mexicanos en el exterior. 15 de marzo, México, 2005.

18 Ver Consejo Nacional de Población. "El número de migrantes mexicanos en Estados Unidos asciende a 9.9 millones", Comunicado de Prensa 03/04 del 9 de enero, México, 2004.

19 Ver Passel, J. "Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population". *Pew Hispanic Center*, 1 de marzo, Estados Unidos, 2005.

20 Ver Calderón, L. y Martínez, J. *La dimensión política de la migración mexicana*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2002. Pág. 329.

Los datos anteriores muestran la alta participación de los mexicanos en los flujos migratorios hacia los Estados Unidos, país al que contribuyen económicamente, en su mayoría como mano de obra barata; no obstante, los migrantes también repercuten enormemente en la economía mexicana.

De enero a septiembre de 2005 se registraron 14,719 millones de dólares provenientes de las remesas de los mexicanos en el extranjero, cifra que superó al ingreso por viajeros internacionales que visitaron México y por la inversión directa. Las remesas fueron equivalentes al 72% de las exportaciones de crudo en dicho período y al 121% del superávit de la balanza comercial del sector petrolero. En los primeros meses de 2005 los principales estados receptores de estos recursos fueron Michoacán, Guanajuato, Jalisco, el Estado de México y el Distrito Federal, captando en conjunto el 45.4% del total de las remesas²¹.

Según los datos con los que cuenta el IFE, en los Estados Unidos viven más de 4 millones de mexicanos en edad de votar, con credencial de elector. La posibilidad de participación política en los comicios de 2006 de esos ciudadanos es un reconocimiento a la contribución económica a México y una reivindicación a su calidad de nacionales.

La modalidad del voto de los mexicanos en el extranjero

El proceso para hacer realidad el voto de los mexicanos en el extranjero ha sido largo y complejo y es fruto de los acuerdos entre los actores políticos del país y de la voluntad del gobierno de México. Cabe señalar que tan sólo de 1998 al 2003 se presentaron, por lo menos, 13 iniciativas en esta materia al H. Congreso de la Unión.

Como se ha reiterado a lo largo del presente trabajo de investigación, la reforma de 1996 abrió la ventana al voto de los mexicanos en el extranjero. Dos años más tarde, en 1998, tuvo lugar en la Ciudad de México la Conferencia Trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero (2 y 3 de septiembre) como un espacio para el intercambio de ideas y experiencias a nivel norteamericano.

A pesar de esta Conferencia y de muchos otros esfuerzos a lo interno del gobierno, así como de la academia y la sociedad civil, dirigidos a promover la importancia del voto de los mexicanos en el extranjero, no

²¹ Ver Banco de México. “La balanza de pagos en el tercer trimestre de 2005”, Comunicado de Prensa del 22 de noviembre, México, 2005.

fue posible lograr un acuerdo político previo a los comicios del 2000 que garantizara la instrumentación de esta modalidad de votación.

A partir del 2004, se registró un nuevo impulso en la consideración del tema en el H. Congreso de la Unión y un gran interés sobre el mismo por parte del Presidente de México, Licenciado Vicente Fox Quesada, y de diversas organizaciones no gubernamentales. El Poder Ejecutivo promovió ese mismo año, por medio de las Secretarías de Relaciones Exteriores (SRE) y de Gobernación, una consulta sin precedentes entre comunidades mexicanas en el extranjero y partidos políticos.

Como resultado de lo anterior, el Presidente Fox presentó la Iniciativa de Ley para Regular el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, que proponía las modalidades de voto por correo y medios electrónicos. El 22 de junio de 2004, la Cámara de Diputados instaló la Subcomisión del Voto de los Mexicanos en el Exterior, con el propósito de analizar las 15 iniciativas existentes, incluyendo la del Mandatario de México.

Posteriormente, el 8 de noviembre, un grupo especial de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados se reunió para analizar el anteproyecto de dictamen sobre el voto en el exterior, elegido entre las iniciativas presentadas, el cual incluía solamente la propuesta de voto directo en algunas ciudades de los Estados Unidos.

Al año siguiente, el 22 de febrero, la Cámara de Diputados aprobó por 391 votos a favor, cinco en contra y 22 abstenciones, el dictamen que permitía el ejercicio del voto *in situ*, a través de la instalación de casillas en el extranjero, del establecimiento de mecanismos para la credencialización en el exterior y la creación de estructuras electorales temporales. El dictamen contemplaba también la posibilidad de realizar campañas en los países receptores de migrantes, así como de organizar eventos y mítines políticos y de colocar propaganda electoral. El documento fue remitido a la Cámara de Senadores para su consideración.

Tomando en cuenta lo anterior, el Licenciado Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del IFE, externó en su comparecencia ante las Comisiones Unidas del Senado, que el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados no ofrecía los instrumentos jurídicos para la organización de comicios en el exterior con el mismo grado de legalidad, certeza y certidumbre que los celebrados en el interior del

país²². Un día después, el 15 de marzo, el Secretario de Relaciones Exteriores, Doctor Luis Ernesto Derbez, expuso los comentarios al dictamen en cuestión, no sin antes reiterar que:

La Secretaría de Relaciones Exteriores está comprometida con el proceso de reforma que permitirá hacer efectivo el legítimo derecho al voto de los mexicanos en el exterior. Consecuentemente, reafirmamos nuestro compromiso con la defensa y protección de los derechos civiles y políticos de las comunidades mexicanas en el extranjero, incluyendo su derecho a participar en procesos electorales.

La Secretaría de Relaciones Exteriores coincide con el Consejero Presidente del IFE cuando afirma que “el voto de los mexicanos en el extranjero será viable si y sólo si su implementación garantiza tanto el cumplimiento de los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, y objetividad, como una emisión del voto universal, libre, secreta y directa”²³.

El Secretario Derbez recordó lo señalado anteriormente por el Lic. Ugalde y manifestó que la organización de un proceso electoral sin las necesarias condiciones jurídicas, logísticas y presupuestarias podría afectar la consolidación de la democracia y representaría un retroceso en los avances en el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero.

Asimismo, el Canciller indicó, entre otros puntos, que la responsabilidad otorgada por esa propuesta a la SRE de coadyuvar y apoyar la labor del IFE a lo largo del proceso, sobrepasaba la capacidad de las representaciones diplomáticas, lo que podría restar credibilidad al proceso electoral y a sus resultados. Además, en el caso de los delitos electorales, preocupaba la imposibilidad de aplicar las leyes mexicanas ante tales hechos, por tratarse de un principio de extraterritorialidad.

De manera particular, el Dr. Derbez se refirió a la complejidad de la instrumentación de esta modalidad en los Estados Unidos, país donde residen el mayor número de migrantes mexicanos, y que cuenta con jurisdicciones distintas en cada uno de sus estados²⁴.

22 Ver Instituto Federal Electoral. “Cronos: Voto de los Mexicanos en el Exterior. Síntesis Cronológica”. 4 de mayo de 2005.

23 Secretaría de Relaciones Exteriores. Presentación del Canciller Luis Ernesto Derbez en la reunión de trabajo con Comisiones de la Cámara de Senadores sobre el tema del voto de los mexicanos en el exterior. 15 de marzo, México, 2005.

24 Ver Secretaría de Relaciones Exteriores. Presentación del Canciller Luis Ernesto Derbez en la reunión de trabajo con Comisiones de la Cámara de Senadores sobre el tema del voto de los mexicanos en el exterior. 15 de marzo, México, 2005.

Con base a los análisis y debates generados al interior de la Cámara de Senadores sobre la conveniencia de la propuesta original, el 27 de abril se aprobó con 91 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención, el dictamen que concreta el sufragio en el exterior a través únicamente del voto por correo certificado. El ejercicio de esta votación es exclusivo de los mexicanos residentes fuera del país, sin que pueda ser utilizado por ciudadanos dentro de México.

El dictamen fue devuelto a Cámara de Diputados para su discusión y, finalmente, el 28 de junio de 2005, el H. Congreso de la Unión aprobó el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimiento electorales.

En virtud de la aprobación del citado decreto, el IFE inició la negociación de convenios de colaboración con las instituciones gubernamentales que coadyuvarán a su labor en la organización de los comicios, como el Servicio Postal Mexicano, responsable del eficiente envío y recepción de los correos certificados, y la Secretaría de Relaciones Exteriores, con la cual se acordaron los siguientes compromisos:

1. Proporcionar a “EL INSTITUTO” previa solicitud escrita, la información estadística y documentación que tenga en su poder que resulte necesaria para el cumplimiento de los compromisos inherentes al presente Convenio.
2. Instruir a las sedes diplomáticas de México en el extranjero que pongan a disposición de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, en lugar visible y de fácil acceso, los formatos de solicitud de inscripción, conforme a los términos previstos en la Ley y en los calendarios acordados conforme a este Convenio.
3. Resguardar la documentación que le sea proporcionada por “EL INSTITUTO” e instruir a las sedes diplomáticas de México en el extranjero a tomar las medidas necesarias para dicho fin.
4. Distribuir en las sedes diplomáticas de México en el extranjero los formatos de solicitud de inscripción.
5. Asegurar el eficiente, seguro y oportuno manejo de la documentación objeto del presente Convenio.
6. Brindar con base en capacitación o instructivos proporcionados pro “EL INSTITUTO”, una orientación básica a los ciudadanos que lo soliciten sobre el llenado del formato de solicitud de inscripción

y su envío a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores”²⁵.

Posteriormente, el IFE elaboró diversos acuerdos destinados a brindar viabilidad a esta modalidad de votación, entre los que destacan el relativo a la creación de la Unidad de Coordinación del Voto para los Mexicanos Residentes en el Extranjero y el referente al contenido de los formatos de inscripción en el listado nominal de ciudadanos nacionales en el exterior.

Por último, en materia de transparencia en el origen y destino de los recursos de los partidos, el IFE suscribió en enero de 2006 un convenio con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, que permitirá fiscalizar el gasto de las campañas en estos medios de los candidatos a la Presidencia de la República. Cabe señalar que en la modalidad de voto en el extranjero, y conforme al Artículo 296 del decreto de reforma de la COFIPE, quedó prohibida la celebración de campañas electorales en el exterior, así como de cualquier actividad, actos y propaganda electoral.

Como fue posible observar en los párrafos anteriores, la reforma para la instrumentación del voto postal en el extranjero fue resultado de un profundo proceso de análisis y debate, dirigido a preservar la confianza en las instituciones electorales mexicanas y en los comicios nacionales y a establecer los mecanismos para el ejercicio equitativo y accesible de los derechos políticos de todos los ciudadanos mexicanos.

En las deliberaciones que tuvieron lugar se examinaron las distintas modalidades de voto anticipado o ausente²⁶, incluyendo el voto electrónico y, por supuesto, el establecimiento de casillas electorales fuera de territorio nacional. La elección del voto por correo, utilizado por 40 países en el mundo, representa un reto para el IFE en materia de logística, administración, presupuesto, credibilidad y eficiencia y corresponde a un primer ejercicio, cuyos resultados deberán traducirse en legitimidad y transparencia, a efecto de contribuir a la consolidación de la democracia en México.

²⁵ México. Convenio de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Relaciones Exteriores. 2005.

²⁶ Se entiende por voto en ausencia a “los sistemas que permiten a los electores sufragar en un sitio de votación distinto a aquel en que se encuentran registrados, es una alternativa adicional de votación que puede incrementar considerablemente la accesibilidad al proceso electoral”. Voto en ausencia. Consultado el 18 de enero de 2006, <http://www.aceproject.org/main/espanol/po/poa02b.htm>

El ejercicio del voto por correo

Para hablar del proceso de elecciones y de la propia modalidad del voto de los mexicanos en el extranjero es indispensable referirse a la naturaleza y los fines del IFE:

- a. Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c. Integrar el Registro Federal de Electores;
- d. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- g. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática²⁷.

El Instituto Federal Electoral fue creado en 1990 como un esfuerzo para brindar imparcialidad al sufragio y con carácter de organismo público, permanente, con personalidad jurídica y patrimonios propios. El IFE nació como una instancia autónoma; sin embargo, en sus orígenes, la designación de su Director General se llevaba a cabo a propuesta del Secretario de Gobernación. La reforma de 1993 otorgó al Consejo General del IFE la atribución de designar a sus autoridades.

Posteriormente, los acontecimientos ocurridos en el país en 1994 propiciaron la necesidad de realizar nuevas reformas constitucionales, mismas que permitieron la total independencia del IFE al atribuírsele la función de organizar las elecciones, con la concurrencia de los poderes ejecutivo y legislativo, los partidos y los ciudadanos²⁸.

A lo largo de su historia, y en particular en los comicios federales de 2000, el IFE ha demostrado una gran capacidad para cumplir con las funciones y responsabilidades bajo su cargo, lo que lo confirma

²⁷ México. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 69, 2003 (última reforma).

²⁸ Ver Woldenberg, J. "Las Elecciones mexicanas entre 1992 y 1996: Reformas y resultados" en Rial J. y Zovatto D. (editores), *Urnas y Desencanto Político*, IIDH/CAPEL, Costa Rica, 1998. Pp. 157-190.

como la instancia idónea para instrumentar la votación postal de los mexicanos en el exterior y garantizar el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible²⁹.

Cabe señalar que el ejercicio de este voto será exclusivamente para la elección de Presidente y se limitará a aquellos ciudadanos que cuenten con su credencial para votar con fotografía, expedida por el propio IFE en suelo nacional³⁰.

Si bien el derecho político del voto está garantizado, su ejercicio no es automático y se requiere que los interesados manifiesten su decisión de ejercerlo por escrito al IFE, a fin de que sean incorporados en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero y dados de baja, de manera temporal, del padrón electoral nacional, proporcionando así mayor transparencia y credibilidad al sufragio.

El período acordado para solicitar la inscripción fue del 1° de octubre de 2005 al 15 de enero de 2006. El IFE distribuyó alrededor de 2 millones de formatos oficiales entre sus oficinas en México y las representaciones diplomáticas nacionales en el exterior. El formato se puso también a disposición de los interesados en la página electrónica del Instituto³¹.

Es importante destacar que el envío del formato al IFE debe ser mediante correo certificado, de lo contrario será rechazado. Las solicitudes se recibirán hasta el 15 de febrero de 2006, siempre y cuando hayan sido enviadas antes del 15 de enero de ese año, y deberán acompañarse de copias firmadas de la credencial para votar con fotografía, por ambos lados, y de un comprobante de domicilio, al cual se remitirá la boleta electoral. Las solicitudes son individuales y deben ser firmadas por el interesado en el apartado correspondiente. Para brindar mayor certeza al proceso, el IFE puso a disposición de los mexicanos números de teléfono, gratuitos llamando de México o Estados Unidos y con cobro desde el resto del mundo, mediante los que se podrá verificar la situación de las solicitudes.

Una vez recibidos los formatos, el IFE revisará las solicitudes y capturará las que cumplan con los requisitos antes señalados en la Lista

²⁹ Ver México. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 4, 2003 (última reforma).

³⁰ Ver México. Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2005.

³¹ <http://www.ife.org.mx/>

Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, misma que estará preparada a más tardar el 15 de marzo de 2006. La lista se entregará a los partidos políticos para sus observaciones y posteriormente el Consejo General del IFE elaborará un informe sobre su validez.

En los casos en que el IFE detecte errores en el llenado del formato u omisiones en la solicitud, se notificará lo anterior a los interesados de manera telefónica o por correo electrónico, a fin de brindar la oportunidad de realizar las precisiones correspondientes antes del 15 de febrero.

Como paso siguiente, entre el 15 de abril y el 20 de mayo de 2006, el IFE remitirá a los ciudadanos que así lo solicitaron, y cuyos formatos cumplieron con los requisitos establecidos, el sobre con la documentación electoral que incluye una boleta de votación, un sobre especial para dicha boleta, un segundo sobre e información referentes a modalidad del voto. El envío, también por correo certificado, será a la dirección proporcionada en el comprobante de domicilio, por lo que no se aceptarán apartados postales.

Los mexicanos en el exterior deberán marcar su opción en la boleta de votación y regresarla al IFE del 21 de mayo al 1 de julio de 2006. Es necesario que dicha boleta sea recibida por el Instituto a más tardar la mañana del día 1 de julio, a fin de que sea considerada. Para garantizar el secreto del voto, la boleta no tendrá un folio que pueda ser rastreado al momento de su contabilización y contará con la leyenda "Mexicano residente en el extranjero". Cabe señalar que la boleta marcada deberá ser colocada en el sobre especial, diseñado para evitar alteraciones una vez sea cerrado, el cual a su vez se incluirá en el segundo sobre.

Las boletas de los mexicanos en el exterior serán resguardadas en el Centro Postal Automatizado Benito Juárez del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, única oficina el Servicio Postal Mexicano autorizada para recibir sobres y paquetes provenientes del resto del mundo.

El día de los comicios federales, 2 de julio de 2006, se instalarán a las cinco de la tarde, mesas especiales para el escrutinio y cómputo de los votos de los mexicanos en el extranjero y a partir de las 18 horas se dará inicio al recuento de los mismos. El número de votos postales por partido será enviado a los distritos electorales en los que se expidió la credencial con fotografía para que se contabilicen. El IFE espera estar en posibilidades de informar los resultados de los comicios esa misma noche.

Como parte de la labor de difusión del voto, en septiembre de 2005 el IFE creó la publicación especial “Lazos: Voto en el exterior”, a fin de mantener informada a la población de los avances en la instrumentación de esta modalidad y promover la participación ciudadana en los comicios federales de 2006.

Asimismo, y con motivo del regreso de un gran número de migrantes a México, en el mes de diciembre de 2005 se instalaron macromódulos, en coordinación con el Programa Paisano, en la zona fronteriza del país y en los aeropuertos de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, dirigidos a incentivar y orientar en el llenado de los formatos de solicitud³².

Ese mismo mes, el IFE impulsó y financió una campaña publicitaria en algunos medios televisivos dirigida a las ciudades estadounidenses con mayor concentración de migrantes nacionales. Además, se estableció una red de apoyo con las asociaciones de mexicanos en los Estados Unidos, a objeto de impulsar esta modalidad.

El ejercicio del voto por correo representa una enorme responsabilidad para el IFE en materia de logística, capacidad y promoción. Tomando en cuenta los párrafos previos, y el hecho de que la votación postal no sólo impactará los resultados electorales, sino también la consolidación de la democracia y la gobernabilidad en México, se puede afirmar que el Instituto Federal Electoral ha asumido este reto definiendo mecanismos para garantizar un ambiente de confianza, certidumbre, legalidad y objetividad en los comicios.

Otros modelos de estudio

Antes de iniciar el desarrollo del presente apartado es importante señalar que en virtud de las características y cantidad de nacionales residentes en otros países, en particular en los Estados Unidos, el modelo de México no tiene comparación ni precedentes con ningún otro desarrollado por las 82 naciones que cuentan con alguna modalidad de voto ausente.

Tan sólo en el caso de Honduras, se calcula que residen alrededor de un millón de nacionales en los Estados Unidos, de los cuales aproximadamente 8,000 están inscritos en el listado para sufragar en el extranjero. Las leyes vigentes de ese país señalan que sólo se

³² Ver “Votarán más mexicanos en 2006: IFE”. *El Universal*, 13 de enero de 2006, http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_325146.html

podrá votar desde el exterior para elegir Presidente y Vicepresidente y únicamente en las ciudades determinadas por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), de acuerdo a la concentración población de hondureños en las mismas.

El TSE es el encargado de rentar los locales que fungirán como centros de votación y los Consulados Generales y Secciones Consulares son considerados organismos electorales auxiliares, que apoyan en el proceso de elaboración de los listados de votantes y en el envío de los resultados de las casillas electorales.

Asimismo, los hondureños interesados en ejercer sus derechos políticos deben acudir a los Consulados con su tarjeta de identidad y registrarse en el listado correspondiente o solicitar dicha identificación a las autoridades nacionales, a excepción las personas que no han contado con tarjeta de identidad debido a que emigraron a temprana edad, quienes deberán solicitar ese documento directamente en Honduras³³.

A diferencia del voto *in situ* de Honduras, las leyes españolas establecen el voto por correo e indican que los nacionales mayores de 18 años podrán votar en las elecciones generales, autonómicas, municipales y del Parlamento Europeo, si se encuentran inscritos en el Registro de Matrícula Consular y en el Censo Electoral como residentes en el extranjero.

Previo a los comicios, salvo en elecciones municipales, los nacionales reciben la documentación desde España que contiene una tarjeta censal, las papeletas de votación, un sobre para dichas boletas y otro mayor para incluir el sobre de votación y la tarjeta censal. Los españoles en el extranjero pueden enviar su voto por correo certificado hasta un día antes de la elección o depositarlo en la representación más cercana una semana previa al sufragio, a fin de que el sobre sea enviado por valija diplomática a su destino. En las elecciones municipales, los nacionales deben manifestar por escrito su interés al Municipio correspondiente, en las primeras semanas después de ser convocadas las elecciones³⁴.

³³ Ver Honduras. Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio de los Hondureños en el Exterior. Decreto No. 72-2001.

³⁴ Ver Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. "Quiénes pueden votar y cómo hacerlo desde el extranjero". España. Consultado el 18 de enero de 2006, <http://www.mae.es/>

La Junta Electoral lleva las funciones de control y supervisión del proceso electoral, siendo un órgano jerarquizado y territorializado; no obstante, el Ministerio del Interior es el encargado de la logística, financiamiento y seguridad de la organización de las elecciones³⁵.

Por otra parte, el modelo estadounidense de voto en el extranjero presenta un alto grado de complejidad ya que, de acuerdo a la Constitución de ese país, cada uno de los estados de la federación decide sus propias leyes al respecto, al no existir votación popular directa.

El voto estadounidense en el exterior surgió como un derecho exclusivo para el personal militar. Posteriormente, y debido a la presión ejercida por organizaciones ciudadanas, el Congreso aprobó en 1975 una legislación sólo para civiles que permitía el voto en ausencia, tomando en cuenta que los ciudadanos en el extranjero continuaban pagando impuestos federales.

La ley de 1975 ordenaba a los estados permitir el voto de los nacionales que habían residido en dichos lugares previo a su partida; sin embargo, y en virtud de que la legislación exigía a los estadounidenses solicitar este derecho antes de su salida del país, los ciudadanos se mostraron preocupados por la posibilidad de que los estados les cobraran impuestos, a pesar de que no habitaban en los mismos.

Luego de diversas deliberaciones, en 1986 se aprobó Ley de sufragio en ausencia para ciudadanos uniformados y en el exterior que actualmente rige las votaciones en el extranjero. La modalidad acordada en ese documento es el voto por correo.

Los formatos de solicitud se encuentran disponibles en las representaciones diplomáticas estadounidenses y en sus instalaciones militares, además son distribuidas por organizaciones ciudadanas. Una vez recibida y revisada la solicitud por la autoridad electoral local, se remite por correo al interesado una boleta de ausencia, la cual deberá devolverse en tiempo y forma. En caso de presentarse la solicitud en el período establecido, pero de no recibir la boleta correspondiente, se puede utilizar una boleta federal de ausencia que tendrá el mismo procedimiento para su envío.

A diferencia de otros países donde el voto en el exterior es simbólico, esta modalidad adquiere en Estados Unidos una gran importancia en

³⁵ Ver “El sistema electoral español”. Consultado el 18 de enero de 2006, http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esy_es.htm

los casos en que la diferencia de votos entre los candidatos es menor a los votos ausentes, ya que el partido perdedor podría presentar impugnaciones³⁶.

Como fue posible observar, el ejercicio el voto en ausencia, en sus diversas modalidades, es una práctica extendida a nivel mundial. Actualmente, naciones como Costa Rica han anunciado su interés por instrumentar el voto electrónico en los comicios electorales del 2010. Con miras a lo anterior, el Tribunal Supremo de Elecciones de ese país informó que, por primera ocasión, se usará la firma digital en la transmisión de resultados de las elecciones presidenciales del 5 de febrero de 2006, como antesala a la instalación del voto electrónico. Se espera además que en las elecciones de alcalde de diciembre de ese mismo año se presente un plan piloto en esta materia³⁷.

Finalmente, es importante señalar que la decisión de la modalidad de voto es responsabilidad exclusiva de los países y dependerá de la negociación entre los actores de la vida política, de las necesidades y características específicas de la nación y de su historia. Por supuesto, el grado de complejidad de la modalidad o modalidades aprobadas implicará mayores retos de logística, campañas de información y financiamiento.

Perspectivas del voto de los mexicanos en el extranjero

De acuerdo al IFE, se tiene contemplado que en los comicios federales del 2 julio del 2006 se incremente la participación ciudadana, en comparación con el sufragio interno del 2003, en el cual se registró un universo de 65 millones y medio de votantes potenciales. Así, en el año 2006 habrá más de 70 millones de nacionales con posibilidad de ejercer sus derechos políticos³⁸. Cabe señalar que hasta el 30 de diciembre del 2005, el padrón electoral estaba conformado por 71 millones 385 mil 640 de ciudadanos y 69 millones 518 mil 356 en su listado nominal.

³⁶ Ver Valentino, H. "El voto en el extranjero de los Estados Unidos". Conferencia trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero, México, 1998.

³⁷ Ver "Costa Rica usará por primera vez firma digital en elecciones". *La Nación*, 19 de enero de 2006, http://www.nacion.com/ln_ee/2006/enero/19/ultima-ce7.html

³⁸ "Votarán más mexicanos en 2006: IFE". *El Universal*, 13 de enero de 2006, http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_325146.html

Los comicios estarán además sujetos al grado de abstencionismo de los mexicanos, teniendo como antecedente que en las elecciones presidenciales del año 2000 se registró una participación del 64% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y una abstención del 36%³⁹.

Según el Instituto Federal Electoral, el grado de confianza en el padrón es del 100%, sin posibilidad de manipulación. Tomando en consideración el factor humano, el promedio de equivocación es de cinco errores por millón de electores. De esta forma, si el listado final fuese de 71 millones de ciudadanos se cometerían solamente 355 errores.

Asimismo, la cobertura del citado padrón electoral es del 96.73%. Los ciudadanos no inscritos en el listado, por decisión personal, son en su mayoría jóvenes y comprenden a 3.5 millones de mexicanos, 99% de los mismos con edades entre los 18 y 19 años y el resto mayores de 65 años⁴⁰.

En el caso de los nacionales radicados en el exterior, tan sólo en los Estados Unidos se calcula que habitan más de diez millones de personas nacidas en México y 15 millones de ascendencia mexicana con posibilidad de derecho a la doble nacionalidad⁴¹. En virtud de los requisitos establecidos para ejercer el voto por correo, en particular el de contar con la credencial del IFE, el universo de votantes potenciales se ubica en 4 millones 200 mil ciudadanos.

Ante tales estadísticas, uno de los retos al que se enfrenta el voto por correo certificado es el de garantizar mecanismos transparentes y accesibles para su ejercicio, así como procedimientos confiables en la identificación de los ciudadanos y la legalidad de sus documentos. Por supuesto, ninguna modalidad de voto en ausencia ofrece el mismo grado de seguridad que la votación por casillas electorales. En este sentido, debido a la naturaleza y características del voto postal no existe certeza absoluta de que el llenado de la boleta de votación sea realizado por el interesado sin ser objeto de presión alguna.

³⁹ Ver González, R. "Las personas con discapacidad y el acceso a los procesos electorales en América", *Cuadernos de CAPEL* 47, IIDH/CAPEL, Costa Rica, 2002.

⁴⁰ Ver "Consideran inviolable al padrón de electores". *El Universal*, 17 de enero de 2006, http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_325691.html

⁴¹ Ver Secretaría de Relaciones Exteriores. Presentación del Canciller Luis Ernesto Derbez en la reunión de trabajo con Comisiones de la Cámara de Senadores sobre el tema del voto de los mexicanos en el exterior. 15 de marzo, México, 2005.

Para evitar este tipo de situaciones resulta fundamental la labor del IFE como encargado de “las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, [y] los cómputos en los términos que señale la ley...”⁴².

De esta forma, es importante el contacto permanente del IFE, en su carácter de órgano objetivo e imparcial, con los votantes potenciales en el extranjero, a través de campañas de educación para la participación ciudadana y de carácter informativo que promuevan el voto secreto, libre e individual de los ciudadanos. Lo anterior deberá estar respaldado por el presupuesto correspondiente, lo que requerirá del compromiso y voluntad política de las autoridades mexicanas.

Por otra parte, el establecimiento de mecanismos para el ejercicio del voto en el extranjero no garantiza por sí mismo la plena participación de los mexicanos en el proceso electoral. Las cifras obtenidas por el IFE son un claro ejemplo de lo anterior. Hasta el 15 de enero de 2006, el Instituto Federal Electoral tenía registradas solamente 25 mil 145 solicitudes de voto postal, siendo ésta una cifra preliminar, ya que la fecha límite para recibir formatos será el 15 de febrero. Además, hay que agregar el hecho de que posiblemente el 18% de las citadas solicitudes no sean procesadas, debido a que su envío fue a través de correo ordinario y no certificado como lo indica la ley en la materia.

Las solicitudes antes señaladas han provenido de 68 distintos países, aunque la mayoría proceden de Estados Unidos (11 mil 728), España (548), Canadá (412) y Francia (264). Además, de conformidad con los lineamientos oficiales, se recibieron 4 mil 556 solicitudes con remitentes de ciudades mexicanas, correspondientes a los migrantes que visitaron el territorio nacional, la mayoría de ellos en el mes de diciembre.

Tomando en consideración el número mencionado de solicitudes, el IFE ha calculado que un voto desde el extranjero costará alrededor de 4 mil 682 pesos, mientras que el gasto por un sufragio en México es de 150 a 300 pesos. Asimismo, hasta el 31 de diciembre de 2005 se habían empleado entre 110 y 120 millones de pesos para la instrumentación de la modalidad del voto por correo, presupuesto mucho menor al contemplado inicialmente de 240 millones de pesos. Según el IFE,

⁴² Ver México. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Artículo 41, 2005 (Última reforma).

para el presente año, la Cámara de Diputados autorizó mil millones de pesos para el ejercicio de la votación postal, cantidad que se espera no será utilizada en su totalidad⁴³.

Si bien el costo de instrumentar el voto de los mexicanos en el extranjero es alto, el beneficio que aporta a los nacionales en el exterior, así como a la sociedad mexicana y a la vida democrática del país es invaluable. La votación por correo garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos de todos los ciudadanos, establecido en la Constitución Política y contribuye a mantener la identidad de los nacionales en el extranjero y al reconocimiento de las aportaciones de los migrantes a la economía de México.

En tal virtud, las cifras registradas por el IFE deben considerarse no como un fracaso en la instrumentación de la modalidad de voto postal, sino como el primer paso en la creación de una nueva cultura de participación ciudadana. El papel de los migrantes en los comicios del 2 de julio del 2006 es trascendental para la democracia de México, pero es también un ejercicio inicial, sin precedentes, que permitirá evaluar si el modelo aprobado responde efectivamente a las necesidades de los nacionales en el exterior, así como el grado de madurez del sistema electoral mexicano para instrumentar esta votación, manteniendo la legalidad, credibilidad y transparencia del proceso electoral y de los resultados del mismo.

Cabe destacar que el IFE ha cumplido cabalmente con la organización y logística del voto por correo para los comicios de 2006, particularmente si se toma en cuenta el hecho de que la modalidad fue apenas aprobada por el H. Congreso de la Unión el 28 de junio de 2005. Sin embargo, han surgido críticas sobre la poca información con la que cuentan algunos nacionales en el extranjero. Para evitar lo anterior, se podría definir un plan de trabajo que incluya acciones de difusión del voto, y las campañas de educación e información mencionadas en párrafos previos, lo que contribuiría a generar una cultura de participación entre los migrantes, con miras a los comicios de 2012.

Asimismo, el requisito indispensable de contar con credencial del IFE con fotografía para ejercer el voto por correo ha sido catalogado, por algunos, como limitante de este derecho político, ya que no todos los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero cuentan con dicho

⁴³ Zárata, A. "De EU y España, la mayoría de solicitudes para voto foráneo". *El Universal*. 17 de enero de 2006, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/vi_134203.html

documento ni con la posibilidad de retornar a México para obtenerlo. En este punto, se podría evaluar, en un futuro, la posibilidad de reconocer a la matrícula consular, expedida por la Cancillería mexicana a través de sus Consulados Generales y Secciones Consulares en el mundo, como un documento de identificación también válido para la práctica del voto por correo.

Por otro lado, el Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales indica en su Artículo 296 que:

1. Los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar campaña electoral en el extranjero; en consecuencia, quedan prohibidas en el extranjero, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral a que se refiere el Artículo 182 de este Código.
2. Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero⁴⁴.

La prohibición absoluta a todo acto proselitista en el exterior, señalada en el artículo citado, busca contribuir a la transparencia y la legalidad del proceso electoral. No obstante, la medida ha sido criticada al considerarse contraria a la libertad de expresión, garantizada por la Constitución Política, y al derecho a la información. Tomando en consideración la cantidad y diversidad de medios informativos disponibles hoy en día, este tema será un gran desafío para el IFE, aunque también lo será para los partidos políticos, los cuales son los responsables cumplir con la normativa y de presentar, de ocurrir violaciones al Artículo 296, las quejas por escrito al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

En este apartado se han analizado varios de los principales retos a los que se enfrenta el voto de los mexicanos en el extranjero, así como algunas tareas que podrían realizarse en el futuro para contribuir al uso extendido de dicha modalidad de votación. Sobre ese último punto, será importante el análisis exhaustivo de los resultados de la instrumentación de este voto en los comicios del 2 de julio de 2006, con el propósito de

⁴⁴ México. “Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, 2005.

apoyar en la definición de una estrategia dirigida a generar confianza en el ejercicio de los derechos políticos entre los nacionales en el extranjero, en particular entre los grupos más vulnerables como lo son los migrantes indocumentados.

El voto en el extranjero es pues un logro que impactará cada vez más en la vida política mexicana, ya que como se mencionó se trata de una cultura participativa en construcción y “puede convertirse en un símbolo de unidad nacional⁴⁵.”

La clave para promover del voto por correo y crear esta cultura cívica es la educación y el IFE cuenta con un papel fundamental en la misma pero no es el único, la construcción de una sociedad más democrática, participativa e inclusiva es tarea de todos los actores que conviven en ella.

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo de investigación fue posible analizar el proceso llevado a cabo en México para la aprobación del voto de los nacionales en el extranjero, así como la contribución del mismo a la consolidación de la democracia mexicana, a la madurez política del país y al cumplimiento de los compromisos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en el marco de la Organización de las Naciones Unidas:

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser 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;

⁴⁵ Instituto Federal Electoral. *Lazos: Voto en el Exterior*, Boletín Número 1, 15 de septiembre de 2005.

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país⁴⁶.

Asimismo, las reformas emprendidas por el gobierno, entre las que destaca la relativa al voto en el exterior pero también la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, han permitido promover efectivamente la rendición de cuentas y la participación ciudadana, lo que se traduce en un México más democrático y con un mayor grado de gobernabilidad.

De manera particular, se destacó la labor del Instituto Federal Electoral en el fortalecimiento democrático, siendo, en su carácter de órgano autónomo, el responsable de organizar los comicios federales y de brindar legalidad, certidumbre y credibilidad a sus resultados. La historia del IFE muestra a una institución sólida que ha sabido responder a las funciones y responsables asignadas con eficiencia y objetividad. La confianza existente del 100% en el padrón electoral es un ejemplo de tal profesionalismo y compromiso.

Además, se confirmó al voto de los nacionales en el exterior como una garantía para el ejercicio pleno de los derechos políticos constitucionales, en condiciones de equidad, de todos los ciudadanos mexicanos, independientemente de su lugar de residencia. Este voto es un reconocimiento a la contribución de los migrantes a la economía del país, fortalece su sentimiento de pertenencia a la nación mexicana y les brinda la posibilidad de participar en las decisiones políticas de México.

Se constató que la modalidad de voto por correo es la única opción disponible para que los mexicanos expresen su sufragio desde el extranjero y es uso exclusivo de los mismos, por lo que no podrá ser utilizado por los ciudadanos en el interior del país.

De esta forma, el voto en el extranjero responde a los retos de la globalización y al fenómeno de la migración en la que cada vez más mexicanos participan, en especial hacia los Estados Unidos. La Ley de Nacionalidad es otra respuesta a lo anterior y apoya las labores de protección de los migrantes en el extranjero.

Cabe señalar que, como se pudo observar, el establecimiento de mecanismos para el ejercicio del voto postal no es garantía de participación política. La votación por correo es un compromiso

⁴⁶ Organización de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966 (adoptado).

compartido y debe asumirse con responsabilidad por parte de las instituciones gubernamentales mexicanas, los partidos políticos, las organizaciones ciudadanas y el IFE, pero también por los propios migrantes. Su ejercicio extendido e incluyente otorgará a los nacionales residentes en el extranjero voz en la vida política de México y frente a los candidatos presidenciales, quienes deberán considerar las necesidades y solicitudes de los migrantes en sus propuestas de campaña.

Asimismo, la participación de los ciudadanos mexicanos desde el exterior en los comicios federales de 2006 debe contemplarse como un paso inicial para la creación de una nueva cultura cívica y evaluarse, al menos por esta ocasión, desde una perspectiva de calidad y no de cantidad. En efecto, por tratarse de un primer ejercicio se pondrá a prueba la capacidad de respuesta del IFE. En tal virtud, los resultados de las votaciones por correo certificado impactarán en la elección del próximo mandatario pero también contribuirán a la credibilidad del sistema electoral mexicano.

La cantidad de solicitudes recibidas por el IFE hasta el 15 de enero de 2006 (25 mil 145), la mayoría provenientes de los Estados Unidos donde se concentran más del 97% de los mexicanos radicados en el exterior, debe reconocerse como un esfuerzo resultado de largas deliberaciones en el H. Congreso de la Unión. El alto costo de este voto será cubierto por el erario público, pero su impacto en la democracia de México es invaluable.

En virtud de la complejidad de la migración mexicana, la situación del país en esta materia es incomparable con la de ningún otro en el mundo. Los modelos desarrollados por Honduras, España y los Estados Unidos coinciden en la importancia de brindar opciones accesibles a sus ciudadanos, pero obedecen a sus propias realidades e historias.

Por otra parte, y debido a los lineamientos aprobados para el voto desde el extranjero y a las características de esta modalidad, se han registrado diversas críticas referentes a la difusión de información y a los requisitos para su ejercicio. Con el propósito de evitar lo anterior, sería importante considerar la posibilidad de establecer un plan de trabajo que permita el contacto permanente entre el IFE y los migrantes e incluyera campañas educativas e informativas sobre los derechos políticos.

El plan formaría parte de una estrategia a largo plazo para promover entre los migrantes mexicanos esta modalidad de votación, a lo que podría sumarse la opción de aceptar a la matrícula consular, emitida

por la Secretaría de Relaciones Exteriores por medio de los Consulados General y las Secciones Consulares del país en el mundo, como otro documento de identificación válido para ejercer el voto en el exterior.

El respeto a la prohibición absoluta a todo acto proselitista en el exterior, es un desafío más para el IFE y para los partidos políticos, siendo éstos últimos los responsables de cumplir con lo establecido en el decreto de 2005 y de denunciar las irregularidades que pudieran presentarse. El acceso a una diversidad de medios informativos, fruto de un mundo globalizado, incrementará la complejidad de este tema. Además, la imposibilidad de juzgar delitos electorales realizados en un país distinto al mexicano representará un reto para mantener la legalidad y transparencia del proceso electoral federal y la confianza en la modalidad del voto en el extranjero.

Como conclusión final, es importante hacer mención a lo acordado por los países del hemisferio en el año 2003: “La consolidación de la democracia en la región requiere de una cultura basada en principios y valores democráticos profundos y en la vivencia cotidiana de ellos. Estos valores deben fomentarse a través de una educación para la democracia”⁴⁷.

Efectivamente, la clave para crear una cultura participativa referente al voto mexicano en el extranjero, es sin duda alguna la educación. La construcción de esta cultura cívica será gradual y progresiva, y dependerá del nivel de interés y aceptación de los migrantes y del compromiso de todos los actores de la vida política de México.

Bibliografía

Banco de México. “La balanza de pagos en el tercer trimestre de 2005”, Comunicado de Prensa del 22 de noviembre, México, 2005.

Calderón, L. y Martínez, J. *La dimensión política de la migración mexicana*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2002.

Consejo Nacional de Población. “El número de migrantes mexicanos en Estados Unidos asciende a 9.9 millones”, Comunicado de Prensa 03/04 del 9 de enero, México, 2004.

⁴⁷ Organización de los Estados Americanos. Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un Nuevo Compromiso de Gobernabilidad para las Américas, 2003 (aprobada).

“Consideran inviolable al padrón de electores”. *El Universal*, 17 de enero de 2006, http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_325691.html

“Costa Rica usará por primera vez firma digital en elecciones”. *La Nación*, 19 de enero de 2006, http://www.nacion.com/ln_ee/2006/enero/19/ultima-ce7.html

Gaviria, C. “El impacto de la globalización sobre la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos en Iberoamérica” en *Gobernabilidad democrática y derechos humanos*, PNUH/CNDH/Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República de Venezuela/Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1997.

González, R. “Las personas con discapacidad y el acceso a los procesos electorales en América”, *Cuadernos de CAPEL* 47, IIDH/CAPEL, Costa Rica, 2002.

Honduras. Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio de los Hondureños en el Exterior. Decreto No. 72-2001.

Instituto Federal Electoral. *Cronos: Voto de los Mexicanos en el Exterior. Síntesis Cronológica*, 4 de mayo de 2005.

Instituto Federal Electoral. *Lazos: Voto en el Exterior*, Boletín Número 1, 15 de septiembre de 2005.

Irizar, G., Barajas E. y González, M. (2000, 3 de julio). “Honran con aplausos jornada histórica”. *Reforma*. Pág. 20A.

“El sistema electoral español”. Consultado el 18 de enero de 2006, http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esy_es.htm

México. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2003 (última reforma).

México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2005 (Última reforma).

México. Convenio de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Relaciones Exteriores. 2005.

México. Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2005.

México. Ley de Nacionalidad, 2005 (última reforma).

México. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2004 (última reforma).

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. “Quiénes pueden votar y cómo hacerlo desde el extranjero”. España. Consultado el 18 de enero de 2006, <http://www.mae.es/>

Murillo, C. y Ruiz J. “Gobernabilidad en América Latina: La ‘desatanización’ de los partidos políticos” en *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, IIDH/CAPEL, Costa Rica, 1995.

Organización de las Naciones Unidas. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990 (adoptada).

Organización de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966 (adoptado).

Organización de los Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana, 2001 (aprobada).

Organización de los Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969 (suscrita)

Organización de los Estados Americanos. Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un Nuevo Compromiso de Gobernabilidad para las Américas, 2003 (aprobada).

Passel, J. *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*. Pew Hispanic Center, 1 de marzo, Estados Unidos, 2005.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Presentación del Canciller Luis Ernesto Derbez en la reunión de trabajo con Comisiones de la Cámara de Senadores sobre el tema del voto de los mexicanos en el exterior. 15 de marzo, México, 2005.

Thompson, J. “Participación democrática y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina”, en *Revista IIDH*, 34-35, Edición especial sobre participación política, IIDH, Costa Rica, 1995.

Valentino, H. *El voto en el extranjero de los Estados Unidos*. Conferencia trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero, México, 1998.

“Votarán más mexicanos en 2006: IFE”. *El Universal*, 13 de enero de 2006, http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_325146.html

“Voto en ausencia”. Consultado el 18 de enero de 2006, <http://www.aceproject.org/main/espanol/po/poa02b.hm>

Woldenberg, J. “Las Elecciones mexicanas entre 1992 y 1996: Reformas y resultados” en Rial J. y Zovatto D. (editores), *Urnas y Desencanto Político*, IIDH/CAPEL, Costa Rica, 1998. Pp. 157-190.

Zárate, A. “De EU y España, la mayoría de solicitudes para voto foráneo”. *El Universal*. 17 de enero de 2006, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/vi_134203.html

Modelo de capacitación electoral centrado en el instructor

*Raúl Ricardo Zúñiga Silva**

Introducción

Las democracias están determinadas por las teorizaciones y propuestas que se hagan en su entorno, y no es de sorprenderse que al igual que el proceso de valoración, el estado de la democracia esté circunscrito en una ola de teorizaciones que tratan de entender su estructura, causas y conformación. Es así como asociaciones civiles, educativas, universidades, organismos internacionales como las Naciones Unidas y los países plantean la necesidad de impulsar el desarrollo humano, la democracia y los derechos humanos como plataforma de mejores niveles de vida en donde el objetivo sea el de velar por la libertad, el bienestar y la dignidad.

Actualmente el estado de la democracia que priva no sólo en México sino también en la mayoría de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), es de democracias que no terminan por consolidarse en una autentica cultura democrática.

Lo cierto es que no existe un proyecto de desarrollo verdaderamente democrático que garantice por lo menos, lo que las Naciones Unidas consideran como niveles básicos de democracia:

- Respeto a los derechos humanos
- Reducción de las desigualdades
- Nivel digno de vida
- Justicia

En México recientemente se habla de la incorporación de un mayor nivel de democracia, animado por hechos tales como la caída del partido de Estado y la constante discusión entre partidos por la

* Mexicano. Master en Ciencias Políticas. Ex alumno del XXIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Funcionario de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

aprobación de determinadas iniciativas en el ámbito de la política mexicana. El escenario entonces se ha caracterizado por "... largas e importantes discusiones en torno a los aspectos procedimentales de la democracia. Debates y acuerdos en relación a la organización electoral, los derechos y obligaciones de los partidos, los cómputos comiciales, la calificación de las elecciones, etc. No obstante, y podría parecer paradójico, muy poco se ha escrito en nuestro país sobre los valores que ofrecen sentido y horizonte a la propia democracia. Es decir, sobre los preceptos éticos y políticos..."¹. En consecuencia, si no se ha trabajado en torno a los valores de la democracia mucho menos en los elementos de una democracia que involucre a las personas de manera más directa. Lo cierto es que aún no se educa para la democratización. Este trabajo busca reflejar la poca disposición que muchos ciudadanos tienen para participar y a corresponsabilizarse en los procesos electorales. El problema que padecemos en México es que la gran mayoría de los ciudadanos no participan de manera voluntaria en los cursos para ser Funcionarios de Mesas Directivas de Casilla (FMDC), sino por el contrario, lo ven con temor a no cumplir una obligación de ley. La mayoría de las veces no se da una participación de manera libre y voluntaria, por lo que es muy costoso y complicado motivar a los ciudadanos para que tomen el curso de capacitación electoral y de esa manera puedan ser FMDC. Esta situación se refleja el día de la jornada electoral, cuando muchos ciudadanos que aún habiendo tomado el curso de capacitación y siendo designados como funcionarios, no se presentan a ocupar su cargo (Presidente de mesa directiva de casilla, Secretario y Escrutador así como los Suplentes Generales), lo que complica la operación en la instalación de las casillas, al tener que capacitar de manera *express* a "ciudadanos de la fila" para que funjan como funcionarios, con las consecuencias que trae aparejada una capacitación de este tipo, como puede ser el fraude electoral.

En consecuencia, lo que se pretende expresar en este documento es poder entender que la democracia, los derechos humanos y el desarrollo humano como un solo sistema de vida puede contribuir al desarrollo de una mejor convivencia humana. Y a que una buena convivencia humana y democrática de una nación se inicia al elegir a sus representantes. El trabajo electoral (los procesos electorales) es fundamental para dar un orden y legitimidad ante esas decisiones. Hoy

¹ Salazar, L. y Woldenberg, J. (1996). "Principios y valores de la democracia", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, No. 1. México D. F., Instituto Federal Electoral (IFE), 1996.

en día casi todas las naciones se dicen ser democráticas y respetuosas del estado de derecho, y un elemento importante para ser democráticas es que los procesos electorales sean efectuados de manera transparente, equitativa y en donde la confianza juegue un papel relevante. Es por ello que proponemos un modelo de capacitación centrado en el instructor que sea capaz de incrementar la participación de las personas en la vida pública por medio de los procesos electorales a través de ser Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla.

Hipótesis

La principal hipótesis que se plantea es que el desarrollo humano, puede ser factor de mejora para los procesos de capacitación electoral, de manera que los instructores y supervisores que participan en ellos mejoren su actuación e incorporen en su trabajo, elementos facilitadores del desarrollo humano para que así ellos se conviertan en promotores de una mayor participación ciudadana, además de poder contar con el mayor número de ciudadanos insaculados² para el día de la Jornada Electoral.

Justificación

La democracia ha tenido un proceso evolutivo singular y consta de dos acepciones: *la ideal* y *la real*. La primera surge de la reflexión de los clásicos griegos, y su principio básico es el *deber ser*. *La real* es aquella que se manifiesta en la misma y que aspira a alcanzar los contenidos de la democracia ideal.

En México, el artículo 3° de la Constitución Política habla sobre educación, y en la fracción 2 inciso a) “considera a la democracia como un sistema de vida”, mientras que en el inciso c) “refiere que la educación contribuirá a la mejor convivencia humana [...] junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuando por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres”.

² Son los ciudadanos que mediante un sorteo son invitados a tomar el curso de capacitación electoral para actuar como funcionarios de mesa directiva de casilla el día de la jornada electoral.

De acuerdo a lo anterior podemos decir que la democracia puede ser considerada un sistema de vida que contribuye al desarrollo de una mejor convivencia humana y al tiempo que se ejercen plenamente los derechos humanos; éstos al igual que la democracia se deben basar en la vida cotidiana.

En consecuencia tanto la democracia y los derechos humanos trabajan en el comportamiento de las personas, e incluso se puede afirmar que la “democracia y derechos humanos están indisolublemente unidos. La teoría y la experiencia histórica demuestran que sólo en un estado de derecho democrático es posible que se reconozcan los principios de derechos humanos; así como sólo puede calificarse a una sociedad de democrática cuando en ella se respetan tales derechos. Y esto no se refiere únicamente a su vigencia jurídica, sino a su realización efectiva en la cotidianidad”³.

Ahora bien para la práctica de los derechos civiles y políticos, y para una convivencia más plena es necesario que ambos principios tanto los derechos humanos como la democracia converjan en los ideales del humanismo, para ello es indispensable trabajar también en pro del desarrollo humano en las personas, instituciones y la sociedad en su conjunto.

Es indispensable la práctica del desarrollo humano, entendido este como la capacidad de exaltar el desarrollo de las potencialidades humanas tanto en su nivel individual como social, logrando integrar las necesidades individuales con las sociales. Es por ello que el desarrollo humano, en una de sus variantes, estudia a la democracia y se vincula con los derechos fundamentales de las personas. Sin embargo, hasta el momento, todos los estudios se han inclinado a estudiar a la democracia como participación, igualdad, libertad y fraternidad alcanzado a través de la igualdad con respecto a los procesos electorales y el voto, y por tanto, los esfuerzos han sido en garantizar procesos electorales limpios y participativos; se busca que los sectores marginados sean absorbidos por este movimiento, mismo que ha logrado algunos avances y se ha trabajado en torno a ellos.

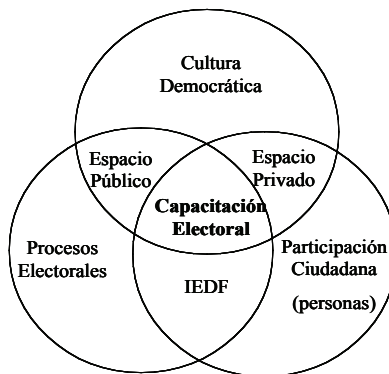
Durante la transición a la democracia en México han ocurrido diferentes etapas evolutivas. Ahora para alcanzar una plena democracia es necesario contar con tres elementos fundamentales: el primero, es crear una cultura democrática, el segundo, es generar procesos

³ Rodino, Ana María. *Educación para la vida en democracia. Contenidos y orientaciones metodológicas*, pp. 2 y 3. Archivo en medio magnético.

electorales más eficaces y eficientes y el tercero, generar una mayor participación de la ciudadanía que favorezca una cultura democrática tanto en el ámbito público (espacio público) como en el ámbito privado (espacio privado), en donde los procesos electorales sean el pretexto para construir una mayor cultura democrática (ver cuadro 1).

Cuadro 1

Esferas de Capacitación Electoral



Al respecto, organizaciones de la sociedad civil y las instituciones dedicadas al desarrollo social, establecen la necesidad de generar una vinculación más estrecha entre la democracia, los derechos humanos y el desarrollo humano.

La democracia por sí misma se opone al poder absoluto de la mayoría, y el reclamo debe residir en defender los valores democráticos cuya ausencia es lo que se le reprocha.

La democracia debe ser concebida como una forma de régimen político compatible con el respeto de las categorías de derechos humanos: económicos, sociales, culturales y ambientales y los civiles y políticos.

La sociedad se fue interesando y compenetrando en el espacio público buscando el acceso directo a los bienes y necesidades que les permitiera resolver sus necesidades. La persona reconoce el espacio público como un espacio propio, como una esfera de su incumbencia y la posibilidad real de intervenir en los procesos políticos y sociales.

La pregunta actual es saber como la democracia puede convertirse en una forma de vida, conciliando la relación entre el ámbito público y el privado de los hombres y las mujeres, así como de todas las minorías que siguen siendo excluidas de estos ámbitos.

¿Cómo fomentar que una persona, un grupo, una comunidad y una sociedad puedan construir una base más democrática que fortalezca los ámbitos públicos y privados así como las diferencias y similitudes de los seres humanos, donde la diferencia sea al mismo tiempo reconocida?

La respuesta nos lleva a trabajar sobre los valores de la democracia y de qué manera poderlos vivir desde la cotidianidad para construir un estilo democrático de vida, además de otros constructos que son necesarios para que la persona puedan asumirlos como propios. En el ámbito electoral uno de los factores que mayor incidencia tiene para alcanzar una mayor cultura democrática, es el generar procesos electorales más eficaces y eficientes a través de una mayor participación ciudadanía. Es decir, incrementar la participación de las personas en la vida pública por medio de los procesos electorales a través de ser FMDC, y todo ello se presenta el trabajo que concluyo con la puesta en marcha de un “Modelo de Capacitación Electoral Centrado en el Instructor” aplicado en un Distrito Electoral de la Ciudad de México. El modelo busca contribuir con una mejor vinculación entre el instructor y el ciudadano, de tal manera que se logren procesos electorales más eficaces y eficiente. En ese sentido, el trabajo se centra en la necesidad de fomentar una mayor participación de las personas en los procesos electorales como FMDC. De tal manera que éste pueda ser un factor de cambio en la construcción de una mayor cultura democrática.

Alcance

El alcance del modelo de capacitación centrada en el instructor tiene su impacto en dos tipos de poblaciones:

- En primer lugar, al grupo de instructores y supervisores que laboran en las Direcciones de Organización Electoral y Capacitación de cada uno de los Distritos Electorales de la Ciudad de México, pues son ellos quienes llevan a cabo la tarea de capacitar a los ciudadanos futuros funcionarios de mesa directiva de casilla.

- La segunda población que se pretende impactar son los ciudadanos que tomen el curso de capacitación electoral impartido por los instructores y supervisores, es decir todos aquellos ciudadanos futuros funcionarios de mesa directiva de casilla.

Objetivos

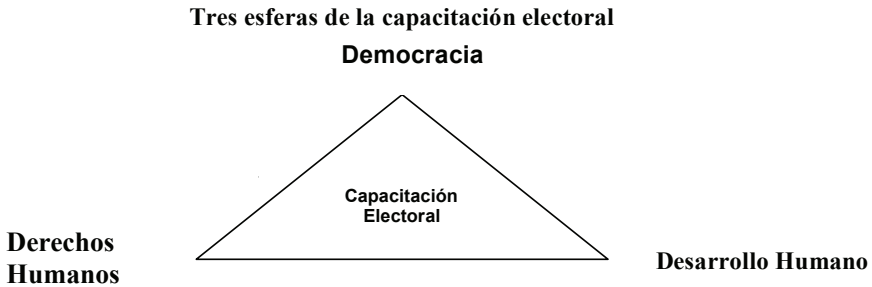
- 1) Establecer un Modelo de Capacitación Electoral Centrado en el Instructor, que permita fortalecer la participación de los ciudadanos que se constituirán como Funcionarios de Mesas Directivas de Casilla⁴ para los procesos electorales.
- 2) Capacitar a los instructores con fundamentos del desarrollo humano, democracia y derechos humanos (civiles y políticos) a través de un modelo de capacitación centrado en ellos, lo cual permitirá que los instructores, multipliquen ese conocimiento para con los ciudadanos y buscando ejercer un efecto multiplicador en los ciudadanos, y así lograr que participen llevando a cabo las funciones el día de la jornada electoral, evitando el menor número de ciudadanos de la fila.

1. Democracia, derechos humanos y desarrollo humano

1.1 Democracia

El modelo de capacitación electoral centrado en el instructor se basa en tres esferas del conocimiento que le dan esencia y forma, y al mismo tiempo, son su fundamento teórico. Estos elementos son: la democracia, los derechos humanos, concretamente los derechos civiles y políticos y el desarrollo humano (ver cuadro 2).

⁴ Mesa Directiva de Casilla: Se encarga de la recepción y conteo de la votación emitida por la ciudadanía. Se encuentra conformada por ciudadanos invitados a participar a través de un sorteo, quienes deciden participar voluntariamente, a ellos se les conoce con el nombre de Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla y sus funciones se dividen básicamente en tres figuras: Presidente, Secretario y Escrutador.

Cuadro 2

En cuanto a la democracia se parte de considerar que actualmente “no es posible, en efecto, pensar en una democracia sin la realización de procesos electorales”⁵, y que para su construcción se “... requiere de una cultura política democrática que permita a los ciudadanos y a los actores políticos ser, a la vez que protagonistas, defensores, vigilantes y constructores permanentes de la democracia”⁶. Esto nos sugiere que la democracia se fundamenta en la participación de los ciudadanos, la regulación de las instituciones claves de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local. Por lo cual consideramos que actualmente para el caso de la Ciudad de México, el proceso democrático ya no radica solamente en lograr procesos limpios y transparentes; hoy de lo que se trata y lo que sigue en la vida democrática es que las personas nos volvamos verdaderos seres democráticos, ser y asumir un modo de actuar en forma más democrático.

Algunos teóricos contemporáneos de la democracia que hablan de ella como un sistema de vida y que dejan entrever esta tendencia de la democracia en la actualidad, son Robert Dahl, en su libro *La democracia: una guía para los ciudadanos*, y Anthony Giddens en *La transformación de la intimidad. Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*. De una u otra forma ellos coinciden en que *los valores y la disposición de vivirlos es lo que puede transformar a nuestras sociedades*, dado que las relaciones humanas son el fundamento para la sociedad. Otros autores que plantean la democracia como un sistema de vida son Mancillas (2000), “Hogares democráticos: cimientos de una sociedad más justa”; Giddens (1992),

⁵ Silva Herzog Márquez, Jesús. *Esferas de la democracia*, Instituto Federal Electoral (IFE), México D F, 3ª. edición 2001, p. 7.

⁶ *Ibíd.*, p. 8.

“La democratización de la vida personal” y Power (1999), “La educación para la democracia. ¿Cómo ponerla en práctica?”.

Mancillas plantea que la democracia en muy pocas ocasiones se lleva a cabo en el ámbito privado: “En los hogares se presenta: violencia intrafamiliar; desigualdad en las relaciones entre hombres y mujeres, niños y niñas a quienes no se les reconoce su individualidad y su dignidad como personas”, de manera que su objetivo primordial en ese trabajo consistió en tratar de demostrar que “la democracia vivida en este ámbito (intimidad), a partir de una mayor conciencia de los individuos y de sus relaciones en una base de equidad, puede ser fundamento sólido en la construcción de una sociedad más justa, donde haya un legítimo respeto de los derechos humanos en la cotidianidad de la vida familiar”.

Por otra parte, Giddens sostiene que “la democratización de la vida personal es un proceso menos visible, en parte porque no sucede en la esfera pública, pero sus implicaciones son igualmente profundas”. Afirma que a través de *relaciones libres e iguales se puede transformar la sociedad*, y enumera cuatro puntos importantes:

1. “La creación de circunstancias en las que las personas puedan *desarrollar sus potencialidades y expresar sus diversas cualidades*”. Un objetivo clave es que cada individuo debe *respetar las habilidades de los demás*, así como su capacidad para aprender y fomentar sus aptitudes.
2. “La protección respecto del uso arbitrario de la autoridad política y del orden coercitivo. Esto presupone que *se pueden negociar las decisiones* en cierto sentido, por aquellos a quienes afecta, incluso si éstas son tomadas por la mayoría para una minoría.
3. “La implicación de los individuos en la determinación de las condiciones de su asociación. En este caso se presupone que *los individuos aceptan el carácter razonado y auténtico de los juicios de los demás*”.
4. “La *expansión de las oportunidades* económicas para desarrollar los recursos disponibles [...] cuando los individuos sean liberados de las cargas de la necesidad física serán más capaces de lograr sus propósitos”.

En consecuencia, es precisamente esta percepción de la democracia vista como un sistema de vida, la propuesta que el modelo de capacitación centrado en la persona pretende impulsar a través de

construir espacios democráticos desde la persona, es decir, ser y asumir la vida de un modo democráticamente más personal, un estilo de democracia enfocada en la persona, donde se puedan establecer relaciones humanas significativas tanto con los propios involucrados “instructores y supervisores”, como con los “ciudadanos que capacitarán”, con el propósito de poder impactar en algunas actitudes democráticas que favorezcan la construcción de procesos electorales más democráticos. Con ello se pretende favorecer y consolidar la confianza entre las instituciones responsables de los procesos electorales y la ciudadanía.

1.2 Derechos humanos: civiles y políticos

Ahora bien ¿cómo intervienen los derechos políticos y civiles en este modelo de capacitación centrado en el instructor? La respuesta puede encontrarse en que la capacitación electoral trabaja en torno a involucrar a los ciudadanos en los procesos electorales, no solamente en su derecho a ejercer el voto de una manera libre y responsable, sino también en participar asumiendo su deber ciudadano de conformar las mesas directivas de casilla y convertirse el día de la jornada electoral en garantes de un proceso limpio y eficiente. En este sentido el modelo pretende incidir en que los ciudadanos decidan participar y ejerzan sus derechos, pues éstos se han construido a lo largo de la historia y de la lucha constante de los pueblos por su ejercicio y respeto. En consecuencia en este modelo se considera que “una de las características resaltantes del mundo contemporáneo es el reconocimiento de que todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales que la sociedad no puede arrebatarse lícitamente”⁷. Todo ciudadano tiene el derecho a ejercerlos y reclamarlos.

“Los derechos del hombre llamados de primera generación (...) son también llamados derechos civiles y políticos; éstos se anticipan al contrato social, son ejercidos por el individuo, reconocen el derecho del otro, lo que viene a ser un límite para hacer uso de ellos, y es el individuo el que tiene la facultad de ejercerlos en cuanto que es su titular”⁸.

⁷ Nikken, Pedro. “El concepto de derechos humanos”, p. 1, archivo magnético.

⁸ Piña Garza, Luz. *Desarrollo humano y derechos humanos: Análisis y concordancias*, UIA, México D. F., 2003, p. 68.

“El ejercicio del poder no debe menoscabar de manera arbitraria el efectivo goce de los derechos humanos. Antes bien, el norte de tal ejercicio, en una sociedad democrática, debe ser la preservación y satisfacción de los derechos fundamentales de cada uno. Esto es válido tanto por lo que se refiere al respeto y garantía debido a los derechos civiles y políticos (1), como por lo que toca a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos colectivos (2)”⁹. En consecuencia, indudablemente el ejercicio y respeto de los derechos humanos permite llegar a concretar la democracia.

1.3 Desarrollo humano

Finalmente la tercera vertiente es el desarrollo humano, el cual puede definirse como la formación integral de la persona humana por medio del desarrollo de su capacidad de ejercicio de la libertad y el compromiso para descubrir y vivir su vocación, ejerciendo responsablemente los medios para lograr tal fin. Además de que permite ampliar las oportunidades del ser humano, el disfrute de una vida prolongada, saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente.

Las Naciones Unidas definen al desarrollo humano como “... un proceso de realce de la capacidad humana, para ampliar las opciones y oportunidades de manera que cada persona pueda vivir una vida de respeto y de valor”¹⁰.

En consecuencia, de acuerdo a esta definiciones, se recurre al desarrollo humano como uno de los fundamentos teóricos de este modelo debido a que responde al hecho de que éste vincula el estudio de la conducta individual con la social, el sujeto con su entorno, se preocupa por el desarrollo del ser humano, además de que puede aportar constructos que serán indispensables para entender lo que puede significar la democracia desde la cotidianidad.

Actualmente tanto la democracia como los derechos humanos han integrado cada vez más constructos del desarrollo humano. Debido tal vez a que

⁹ Nikken, Pedro. “El concepto de derechos humanos”, p. 11.

¹⁰ Publicada para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe Sobre Desarrollo Humano 2000, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2000, p. 2.

la idea del desarrollo humano se centra directamente en el progreso de la vida y el bienestar humanos. Como el bienestar incluye vivir con libertades sustanciales, el desarrollo humano también está vinculado integralmente al fortalecimiento de determinadas capacidades relacionadas con toda la gama de cosas que una persona puede ser y hacer de su vida. Valoramos la libertad de poder vivir como nos gustaría hacerlo, e incluso la oportunidad de poder escoger nuestra propia suerte (...) En un concepto adecuado de desarrollo humano no se puede pasar por alto la importancia de las libertades políticas y democráticas. De hecho, la libertad democrática y los derechos civiles pueden ser sumamente importantes para el fortalecimiento de la capacidad de los pobres¹¹.

El desarrollo humano, en una de sus variantes, estudia a la democracia y su vínculo con los derechos fundamentales de la persona. Sin embargo hasta el momento gran parte de los estudios se han inclinado a estudiar a la democracia como participación, igualdad, libertad y fraternidad alcanzada a través de la igualdad; se busca que los sectores marginados sean absorbidos por este movimiento, mismo que ha logrado algunos avances y se ha trabajado en torno a ellos.

La Organización de las Naciones Unidas, establece como término fundamental el desarrollo humano y lo considera como un concepto actual y base para la promoción y lucha en favor de los derechos humanos.

Con la vinculación de estas tres esferas del conocimiento, democracia, derechos civiles y políticos y desarrollo humano, la capacitación electoral se puede convertir en un mecanismo para:

- 1) Aplicar los derechos humanos en nuestra vida cotidiana, como son el ejercicio de los derechos civiles y políticos por parte de los ciudadanos el día de la jornada electoral.
- 2) Promover valores y actitudes democráticas y su ejercicio en su vida cotidiana.
- 3) Adoptar actitudes de promoción del derecho al voto y el promover el derecho de la participación ciudadana a través de dos vertientes: participar el día de la jornada electoral como funcionario de mesa directiva de casilla y participar como votante el día de la jornada electoral.

¹¹ *Ibíd.*, p. 20.

En este sentido, algunos de los ejes comunes entre las tres esferas de estos conocimientos, se considera que puede ser los que se presentan en el cuadro 3.

Cuadro 3 **Ejes comunes entre las tres esferas del conocimiento**

Desarrollo Humano	Democracia	Derechos Humanos
Aquí y ahora		
Creatividad		
Libertad	Libertad	Libertad
Responsabilidad	Responsabilidad	Responsabilidad
Bienestar	Bienestar	Bienestar
Dignidad de las personas	Dignidad de las personas	Dignidad de las personas
Igualdad	Igualdad	Igualdad
Respeto a la persona	Respeto a los derechos civiles y políticos, y DESCAs	Respeto a la dignidad de la persona

2. Procesos electorales

Los procesos electorales se definen como el medio a través del cual los ciudadanos designan a sus gobernantes y renuevan periódicamente a los órganos de gobierno o de representación política, en consecuencia gracias a esta posibilidad, de que los ciudadanos elijan a sus gobernantes, los procesos electorales se convierten en una forma de legitimación de los gobernantes y/o autoridades.

Los procesos electorales son una parte fundamental para cumplir los objetivos democráticos de un país, de hecho se considera que el proceso evolutivo para una plena democracia tiene que ver con tres elementos fundamentales: a) crear una cultura democrática, b) generar procesos electorales más eficaces y eficientes, y c) generar una mayor participación de la ciudadanía.

Así mismo un factor de gran incidencia para alcanzar una mejor cultura democrática, es generar procesos electorales más eficaces y eficientes mediante una mayor participación ciudadana.

Actualmente existe en la Ciudad de México el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), siendo la institución electoral más joven del país; es un "organismo público, autónomo, depositario de la autoridad

electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana”¹². Su actividad es regida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Código Electoral del Distrito Federal y la Ley de Participación ciudadana. Una de sus responsabilidades es la de llevar a cabo los procesos electorales y de participación ciudadana. El IEDF cuenta con cuarenta Direcciones Distritales en toda la Ciudad de México ubicados en cada uno de los 40 distritos electorales locales.

En el caso de la Ciudad de México, se renuevan periódicamente a:

- 1) El Jefe de Gobierno (cada seis años).
- 2) Los Diputados a la Asamblea Legislativa (cada tres años).
- 3) Los Jefes Delegacionales (cada tres años).

2.1 Funciones y objetivos del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF):

Los objetivos del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) de acuerdo al CEDF son:

- 1) Contribuir al desarrollo de la *vida democrática* en la Ciudad de México.
- 2) Preservar el fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos.
- 3) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los *derechos político-electorales de los ciudadanos* y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- 4) Garantizar la celebración periódica y de manera pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Órganos de Gobierno Legislativo y Ejecutivo del Distrito Federal, así como de los procedimientos de participación ciudadana.
- 5) Preservar la autenticidad y efectividad del sufragio.
- 6) Llevar a cabo la promoción del voto y la *difusión de la cultura democrática*.

Para el cumplimiento de estos objetivos el Instituto centra sus actividades en:

¹² Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). Código Electoral del Distrito Federal, México, D. F., 4ª. ed. 2005, p. 58.

- 1) Desarrollar programas de Capacitación y Educación Cívica.
- 2) Actualizar permanentemente la Cartografía Electoral.
- 3) Vigilar la aplicación de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.
- 4) Mantener actualizado el padrón y lista de electores.
- 5) Producir materiales electorales.
- 6) Organización de procesos electorales y procedimientos de participación ciudadana.
- 7) Cómputo de resultados.
- 8) Declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados, Jefe de Gobierno y Jefes Delegacionales.
- 9) Regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Ahora bien los programas de capacitación son llevados por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral Educación Cívica y por las Direcciones de Organización Electoral y Capacitación de cada una de las 40 Direcciones Distritales.

Hasta el año 2004 la ejecución de los programas de capacitación electoral se realizó a través de las Direcciones de Organización Electoral y Capacitación de la Dirección Distrital II.

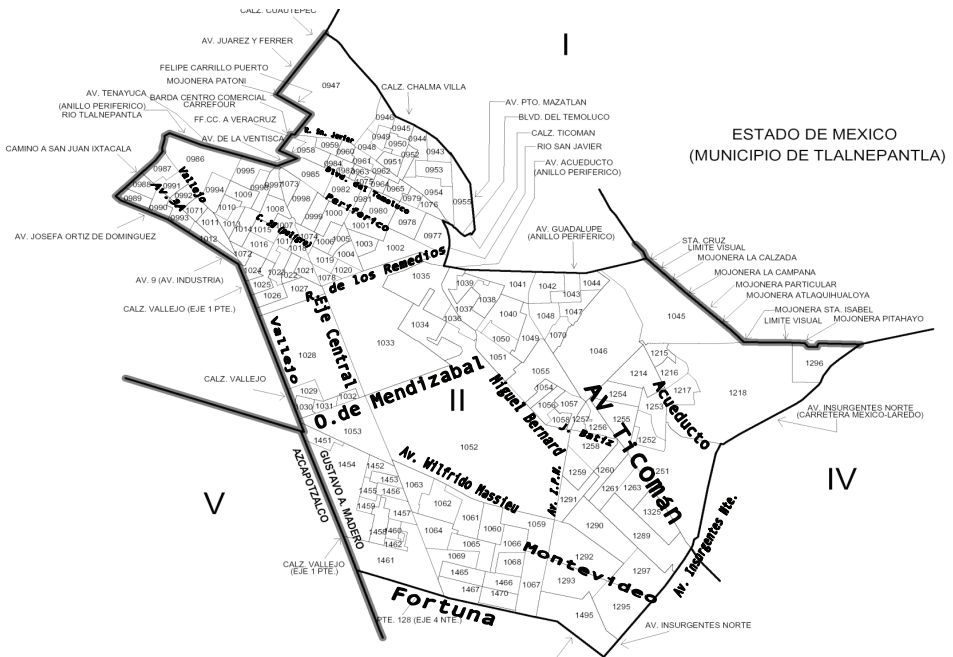
2.2 Características generales de un Distrito Electoral (caso particular del Distrito Electoral II)

Como se explicó la capacitación electoral se da en los distritos electorales y es importante explicar las características generales de los Distritos Electorales, particularmente el distrito II, ya que fue ahí donde se implementó el Modelo de Capacitación Centrado en el Instructor.

El Distrito II se ubica en el norte de la ciudad dentro de los límites de la Delegación Gustavo A Madero, para el año 2003 se conformó por 165 secciones.

La población en condiciones para votar estimada en el año 2000 según la Dirección Ejecutiva del Registro Electoral del Distrito Federal (DEREDF) fue de aproximadamente 208, 362.

Sus colindancias son las siguientes: Al norte con el Distrito I que se ubica en la Delegación Gustavo A. Madero; al sur con el Distrito VII que se ubica en la Delegación Gustavo A. Madero; al este con el Municipio de Tlalnepantla, Estado de México y con los Distritos IV y VII que se ubican en la Delegación Gustavo A. Madero, y al oeste con el Distrito V que se ubica en la Delegación Azcapotzalco y con el Municipio de Tlalnepantla, Estado de México.



2.3 Dirección de Organización Electoral y Capacitación

Dentro de cada Órgano Desconcentrado (Dirección Distrital), existe una Dirección de Organización Electoral y Capacitación, encargada de operar los programas de capacitación, esta dirección lleva a la práctica desde el reclutamiento de los instructores y supervisores hasta el proceso de integración de las Mesas Directivas de Casilla con los Funcionarios respectivos. Una Dirección de Organización Electoral y Capacitación se conforma en año electoral por:

- 1) Un Director de Organización Electoral y Capacitación
- 2) Un Técnico Electoral Especializado en Capacitación (Jefe de Departamento)

- 3) Dos Técnico Operativos (capturista-asistente)
- 4) Aproximadamente 33 instructores electorales y 4 supervisores (esta cifra varía de acuerdo a los requerimientos de cada distrito y cada proceso electoral)

En consecuencia, una parte esencial del proceso electoral se encuentra en manos de esta Dirección pues como ya se mencionó, es ella la que se encarga de impartir la capacitación electoral, la cual se define como las actividades que tienen por objeto la preparación de los ciudadanos que participarán en la integración de las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral.

3. Pasos que conforman el proceso electoral en general y el proceso de capacitación electoral en particular (cuadro 4)

La capacitación electoral es un proceso que está regido por un Programa de Capacitación Electoral emanado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral; dicho programa establece los lineamientos generales para la operación de la capacitación electoral. Sin embargo, cada dirección distrital le imprime sus características distintivas. El proceso de capacitación se conforma por varias etapas que en este apartado trataremos de explicar.

Selección y contratación de personal eventual: El primer personal eventual que se contrata para iniciar el proceso de capacitación es un Técnico Electoral Especializado y dos Técnicos Operativos Electorales que se contratan para el mismo período. Todo este personal depende directamente del Director de Organización Electoral y Capacitación (DOEC).

Selección de instructores y supervisores: Los supervisores e instructores, como parte de la capacitación electoral, son el vehículo de contacto directo con los ciudadanos, son los responsables del seguimiento de los ciudadanos. La selección de los instructores y supervisores se efectúa a través de convocatoria y un concurso de oposición abierto.

Capacitación electoral de instructores y supervisores: El Taller de Capacitación para instructores responde siempre a los lineamientos establecidos por el programa de capacitación a instructores de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC).

En consecuencia el instructor se incorpora al trabajo de la Dirección de Organización Electoral de cada Dirección Distrital y su trabajo fundamentalmente consiste en:

- 1) Capacitar a los ciudadanos insaculados.
- 2) Promoción y orientación para propiciar la participación del ciudadano el día de la jornada electoral.
- 3) Integrar las Mesas Directivas de Casilla el día de la jornada electoral.

Selección y habilitación de Centros de Capacitación Electoral:

Cada Dirección Distrital instala de uno a cinco centros de capacitación electoral alternos en diferentes partes de cada uno de los Distritos en donde los ciudadanos pueden acudir a recibir la capacitación a la que fueron invitados, ello con la finalidad de que tengan varias opciones para acudir a tomar la capacitación y escojan el centro más cercano a su domicilio.

Insaculación de ciudadanos y entrega de cartas convocatoria:

De entre las listas nominales de electores se elige a un máximo de 10% de ciudadanos de cada sección electoral nacidos en un mes x, inscritos en el padrón electoral, a los cuales se les invita a participar como Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla (FMDC) el día de la elección. Esta invitación se realiza a través de una carta-convocatoria personalizada; estas cartas se entregarán en el domicilio del ciudadano y será responsabilidad de cada instructor entregarlas. Esta fase es el primer contacto que el instructor tiene con el ciudadano.

Capacitación dirigida a ciudadanos insaculados: Cada Dirección Distrital es responsable de capacitar a los ciudadanos seleccionados aleatoriamente del listado nominal. La capacitación se realiza a través de los instructores electorales, que a su vez fueron capacitados, en un período de quince días en los Órganos Desconcentrados, sobre los contenidos de la capacitación que darán a los ciudadanos y el curso de reforzamiento dirigido a los ciudadanos.

El período aproximado de la primera capacitación se realiza, de acuerdo al artículo 168 inciso c) del Código Electoral del Distrito Federal, durante el mes de abril del año de la elección.

La capacitación se lleva a cabo en el domicilio del ciudadano previamente haciendo cita con el mismo o bien en los centros que se habilitaron en el distrito para tal fin.

Designación de los Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla:

Durante el mes de mayo se realiza la designación de los Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla; éstos se reclutan del universo de ciudadanos capacitados. Para ello se establece un mecanismo aleatorio mediante el cual se designa a los futuros funcionarios, los que no sean designados serán considerados reserva. Las designaciones se darán a conocer a los futuros funcionarios a través de un nombramiento. Al momento que el instructor les notifica su puesto, los ciudadanos pueden no querer participar por causas supervinientes, para lo cual el instructor notificará la baja y un documento de renuncia en caso de que así sea. Inmediatamente se notifica la baja de ese ciudadano y se busca sustituirlo a través de los ciudadanos de reserva.

Capacitación a Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla: En esta etapa se tiene como objetivo reforzar la capacitación al ciudadano designado sobre el cargo específico a desempeñar en la mesa directiva de casilla y esta capacitación va dirigida a los ciudadanos que sí desean o pueden participar el día de la jornada electoral. Para ello, el instructor visitó a los ciudadanos seleccionados para fortalecer su capacitación y especificar aún más su función.

Esta etapa se realiza aproximadamente entre el mes de mayo y hasta un día antes de la elección.

El curso de capacitación para esta segunda etapa, incluye generalmente los siguientes objetivos:

- Motivar la participación del ciudadano resaltando la importancia de su intervención.
- Repasar las funciones de cada cargo para asegurar su buen desempeño como funcionario de MDC.

Se capacita a los ciudadanos para recibir la votación el día de la jornada electoral, ya sea como presidente, secretario o escrutador. Además de que se capacita a una reserva de 3 suplentes por si alguno de los funcionarios propietarios falta; en este caso se sustituye al funcionario faltante con uno de los suplentes. En caso extremo de que no se complete la mesa con los suplentes o ellos no lleguen entonces se toma uno de los electores que se encuentran en la *fila esperando a que la casilla se abra*; previamente, al ciudadano reclutado de entre la fila se le impartirá un *curso express* de las funciones que realizará en la mesa y las que los demás funcionarios realizarán. Este curso será impartido por el instructor electoral que cubra esas secciones.

Dentro de las casillas se instalan las Mesas Directivas de Casilla, las cuales se conforman por ciudadanos, que se eligen de entre la lista nominal de electores (ciudadanos insaculados).

4. Modelo de capacitación electoral centrado en el instructor:

4.1 Problemas a los que se enfrenta la capacitación electoral

La problemática a la que se enfrenta la capacitación electoral es:

- 1) La poca motivación que tienen muchos ciudadanos para participar, por lo cual el modelo pretende construir vínculos democráticos entre el instructor y la o él ciudadano. Es decir, ser y asumir la vida de un modo democráticamente más personal, donde se puedan establecer relaciones humanas significativas tanto con los propios involucrados como son los instructores, como con los ciudadanos que capacita, con el fin de poder impactar en algunas actitudes democráticas que favorezcan la construcción de una mayor confianza en los procesos electorales. Ello busca favorecer y consolidar la confianza de la institución como responsable de los procesos electorales en la Ciudad de México.
- 2) La capacitación electoral la realizan los instructores en un período aproximado de dos meses (es un trabajo eventual de seis meses) y su lugar de operación es en cada uno de los 40 distritos del IEDF. Tienen la tarea principal de visitar aproximadamente a 450 personas, cada uno de las cuales tendrán que capacitar a un universo más o menos de 100 ciudadanos. Para ello se tiene que preparar lo más eficientemente posible en materia de trabajo de equipo, organización, planeación y programación de sus visitas.
- 3) Aún no existe una cultura de la autoresponsabilidad y confianza que faciliten estos procesos.
- 4) Cuando se imparte la capacitación dirigida a los instructores tiene que ser muy diversa ya que se cuenta entre el grupo con personas de diferentes niveles escolares y edades (jóvenes que apenas terminan el bachillerato hasta personas mayores con estudios superiores y estratos económicos y culturales diversos).

Como se ha mencionando, en los procesos electorales existe el problema de la poca participación ciudadana pues no participan de

manera voluntaria, sino por el contrario lo ven como una obligación de ley. La mayoría de las veces no se da una participación de manera libre y voluntaria, por lo que es muy costoso y complicado motivar a los ciudadanos para que tomen el curso de capacitación electoral y de esa manera puedan ser funcionarios de casilla el día de la jornada electoral.

En ese sentido el problema se centra en la necesidad de como poder *fomentar una mayor participación de las personas en los procesos electorales* (como Funcionarios de Mesas Directivas de Casilla), a través de una capacitación electoral impartida por los instructores y supervisores, de tal manera que ésta pueda ser en el futuro un factor de cambio para la construcción de una mayor cultura democrática.

El poder construir puentes de entendimiento entre instituciones responsables de los procesos electorales y la ciudadanía, puede ser factor de procesos integrales en donde las personas vivan la democracia desde sus diferentes espacios tanto público como privado, con una visión más integradora de lo que es la democracia. Es decir, comprender un concepto de democracia desde la persona de manera integral, donde la combinación de los fundamentos básicos de la democracia moderna, el ejercicio de los derechos civiles y políticos y el desarrollo humano formen una sola. Es así que se plantea como fundamento teórico de la capacitación electoral centrada en el instructor estas tres esferas del conocimiento, con la necesidad de buscar su práctica y su fortalecimiento y que estas a su vez le den esencia y forma al proceso de capacitación electoral.

4.2 Variables a estudiar

Las variables a utilizar en el modelo de capacitación electoral centrado en el instructor se basa en el enfoque centrado en la persona, el cual se puede definir como parte de la tradición humanista, pero con aportes orientados en mayor medida a las técnicas y herramientas de trabajo con las personas y grupos. La fórmula planteada por el enfoque centrado en la persona es la comunicación abierta y el compartir responsabilidades, iniciativa y autoridad en todos los ámbitos, desde la integración vertical hasta la horizontal, tener una actitud abierta y de comunicación entre todos los integrantes del grupo de trabajo. De acuerdo a lo anterior, las siguientes son sólo algunas variables que se deben trabajar en el modelo:

- Confianza
- Autoestima

- Empatía
- Aceptación
- Congruencia
- Relación grupal auténtica
- Participación
- Tolerancia
- Responsabilidad

4.3 Definición conceptual de las variables

Confianza: “Mayor responsabilidad. Escucha de su propio organismo...”¹³.

Autoestima: “Reconocimiento personal del valor propio y la dignidad humana, valoración de su potencial para vivir una vida mejor y realizar aportes al grupo y a la sociedad”¹⁴.

Empatía: “Es la capacidad para entender al otro desde su propio marco de referencia, poderse ‘meter en su pellejo’ y ver el mundo ‘como si yo fuera él’, para poder captar de modo preciso el conocimiento que la persona tiene de su propia experiencia. Sentir el coraje, miedo o confusión de la persona como si fueran propios, pero sin mezclarlos con mi coraje, miedo o confusión”¹⁵.

Consideración positiva incondicional: “Si todas las experiencias de otra persona relativas a sí mismas son percibidas por mí como igualmente dignas de consideración positiva...”¹⁶.

Actitud positiva incondicional: “Es una disposición para aceptar a la persona como es, sin juzgarla ni evaluarla. No se le ponen condiciones de aceptación. Se le reconoce su derecho de ser quien es y quien quiere llegar a ser. Es un interés no posesivo por la persona, un

¹³ Galindo Orozco, Graciela del Carmen del Sagrado Corazón. *Modelo Humanista de evaluación y seguimiento de proyectos sociales financiados por instituciones no lucrativas*, UIA, México, D. F., 1998, p. 62.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 64.

¹⁵ Gómez del Campo Estrada, José Fernando. *Psicología de la Comunidad*, Plaza y Valdés Editores, México D F, 1ª. ed. 1999, p. 238.

¹⁶ Galindo Orozco, Graciela del Carmen del Sagrado Corazón. *Modelo Humanista de evaluación...*, p. 66.

deseo de contribuir a la realización de su proyecto de vida (te aprecio por lo que eres, no por lo que yo quisiera que fueras)”¹⁷.

Congruencia: “Esto significa, según Rogers, que dentro de una relación (...) es auténtico, es libre y profundamente él mismo, y no presenta ‘máscaras’ o ‘fachadas’, al menos durante el tiempo en el que permanece en contacto con sus clientes o personas a las que trata de ayudar”¹⁸.

Relación grupal auténtica: “Se muestra con la voluntad de ser del grupo y de expresar sus sentimientos y actitudes. Cálido respeto”¹⁹.

Participación: “Es la acción de tomar parte, junto con otros, para alcanzar un objetivo común”²⁰.

Tolerancia: “Es el respeto a los que tienen una forma de ser, de pensar y de actuar diferente a la nuestra, con la que no estamos de acuerdo o no nos gusta”²¹.

Responsabilidad: “Es la capacidad de prever y asumir las consecuencias de nuestros actos y decisiones, tanto para nuestra propia persona como para los demás y nuestro entorno”²².

El Modelo busca el manejo en la tolerancia, la confianza, la libertad, la igualdad, la empatía, la aceptación al otro, la congruencia, la autoestima y la autoresponsabilidad. Este listado tiene que ver con algunos valores y/o actitudes que pueden ser incorporados al grupo de los instructores para que sean asumidos y transmitidos en la tarea de la capacitación electoral.

El Modelo de capacitación centrado en el instructor busca generar mejoras, en primer lugar a los y las instructoras, en donde puedan: Incrementar su desarrollo personal, generar aceptación para las ideas innovadoras, compartir responsabilidades, generar una mayor aceptación de cada uno de los integrantes del grupo en sí mismo. También crear espacios de mayor libertad y confianza para que estos

¹⁷ Gómez del Campo Estrada, José Fernando. *Psicología de la Comunidad...*, p. 238.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 237.

¹⁹ Galindo Orozco, Graciela del Carmen del Sagrado Corazón. *Modelo Humanista de evaluación...*, p. 66.

²⁰ Instituto Electoral del Distrito Federal. *¿Qué es la democracia?*, IEDF-SEP, México, D. F., 1a. ed. 2004, p. 24.

²¹ *Ibíd.*

²² *Ibíd.*

sean promotores y propiciar una mayor integración en el equipo de trabajo, lo que permitiría liberar el potencial de cada uno de los instructores, creando un espacio de tensión creativa, por medio de la adopción de tendencias democráticas en la que cada uno de ellos se sintiera parte del equipo de trabajo, para así consolidar la confianza en el grupo. En ese sentido se busca repercutir en una mayor responsabilidad para la tarea de capacitar a los ciudadanos y con ello alcanzar las metas y objetivos de manera eficaz y eficiente.

En consecuencia, el modelo se dirige a los responsables directos de impartir la capacitación electoral, es decir a los instructores y supervisores, para que a partir de ellos se diera un efecto multiplicador dirigido a los ciudadanos.

El Modelo de Capacitación Electoral centrado en el instructor, consiste en el desarrollo de los siguientes puntos:

- 1) **Análisis general del proceso de capacitación durante el año electoral.** Esta etapa es una de las diferencias que se tiene con respecto al Programa de Capacitación Electoral de la DECEyEC, pues en el modelo se plantea que antes de poner en operación el proceso de capacitación, era conveniente realizar un diagnóstico del proceso de capacitación de años anteriores y tomar en consideración las condiciones en que se realizó ésta, los testimonios de los instructores acerca de las zonas más difíciles de capacitar, las estadísticas históricas por sección del proceso de capacitación en general, las zonas más difíciles de capacitar así como las más accesibles, etc. El desarrollo de esta tarea permite una planeación más apegada a la realidad operativa.
- 2) **Conocer la normatividad que envuelve el proceso de capacitación electoral.** Previamente a la aplicación de la capacitación electoral es importante ir conociendo la normatividad que se aplica en torno al Programa de Capacitación Electoral establecido por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral (DECEyEC), los tiempos que establece el Código Electoral del Distrito Federal, las Políticas y Programas del Instituto Electoral del Distrito Federal, así como los acuerdos del Consejo General que sobre la materia se emitan. En particular es importante que los miembros del equipo conozcan estos documentos.
- 3) **Introducir el ejercicio de los valores de la democracia y del desarrollo humano.** Dentro del equipo de trabajo se requiere inculcar los valores de trabajo en equipo, responsabilidad, empatía,

etc. Ello a través de la capacitación interna así como con reuniones de trabajo semanales en donde las y los instructores manifiesten sus problemas y la forma cómo solucionarlos, apoyados por un grupo de acompañamiento que les auxilie en el proceso de capacitación.

- 4) **Establecer las metas visión y misión en cada proceso de capacitación, el método de trabajo y las estrategias de capacitación.** Cabe mencionar que la construcción se realiza conjuntamente entre todo el equipo de trabajo.
- 5) **Conocer con qué recursos humanos, materiales, financieros y técnicos se cuentan** para el proceso de capacitación y planear su administración.
- 6) **Efectuar la capacitación centrada en el instructor**, a través de tres líneas de acción. *Fuerza de uno mismo*: en este nivel se fomenta en los instructores valores del desarrollo humano (autoestima, confianza, empatía, aceptación y congruencia), a través de cursos-talleres y reuniones semanales. *Fuerza de la acción*: en este nivel y en el siguiente es donde propiamente en el trabajo en campo se aplican los valores del desarrollo humano que se aprendieron en la fuerza de uno mismo. Es propiamente en este momento en donde se efectúa el proceso multiplicador en donde el instructor con su acercamiento y la aplicación de lo aprendido logra que el ciudadano decida participar como funcionario de mesa directiva de casilla, se involucre, se sienta parte de un equipo. Esta fase se realiza desde el primer contacto con los ciudadanos al entregarles la carta convocatoria, y se hace un seguimiento personal con él, ayudándole a resolver sus dudas, dándole la capacitación electoral y el reforzamiento, acompañándolo durante todo el proceso hasta concluir con el día de la jornada electoral y se presente a la MDC, logrando que participe en el ejercicio de sus derechos. *Fuerza de la relación*: en esta fase es donde los instructores consolidan ese vínculo que los va a unir durante todo el proceso de capacitación a través de la confianza, libertad y responsabilidad con los ciudadanos.
- 7) **Evaluación y retroalimentación.** Evidentemente todo modelo debe ser constantemente evaluado tanto en su práctica cotidiana como en los resultados obtenidos, ello se realiza en forma cualitativa y cuantitativa, a través de cuestionarios que se aplican a los instructores sobre el método de trabajo de la dirección y otro cuestionario aplicado a los funcionarios de mesa directiva de casilla

para conocer el vínculo que se estableció con sus instructores y si desearían volver a participar bajo este esquema. Finalmente a través de reuniones semanales se discuten los grados de avance, las sugerencias para mejorar el trabajo, se buscaba una solución a los problemas manifestados por los instructores en su trabajo diario y sobretodo se escuchan las sugerencias, inquietudes y problemas de los instructores, con estas reuniones se hace un proceso de retroalimentación colectiva.

- 8) **Seguimiento diario de instructores y funcionarios de mesa directiva de casilla.** Una parte importante del modelo es el seguimiento a través del sistema informático y de las bitácoras de actividades, así como del llenado del formato, problemas encontrados y medidas correctivas que los propios instructores reportan diario. Los instructores entregan la información del estado de los ciudadanos con el llenado de formatos previamente establecidos que ellos mismos se comprometen a entregar y se responsabilizan a llenar diariamente. El procesamiento de esta información se hace diariamente, ya que a través de este mecanismo también se puede conocer el interés de cada ciudadano por participar como FMDC, los vínculos que establece el instructor con los ciudadanos, etc. Al cruzar información de su número de capacitados, entrega de cartas convocatorias, con el formato de problemas encontrados y medidas correctivas, que es como una memoria diaria de sus actividades, y el llenado de sus bitácoras de campo, es posible conocer la productividad de cada instructor, si el instructor está cayendo en la falsificación, si los ciudadanos de una sección en específico desean participar, o es una zona muy renuente. Esta información se extrae de los formatos que los instructores llenan pero que diariamente se captura en el sistema informático que la Dirección Ejecutiva diseña para ello; una vez que se tiene procesada esta información, se proporciona en forma de reporte donde se puede observar diversas variables, sobretodo en referencia a qué secciones hay que capacitar, si los instructores están cayendo en apatía, si se capacitaron ciudadanos que por ley son considerados no aptos y esto sea motivo de impugnaciones, etc. Evidentemente este seguimiento es muy importante y normalmente los problemas o desajustes se detectan al momento de estar capturando la información; al momento de ser detectada se le reporta al director el cual platica con el instructor correspondiente y descubren conjuntamente el problema, y se le da solución a través de la opinión de todos los involucrados. Indudablemente el seguimiento estadístico es una importante

herramienta con la que cuentan no sólo para la evaluación, sino también para la supervisión.

- 9) **Supervisión y evaluación permanente.** La supervisión se realiza por la Dirección Ejecutiva y por otros mecanismos que establece la Dirección Distrital, pudiendo ser una visita al domicilio de los o las ciudadanas.

En este proceso se busca contar con tres líneas de acción pertinentes:

- 1) Llevar un seguimiento personalizado de los ciudadanos.
- 2) Cuidar la calidad de la capacitación.
- 3) Avance en el proceso de integración de MDC uniforme en todas las secciones.

4.4 Estrategias del modelo de capacitación electoral centrada en el instructor

Las etapas del modelo básicamente se dividen en cuatro con diversas acciones y en diferentes tiempos:

- 1) Diagnóstico y Planeación de la Capacitación Electoral Centrada en el Instructor.
- 2) Diseño del Programa y de las Estrategias para una Capacitación Electoral Centrada en el Instructor.
- 3) Implementación de la Capacitación Electoral Centrada en el Instructor, esta etapa cuenta con tres diferentes niveles:
 - “Fuerza de Uno Mismo”.
 - “Fuerza de la Acción”.
 - “Fuerza de la Relación” (vínculo instructor-ciudadano).
- 4) Evaluación de la Capacitación Electoral Centrada en el Instructor (ver cuadro 5).

1) Diagnóstico y Planeación de la Capacitación Electoral Centrada en el Instructor. Las actividades planeadas son: Realizar un análisis del contexto general del proceso electoral en que opera el modelo; revisar y analizar los programas de capacitación de la DECEyEC; revisar y analizar la normatividad, políticas, criterios y lineamientos vigentes, sobre la materia de capacitación electoral;

y determinar los objetivos, metas y alcances distritales sobre la capacitación electoral.

Las estrategias que se sugieren para la etapa del Diagnóstico y Planeación de la Capacitación Electoral Centrada en el Instructor es el manejo de la Matriz de FODA, (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) así como poder prever escenarios, planear y delimitar las grandes metas sobre la capacitación.

2) La etapa del Diseño del Programa y de las Estrategias para una Capacitación Electoral Centrada en el Instructor, tuvo las actividades de: diseñar una Capacitación Centrada en el Instructor con base en el análisis de los perfiles y necesidades de cada una y uno de las y los instructores y ciudadanos a capacitar. Se determinaron los objetivos particulares, se estructuraron los contenidos de la capacitación, de los principios de aprendizajes, manejo de la motivación, de los conceptos como la confianza, autoestima, empatía, aceptación y responsabilidad, para planear de manera clara y precisa los objetivos y el método de trabajo, y poder ayudar a alcanzar las metas distritales. El resultado fue que se diseñó un método de trabajo desde el desarrollo humano para la capacitación electoral que estuviera centrado en el instructor, con base en el análisis de los perfiles y necesidades de los instructores y ciudadanos a capacitar.

3) Para la etapa de la Implementación de la Capacitación Electoral Centrada en el Instructor, en su nivel de la “Fuerza de uno mismo”, se contempla: La selección y contratación de los instructores; realizar un cuestionario a los nuevos instructores sobre actitudes, realizar un taller para la integración del grupo de instructores; realizar un curso-taller sobre los aspectos generales del IEDF, los procesos electorales y la capacitación electoral; realizar un taller sobre los principios básicos de la autoestima, confianza, empatía, aceptación, congruencia, responsabilidad; realizar un taller sobre los principios básicos del IEDF, legalidad, equidad, objetividad, certeza, independencia e imparcialidad y la importancia de los valores de la democracia en un proceso de capacitación electoral; realizar un taller para los instructores en cómo aprender a manejar la tolerancia; realizar un taller para los instructores sobre cómo llevar a cabo una comunicación eficaz con los otros (ciudadanos y compañeros de trabajo); realizar un curso taller sobre los criterios logísticos y de elección de los medios y del material didáctico que utilizarán para capacitar a los ciudadanos; realizar un taller sobre la libertad y auto

responsabilidad para los instructores. Además se trabajan las metas personales y de grupo sobre la capacitación electoral.

Una parte importante en esta etapa consiste en trabajar la Visión y la Misión de manera conjunta con el grupo de instructores, buscando que ellos mismos definan tanto la Visión como la Misión del proceso de capacitación electoral.

El siguiente nivel fue el de la “Fuerza de la Acción”; propiamente en esta etapa y en la siguiente es donde se logra trascender en el efecto multiplicador, en donde las principales actividades consisten en: Visitar a los ciudadanos para la entrega de las cartas-convocatorias de capacitación electoral; capacitar a los ciudadanos tanto en su domicilio como en los centros de capacitación fijos y móviles; realizar las designaciones y entregar los nombramientos a los ciudadanos que tomen el curso y llevar a cabo el reforzamiento de la capacitación por cargo específico y general.

El último nivel es el de la “Fuerza de la Relación” y tuvo como actividades relevantes las siguientes: La construcción de puentes de comunicación con los ciudadanos para crear vínculos de confianza y corresponsabilidad, para transmitir lo importante que significa su presencia en la MDC el día de la jornada; apoyar y acompañar a los ciudadanos durante toda la jornada electoral para generar un vínculo de mayor seguridad entre los funcionarios y los instructores.

En esta tercera etapa cuenta con tres diferentes niveles: “Fuerza de Uno Mismo”, “Fuerza de la Acción” y “Fuerza de la Relación”. Se contempla una estrategia particular para cada uno. Para el caso de la “Fuerza de Uno Mismo”, es importante conocer las expectativas de cada uno de los instructores sobre su trabajo y sobre ellos mismos, para que después se pueda trabajar sobre los principios de la confianza, seguridad y libertad en ellos. También consiste en ir creando a través de tácticas grupales y/o dinámicas, a un grupo de instructores que les permita liberar sus mejores capacidades para el desarrollo de la tarea. Se procura formar a un equipo de trabajo que conozca y aplique la información necesaria para la ejecución de sus tareas (capacitar a los ciudadanos). Se busca crear un grupo de instructores integrados, capaces de escuchar al otro, que logren generar empatía entre sí mismos y luego con los otros (ciudadanos), que logren la aceptación al grupo y que reconozcan el valor de la libertad y la auto responsabilidad que tienen para poder ejercerla y realizar de mejor forma su trabajo cotidiano. Se procura crear un grupo de instructores que reconozcan

y puedan manejar una comunicación eficaz, de tal manera que la puedan aplicar en las tareas de la capacitación con los ciudadanos. Otra estrategia relevante es el involucrarse con la Visión y la Misión Distrital, con ello se logra una mayor auto responsabilidad.

La estrategia en el nivel de la “Fuerza de la Acción”, consiste en que cada uno de los instructores cuente con los elementos necesarios para salir a campo (trabajo productivo), ya que se busca que al manejaran principios, actitudes y valores que se desarrollen en el nivel de la “Fuerza de Uno Mismo”, puedan generar una mayor confianza en sí mismos; con esto se espera que sean capaces de operar sus propias estrategias personales con cada uno de los ciudadanos a capacitar, para que así se pueda contar con el número necesario para la integración total de sus Mesas Directivas de Casilla. La estrategia de la “Fuerza de la Relación” consiste en poder crear un vínculo fuerte entre el instructor y el ciudadano, esto quiere decir que el instructor con los elementos antes vistos podrá ser empático, aceptante y congruente con él, de tal manera que el ciudadano se sintiera en confianza y se logre involucrar en las tareas que le correspondan para el día de la jornada electoral, logrando con ello un compromiso, responsabilidad, y una mayor y mejor participación ciudadana.

5. Conclusiones

El modelo de capacitación electoral centrado en el instructor se aplicó en la Dirección Distrital II, durante los procesos electorales del año 2000 y 2003, las actividades y estrategias se centraron en el modelo anteriormente descrito.

Tomando en consideración los objetivos e hipótesis establecidos en el modelo de capacitación, y poder comprobar si los instructores lograron convertirse en agentes multiplicadores que promovieran una mayor participación ciudadana y así poder contar con el mayor número de ciudadanos capacitados tomando el menor número de ciudadanos de la fila, se consultaron las estadísticas comparativas de las 40 Direcciones Distritales, en donde se plasman los resultados que se obtuvieron en la integración de las mesas directivas de casilla, pues es ahí donde se releva la participación ciudadana.

Las estadísticas del año 2000, revelaron que en el proceso electoral de ese año, no se tomaron ciudadanos de la fila en el Distrito II, además de que en la integración de las mesas directivas de casilla no presentaron cargos faltantes.

Proceso Electoral 2000

Distritos	Total de ciudadanos requeridos	Total de propietarios con nombramiento	Total de suplentes habilitados como funcionarios	Total de ciudadanos de la fila habilitados como funcionarios	% de ciudadanos de la fila habilitados como funcionarios
II	786	732	54	0	0.00
IV	822	776	46	0	0.00
XIX	822	778	42	2	0.24
V	717	648	67	2	0.28
XXI	774	726	45	3	0.39
XL	936	867	65	4	0.43
XXXV	756	710	39	7	0.93
I	915	844	63	8	0.87
XXXI	888	798	82	8	0.90
XXXII	837	796	32	9	1.08
IX	813	758	46	9	1.11
XIV	807	729	68	10	1.24
XV	729	673	45	11	1.51
XXXVI	876	772	92	12	1.37
XXXIII	831	721	98	12	1.44
XXXVII	840	753	73	14	1.67
XVIII	825	742	69	14	1.70
XXVII	843	755	73	15	1.78
XII	831	738	78	15	1.81
XXVIII	756	714	27	15	1.98
XXIII	879	756	107	16	1.82
XXXIX	960	895	48	17	1.77
III	798	705	75	18	2.26
XXII	912	828	65	19	2.08
VII	855	741	94	20	2.34
X	801	718	62	21	2.62
XI	723	664	38	21	2.90
XXV	915	806	87	22	2.40
XVI	897	789	86	22	2.45
VIII	738	665	51	22	2.98
XXIV	870	774	73	23	2.64
XXVI	717	654	38	25	3.49
XXIX	870	751	92	27	3.10

Distritos	Total de ciudadanos requeridos	Total de propietarios con nombramiento	Total de suplentes habilitados como funcionarios	Total de ciudadanos de la fila habilitados como funcionarios	% de ciudadanos de la fila habilitados como funcionarios
XVII	924	809	86	29	3.14
XXXVIII	849	733	87	29	3.42
XXXIV	852	745	76	31	3.64
XXX	777	681	63	33	4.25
XX	888	734	118	36	4.05
XIII	939	849	48	42	4.47
VI	822	707	64	51	6.20
TOTAL:	33390	30034	2662	694	2.08

Fuente: Datos tomados de Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). *Cuaderno Electoral. Información Estadística del Proceso Electoral Local 2000*, Año I, Vol. I, No.2, México, D. F., 2000, pp. 32 y 33.

En las estadísticas resultantes del proceso electoral 2003, se reveló que los ciudadanos en la integración de las mesas directivas de casilla tuvieron el siguiente comportamiento:

- En cuanto a los ciudadanos tomados de la fila, estos sólo fueron 7 de los 957 funcionarios requeridos que representó el 0.73%, alcanzando el segundo nivel, mientras que el promedio general de los 40 direcciones distritales fue de 3.02%.
- En cuanto a cargos faltantes, es decir que en una mesa directiva de casilla faltara o bien el presidente, secretario o escrutador y no se lograra cubrir el puesto ni con ciudadanos de la fila. En el caso del Distrito II no existieron cargos faltantes.

Proceso Electoral 2003

Distrito Electoral	Propietarios en el mismo cargo	%	Propietarios en cargo distinto	%	Suplentes habilitados	%	Ciudadanos de la fila	%	Cargos faltantes	%	Total
XXXIV	501	79.90%	34	5.42%	87	13.88%	5	0.80%	0	0.00%	627
II	803	83.91%	33	3.45%	114	11.91%	7	0.73%	0	0.00%	957
XXX	792	87.71%	29	3.21%	75	8.31%	7	0.78%	0	0.00%	903
XXIV	722	82.42%	35	4.00%	106	12.10%	13	1.48%	0	0.00%	876
XXVI	596	78.22%	43	5.64%	110	14.44%	13	1.71%	0	0.00%	762
XXXVI	505	78.29%	36	5.58%	90	13.95%	14	2.17%	0	0.00%	645
IV	733	83.68%	31	3.54%	97	11.07%	15	1.71%	0	0.00%	876
I	758	81.51%	47	5.05%	106	11.40%	19	2.04%	0	0.00%	930
XXVII	645	80.52%	37	4.62%	97	12.11%	22	2.75%	0	0.00%	801
XVI	664	80.19%	43	5.19%	98	11.84%	23	2.78%	0	0.00%	828
III	798	77.33%	57	5.52%	153	14.83%	24	2.33%	0	0.00%	1,032
IX	757	80.62%	42	4.47%	107	11.40%	33	3.51%	0	0.00%	939
XXII	660	80.29%	39	4.74%	89	10.83%	34	4.14%	0	0.00%	822
XI	814	79.34%	51	4.97%	125	12.18%	36	3.51%	0	0.00%	1,026
XXXIII	676	75.87%	50	5.61%	127	14.25%	38	4.26%	0	0.00%	891
VI	536	70.34%	54	7.09%	130	17.06%	42	5.51%	0	0.00%	762
XXVIII	646	72.50%	50	5.61%	147	16.50%	48	5.39%	0	0.00%	891
XXXVIII	651	84.44%	34	4.41%	80	10.38%	5	0.65%	1	0.13%	771
XXXIX	545	82.95%	21	3.20%	85	12.94%	5	0.76%	1	0.15%	657
XXXV	551	83.11%	22	3.32%	83	12.52%	6	0.90%	1	0.15%	663
XXIII	564	82.46%	30	4.39%	78	11.40%	11	1.61%	1	0.15%	684

Distrito Electoral	Propietarios en el mismo cargo	%	Propietarios en cargo distinto	%	Suplentes habilitados	%	Ciudadanos de la fila	%	Cargos faltantes	%	Total
XXXII	683	80.45%	42	4.95%	111	13.07%	12	1.41%	1	0.12%	849
VII	714	81.51%	41	4.68%	104	11.87%	16	1.83%	1	0.11%	876
XXIX	612	72.08%	61	7.18%	142	16.73%	33	3.89%	1	0.12%	849
XV	733	77.08%	43	4.52%	132	13.88%	42	4.42%	1	0.11%	951
XIX	515	73.36%	41	5.84%	101	14.39%	44	6.27%	1	0.14%	702
XVII	919	83.47%	55	5.00%	112	10.17%	13	1.18%	2	0.18%	1,101
XIII	861	79.50%	56	5.17%	142	13.11%	22	2.03%	2	0.18%	1,083
XVIII	684	73.55%	54	5.81%	157	16.88%	31	3.33%	4	0.43%	930
V	798	80.61%	40	4.04%	116	11.72%	32	3.23%	4	0.40%	990
X	725	75.76%	51	5.33%	143	14.94%	34	3.55%	4	0.42%	957
XXXI	780	78.31%	66	6.63%	124	12.45%	21	2.11%	5	0.50%	996
VIII	699	78.98%	41	4.63%	101	11.41%	37	4.18%	7	0.79%	885
XXXVII	556	76.27%	35	4.80%	90	12.35%	41	5.62%	7	0.96%	729
XIV	825	81.12%	48	4.72%	106	10.42%	29	2.85%	9	0.88%	1,017
XXI	731	80.68%	40	4.42%	96	10.60%	28	3.09%	11	1.21%	906
XL	594	79.52%	32	4.28%	93	12.45%	16	2.14%	12	1.61%	747
XXXV	767	75.87%	50	4.95%	117	11.57%	64	6.33%	13	1.29%	1,011
XX	856	81.99%	45	4.31%	102	9.77%	23	2.20%	18	1.72%	1,044
XII	650	63.91%	89	8.75%	157	15.44%	97	9.54%	24	2.36%	1,017
TOTAL	27,619	78.95%	1,748	5.00%	4,430	12.66%	1,055	3.02%	131	0.37%	34,983

Fuente: Datos de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

En cuanto a las opiniones que las encuestas que se aplicaron a los funcionarios de mesa directiva de casilla, estas revelaron las siguientes opiniones.

A la pregunta de: **¿Qué fue lo que más le agradó del trato personal con su instructor?**, algunas de las respuestas fueron las siguientes:

- Siempre supe que contaba con todo su apoyo y tuve mucha cercanía con él desde el momento en que me convenció para participar.
- El trato hacia los representantes de casilla muy desenvuelto.
- La comunicación fue muy amable, muy abierto, muy atento.
- La forma en que explica las cosas, todo lo entendí a la perfección y resolvió todas mis dudas. Su trato amable.
- La vinculación que tenía con todos los ciudadanos.
- Fue muy buen instructor.
- Su forma de ser, el conocimiento que tiene sobre su trabajo, muy claro y conciso.
- Que siempre estuvo al pendiente.
- Su preocupación era que yo me preparara adecuadamente.
- Tuvo una atención cordial, muy concreta, amable, amigable.
- Era muy amable y muy práctico al decir las cosas.
- La cordialidad y atención.
- Fue muy amable, se preocupó por preguntarnos qué nos hacia falta y resolver dudas.
- Buena explicación e igualdad en el trato. Buena aptitud y disposición.
- Su amabilidad y disposición para los participantes. Era muy amable. Muy amable, simpático, se preocupa por explicar.
- Estuvo al pendiente de nuestras dudas y necesidades el 6 de julio (día de la jornada electoral). Que fue clara y me dio confianza. Que eran amables y se preocupaban por nosotros. Que el día de la Jornada electoral se preocupó mucho por nosotros y si teníamos una duda nos la aclaraba.

Para la pregunta: **¿Qué fue lo que menos te agradó del trato personal con su instructor?**, algunas de las respuestas fueron:

- Todo estuvo muy bien, es un chico muy atento.
- Nada le fue desagradable.
- No me desagradó nada, todo estuvo bien.
- Nada le desagrada.
- Todo estuvo bien.
- Todo estuvo bien en él.
- Todo le pareció bien.
- Nada me desagradó
- Nada, porque siempre se ajustó a mis horarios y así puede recibir mis capacitaciones en mi domicilio.

Por su parte los instructores manifestaron, a través de sus memorias, los siguientes comentarios que revelan tendencias del desarrollo humano aplicadas en su trabajo y convivencia humana:

Constructo	Fragmento de memorias
Establecer vínculos con los funcionarios Confianza	“Logré establecer buenos vínculos con mis funcionarios y la manera cómo me funcionó fue siendo totalmente sincera con ellos de esa manera me gané su confianza, y fue tan agradable que el lunes posterior a la elección recibí varias llamadas de mis funcionarios con el fin de intercambiar opiniones respecto a la jornada”.
Tolerancia Confianza Establecer vínculos con los ciudadanos Amabilidad Veracidad Confianza	“Acerca de la capacitación recibida por parte de la dirección de organización electoral y capacitación, creo que se tienen fórmulas probadas acerca de cómo se debe llevar la capacitación y que funcionan bien; cuando esto sucede, no hay por qué cambiar lo que está probado, sólo hay que adecuarlo a la circunstancia. Sólo quiero comentar que en lo personal, la parte que nos manejaron acerca de la tolerancia, resultó básica para poder llegar a mi objetivo. En cuanto a los vínculos establecidos con los ciudadanos, éstos siempre los traté de llevar a cabo, en términos de amabilidad, veracidad y confianza”.

Constructo	Fragmento de memorias
Desarrollo personal Establecimiento de vínculos Modelo de capacitación Centrado en el instructor Aprendizaje significativo Empoderamiento	<p>“Hablando a cerca de lo vivido en el IEDF, estubo super porque encontré una forma de trabajo donde me hicieron sentir como persona y no como un número más y a pesar de que había trabajado con personas, el vínculo que viví aquí fue lo que yo había buscado, hoy que todo termina, siento una gran nostalgia que no logro explicar, trabaje con un método de capacitación nuevo para mí y me funcionó porque fue lo que me enseñaron y sobre todo el creer en algo y en las personas.</p> <p>En fin, estoy feliz de haber estado aquí, haber conocido todo esto y sobre todo el haber conocido personas maravillosas.</p> <p><i>¡GRACIAS POR TODO Y POR CREER EN MÍ!</i>”.</p>
Incrementar el desarrollo personal y desarrollo personal	<p>“Cuando llegué a este lugar, no tenía ni la más mínima idea de encontrarme con tantas personas tan extrañas, sinceras, intolerantes, fresas, prepotentes, amables, responsables, antisociales y sociables; a sido una experiencia tan, tan grata, tan rica de ideas nuevas y reales, me veré muy soñadora pero sí, éste es mi primer trabajo, y no podía haber sido mejor. Mi tiempo compartido en este distrito II no sólo me hizo madurar más, me permitió exigirme, creermme, desesperarme pero lograr, y sobre todo conocer la tolerancia, sinceramente no sabía qué era eso, tolerar. Gracias a mi primer jefe, Raúl Zúñiga lo supe ¡y no saben cuánto se necesita de ella para esto eh, pero a niveles increíbles! Claro ya no sólo para esto, para siempre, en ámbitos sociales muy distintos y a nivel personal”.</p>

Finalmente se quiere mencionar que si bien este modelo de capacitación centrado en el instructor no es una panacea, sí es un primer intento por hacer más eficiente la capacitación electoral.

Bibliografía

Galindo Orozco, Graciela Del Carmen del Sagrado Corazón. *Modelo Humanista de evaluación y seguimiento de proyectos sociales financiados por instituciones no lucrativas*, UIA, México, D. F., 1998, 154 pp.

Gómez del Campo Estrada, José Fernando. *Psicología de la Comunidad*, Plaza y Valdez Editores, México, D. F., 1ª. Ed. 1999, 316 pp.

Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). Código Electoral del Distrito Federal, México, D. F., 4ª. ed; 2005, 327 pp.

Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). *Cuaderno Electoral. Información Estadística del Proceso Electoral Local 2000*, Año I, Vol. I, No.2, México, D. F., 2000, 157 pp.

Instituto Electoral del Distrito Federal. *¿Qué es la democracia?*, IEDF-SEP, México, D. F.; 1a. Ed. 2004, p. 24

Mancillas, C. “Hogares democráticos: cimientos de una sociedad más justa”, en *Prometeo*, No. 26, 2000.

Nikken, Pedro. “El concepto de derechos humanos”. Archivo en medio magnético, 17 pp.

Piña Garza, Luz. *Desarrollo humano y derechos humanos: Análisis y concordancias*, UIA, México D F, 2003, 144 pp.

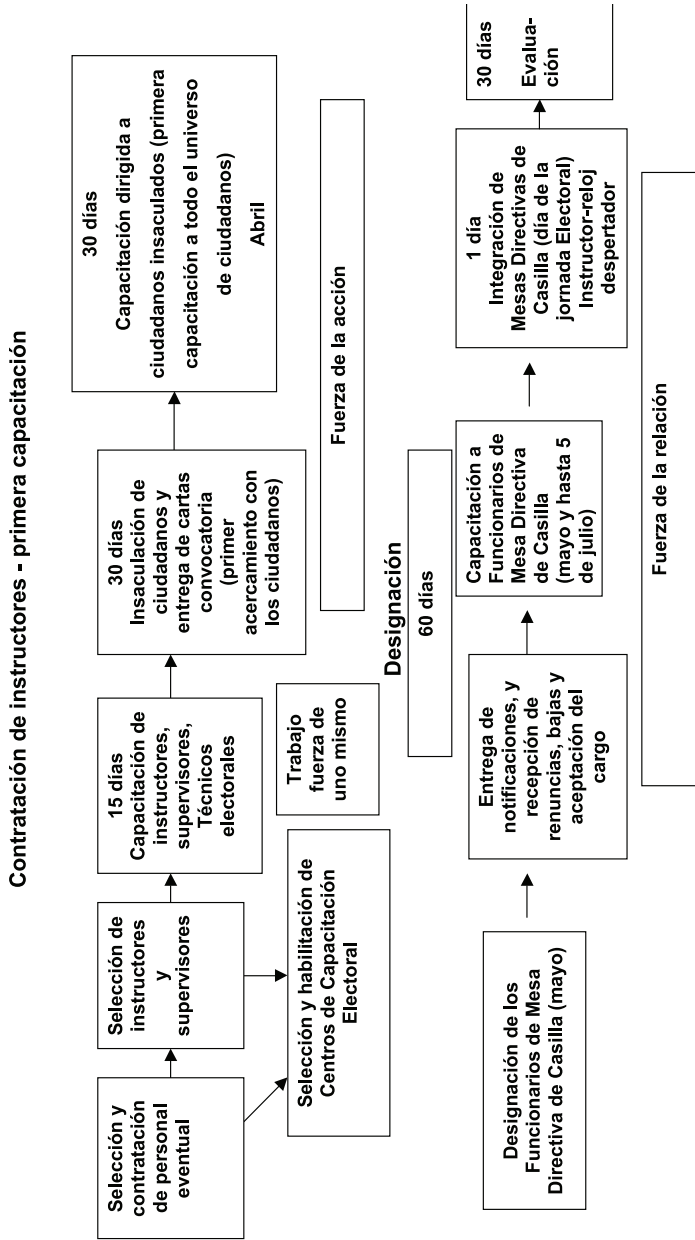
Publicada para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe Sobre Desarrollo Humano 2000, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2000, 289 pp.

Rodino, Ana María. “Educación para la vida en democracia. Contenidos y orientaciones metodológicas”. Archivo en medio magnético, 16 pp.

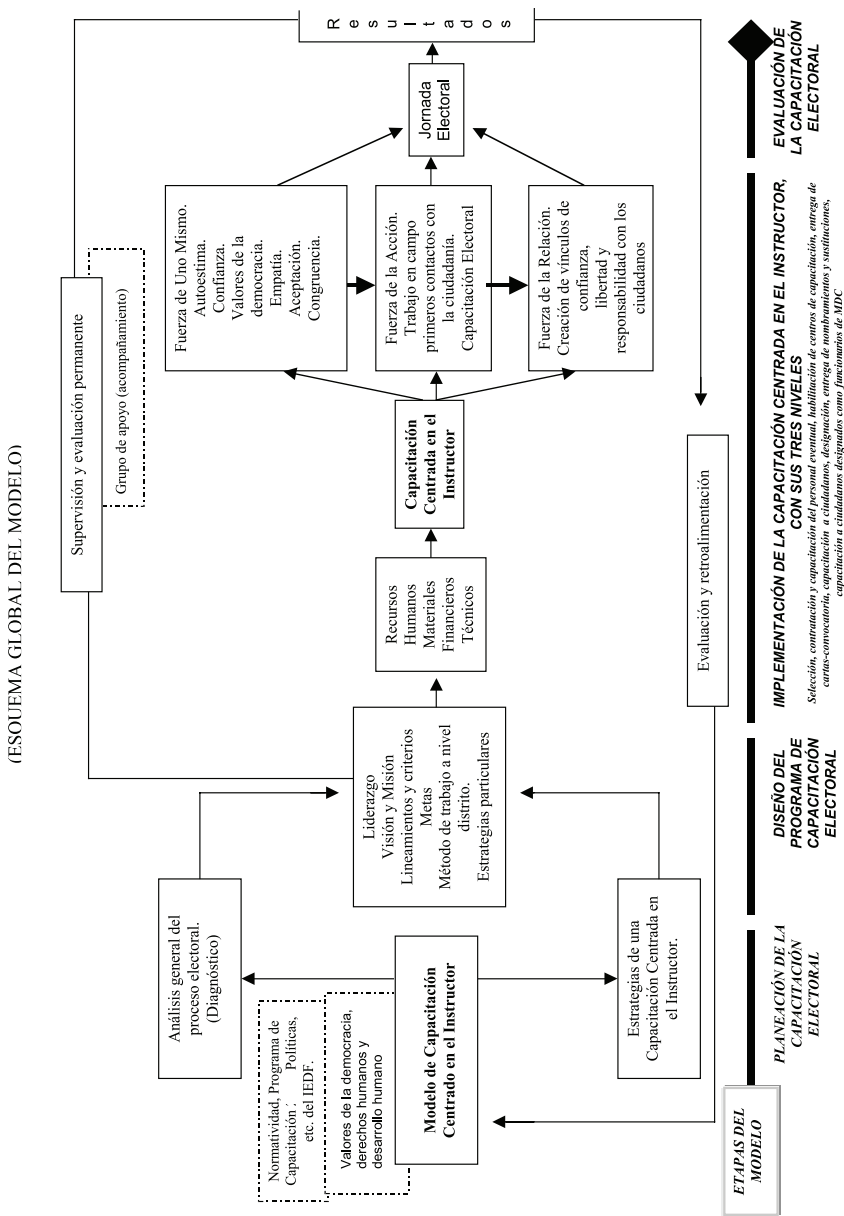
Salazar, L. y Woldenberg, J. (1996). “Principios y valores de la democracia”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, No. 1. México, Instituto Federal Electoral (IFE), 1996.

Silva Herzog Márquez, Jesús. *Esferas de la democracia*, Instituto Federal Electoral, (IFE), México, D. F., 3ª. edición; 2001, 57 pp.

Cuadro 4
Proceso de capacitación electoral



Cuadro 5
Información general



Derechos políticos en las realidades nacionales

Ejercicio y límites de los derechos políticos en la legislación hondureña

*Yoletth Emelina Calderón Umanzor**

Introducción

Este trabajo de investigación tiene como propósito hacer un análisis jurídico de los derechos políticos, su ejercicio y límites en el contexto de la legislación hondureña, el cual se inicia desde el punto de vista histórico a partir del reconocimiento de los derechos políticos a las mujeres y después se concentra en la democracia electoral que ha vivido el país durante los últimos veinticinco años de gobiernos constitucionales.

Me referiré a los Convenios y Tratados Internacionales, que han sido ratificados por Honduras en materia de derechos políticos y que, de acuerdo a la Constitución de la República, forman parte de nuestro derecho interno.

Se aborda el ejercicio de la función electoral, los partidos políticos y las normas de transparencia y rendición de cuentas establecidas para regular las campañas electorales y el papel del Tribunal Supremo Electoral en esta materia.

En igual forma se hace un análisis jurídico de los derechos políticos y de los límites impuestos por nuestra Carta Magna en cuanto al ejercicio de los mismos y su grado de cumplimiento. Para una mejor comprensión del tema, se plantean casos concretos que han ocurrido durante los últimos dos años previos a las elecciones generales, a realizarse el 27 de noviembre de 2005 y el papel que ha desempeñado la Corte Suprema de Justicia al conocer de estos casos mediante los Recursos de Amparo que le han sido interpuestos.

Finalmente, he fijado a manera de conclusiones, mi criterio acerca de la situación actual de los derechos políticos en el país, en relación a su vigencia y respeto por parte de los partidos políticos, el Tribunal Supremo Electoral y la Corte Suprema de Justicia.

* Hondureña. Abogada. Ex alumna del XXIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Asesora Legal de la Dirección Superior y demás órganos del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

Es así que se somete a vuestra consideración este esfuerzo investigativo que espero sea el reflejo de los conocimientos asimilados durante el XXIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, Democracia Derechos Políticos y Participación Ciudadana, en el cual participé gracias a la ayuda del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

1. Evolución histórica de los derechos políticos en el contexto hondureño

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en 1948 por las Naciones Unidas, proclama la universalidad e indivisibilidad de todos los derechos humanos como las dos condiciones esenciales para su eficaz puesta en práctica. Esto significa que cada derecho es aplicable a todo ser humano, y que todos los derechos humanos reconocidos tienen una dimensión colectiva y forman una unidad que no puede ser separada sin que se alteren sus propósitos originales.

En el texto de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se aprecia que fue escrita en términos generales sin excluir a nadie; pero, con respecto a las mujeres no siempre ha sido así, ya que anteriormente eran consideradas ciudadanas de segunda categoría incapaces de ejercer los derechos ciudadanos y esencialmente propiedad de sus maridos.

Es por tal razón que aunque Honduras ratificó la Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Políticos a la Mujer el 9 de julio de 1955, y depositó el instrumento de ratificación el 10 de octubre de 1955, la misma no pudo entrar en vigencia en forma inmediata, pues la Delegación hizo reserva en lo relativo a la concesión de derechos políticos a la mujer, en virtud de que la Constitución Política vigente en ese momento otorgaba los atributos de la ciudadanía únicamente a los varones.

El concederle los derechos políticos a las mujeres constituyó un gran avance, sin embargo, el problema de inequidad de género no fue resuelto. Es por tal razón, que en los últimos años se han emitido normas que tienen como objetivo la equiparación de oportunidades para las mujeres, tal es el caso del artículo 105 de la Ley Electoral y de

las Organizaciones Políticas y el artículo 81 de la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer¹.

Estas normas establecen una base de treinta por ciento (30%) como mínimo, hasta lograr la equidad entre hombres y mujeres, aplicable a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, Alcaldes, Vice Alcaldes y Regidores, pero aún falta mucho por hacer, ya que en los últimos procesos electorales, incluido el próximo a realizarse en noviembre del 2005, de acuerdo a los análisis realizados por el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) y algunas organizaciones de mujeres, revelan el incumplimiento de este porcentaje por parte de la mayoría de los doce movimientos o corrientes políticas internas participantes en ese proceso, violación que hasta hoy no ha sido sancionada por el Tribunal Supremo Electoral como lo manda la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que en su artículo 104 ordena imponer una multa equivalente al cinco por ciento (5%) de la deuda política a los partidos políticos que incumplan con la política de equidad de género.

A pesar de los obstáculos reseñados en materia de equidad de género, considero que ha habido avances significativos en los últimos veinticinco años, en que Honduras ha vivido bajo un período continuo de democracia constitucional. Desde 1980, se han realizado siete procesos electorales consecutivos, el primero para elegir una Asamblea Nacional Constituyente y los seis restantes para elegir la Presidencia de la República, los Diputados al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano y las Corporaciones Municipales. La continuidad electoral es el signo más visible de la entrada de la democracia en el país, ya que estas dos décadas y media, han significado importantes luchas y defensas para mantener la legitimidad democrática, fortalecer el Estado de derecho y avanzar hacia una gobernabilidad democrática.

El proceso electoral de 1997, sintetizó una serie de logros democráticos, pues ha sido la primera elección con boleta separada para presidente, diputados, Corporaciones Municipales y Parlamento Centroamericano. Esto ha significado una apertura electoral que amplió el debate político, posibilitó un parlamento más pluralista, promovió un mayor impacto a nivel municipal y profundizó la democratización del propio proceso electoral. Por primera vez se contó con la participación

¹ La Ley de Igualdad de Oportunidades fue aprobada por el Congreso Nacional mediante Decreto No. 34-2000, publicada en el *Diario Oficial La Gaceta* No. 29177, del 22 de mayo de 2000, fecha en la cual entró en vigencia.

de cinco partidos: Nacional, Liberal, Demócrata Cristiano (DC), Innovación y Unidad (PINU) y el Partido Unificación Democrática (UD), en representación de la izquierda hondureña².

Otro hecho significativo en esta materia lo constituye la aprobación, en el 2004 de una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, que cuenta con una serie de elementos que pueden ayudar a profundizar o mejorar la participación y la representación de la ciudadanía, en la medida en que ésta asuma una mayor conciencia en la elección de los cargos de elección popular³.

Esta Ley permite por primera vez en Honduras, utilizar papeleta separada con fotografía para los cargos electivos de diputadas y diputados y las alcaldías. En los últimos procesos generales de 1996 y 2000, se habían puesto en práctica elecciones con papeleta separada para alcaldías y la presidencia. La nueva Ley incluye, además, la postulación de candidaturas independientes y un período para las campañas electorales (tres meses para las internas y seis para las generales), lo cual significa un nuevo reto para los partidos políticos y los candidatos a presidente, diputaciones y alcaldías.

En la medida en que esta Ley se cumpla y que la ciudadanía participe consciente y libremente, la democracia hondureña se encaminará hacia nuevos estadios de consolidación.

2. Normativa internacional ratificada por Honduras que regula los derechos políticos, su ejercicio y límites

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo 20 reconoce a toda persona legalmente capacitada, el derecho de sufragio y de participación en el gobierno y en el artículo 32 establece a su vez el derecho al sufragio como un deber de toda persona legalmente capacitada para ello.

En igual forma, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21, reconoce a todas las personas esos mismos derechos políticos y con respecto a los límites, en el artículo 29 numeral 2

² *Una Mirada al Proceso Electoral Primario 2005. Resultado del sistema de indicadores de seguimiento.* Publicación realizada por el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos CIPRODEH. Tegucigalpa, Honduras. “La transición a la democracia”, Página 14.

³ La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas se emitió mediante Decreto No. 44-2004 del Congreso Nacional, siendo publicada en el *Diario Oficial La Gaceta* No. 30,390 del 15 de mayo de 2004, fecha en la cual entró en vigencia.

establece que: “En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.

La Constitución de la República de Honduras, en su artículo 16, establece que los tratados internacionales celebrados por Honduras con otros Estados, una vez que entran en vigor, forman parte del derecho interno. Por tal razón, tanto la Convención Americana Sobre Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político, y al haber sido ratificadas por Honduras, forman parte de nuestro derecho interno.

La Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la cual fue ratificada mediante Decreto No. 523, publicado en el *Diario Oficial La Gaceta* No. 22287 del 1 de septiembre de 1977, que entró en vigor el 18 de julio de 1978, en su artículo 23 reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano y ciudadana a participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos, el derecho a votar y a ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto, y el derecho a tener acceso a la función pública, indicando además, que la Ley puede reglamentar el ejercicio de esos derechos y oportunidades, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

En ese sentido el artículo 30 de la Convención Americana reza: “Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

En términos similares, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que fue ratificado mediante Decreto No. 64-95 y publicado en el *Diario Oficial La Gaceta* No. 28293, de fecha 24 de junio de 1987, en su artículo 25 reconoce a todos los ciudadanos (as) los mismos derechos políticos que la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Cualquiera que sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado, el Pacto impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que las y los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara.

Además, existen mecanismos formales para la promoción de los derechos civiles y políticos como el Protocolo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que otorga al Comité de Derechos Humanos la facultad de recibir y considerar denuncias de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto⁴.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, los derechos políticos son los que contribuyen a la promoción y a la consolidación de la democracia, a la creación de un Estado democrático de derecho. Así lo ha señalado la Resolución 2000/47, aprobada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 25 de abril del 2000, sobre “La promoción y consolidación de la democracia”, que incluye los principales derechos que es necesario proteger y promover para alcanzar dichos fines.

La Resolución exhorta a los Estados, entre otras cosas, a fortalecer el Estado de derecho y consolidar la democracia mediante la promoción del pluralismo, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales; aumentar al máximo la participación de los individuos en la adopción de decisiones y en el desarrollo de instituciones competentes y públicas, incluido un sistema judicial independiente, un sistema legislativo y una administración pública eficaz y responsable y formar un sistema electoral que establezca la expresión libre y justa de la voluntad del pueblo mediante elecciones genuinas y periódicas⁵.

Con el objeto de llevar a cabo cada uno de estos puntos, la Resolución formula una serie de recomendaciones a los Estados y pide a la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos que en el próximo informe que ha de presentar, refleje los progresos realizados en la aplicación de esta resolución.

⁴ El Estado de Honduras, mediante Decreto No. 8-2005, publicado en el *Diario Oficial La Gaceta* No. 30,675 de fecha 20 de abril de 2005, aprobó el Acuerdo No. 02-DT de fecha 02 de junio de 2004, en todas y cada una de sus partes, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁵ La resolución 2000/47 se inscribe dentro de los principios planteados por la resolución 1999/57, de 1999, denominada “Promoción del derecho a la democracia”, que tiene la importancia de haber sido el primer texto adoptado por las Naciones Unidas en que se afirma la existencia del derecho a la democracia.

Se ha sostenido que el Estado democrático de derecho no es el Estado que posee leyes, sino el que se somete, él mismo, al imperio de la ley⁶.

3. La función electoral y los partidos políticos

3.1 La función electoral

Mediante Decreto No. 412-2002 de fecha 13 de noviembre de 2002, que fue ratificado por Decreto 154-2003, publicado en el *Diario Oficial La Gaceta* No. 30,253, el Congreso Nacional reformó los artículos 51, 52, 53, 54 y 55 de la Constitución de la República, creándose un Tribunal Supremo Electoral, autónomo e independiente, con personalidad jurídica, con jurisdicción y competencia en toda la República, para conocer todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales.

Asimismo, se le otorgó la categoría de institución autónoma al Registro Nacional de las Personas, que es el organismo encargado del Registro Civil, de extender la Tarjeta de Identidad única a todos los hondureños y de proporcionar permanentemente de manera oportuna y sin costo, al Tribunal Supremo Electoral, toda la información necesaria para que éste elabore el censo nacional electoral.

El Tribunal Supremo Electoral está integrado por tres (3) Magistrados Propietarios y un Suplente, electos por el voto afirmativo de los dos tercios de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional por un período de cinco años, pudiendo ser reelectos. Elegirán entre ellos al presidente en forma rotativa por el término de un año, quien podrá ser reelecto después de que la presidencia haya rotado entre todos los partidos políticos.

El Registro Nacional de las Personas estará administrado por un Director y dos Subdirectores que serán elegidos por un período de cinco años por el voto afirmativo de los dos tercios de la totalidad de los Diputados al Congreso Nacional.

⁶ Sin dar una definición de la democracia y de los derechos políticos inherentes a la misma, dado que se trata de un tema controvertido, la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala una lista –no exhaustiva– de los elementos o atributos esenciales sin los cuales un régimen político podría ser calificado de democrático, entre los cuales se encuentran los derechos políticos ya señalados y gran parte de los derechos individuales.

En el año 2004, se eligieron los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, ocupando la Presidencia el representante del Partido Nacional y se eligieron el Director y los Subdirectores del Registro Nacional de las Personas, siendo electo Director una persona de filiación del Partido Liberal.

Este año 2005, con ocasión de la rotación obligatoria de la Presidencia del Tribunal Supremo Electoral se dio un hecho vergonzoso para la sociedad hondureña; el Partido Nacional se negó a entregarle la Presidencia del Tribunal al representante del Partido Liberal y como condición para hacerlo, exigió que a cambio se sustituyera al Director del Registro Nacional de las Personas que era de filiación al Partido Liberal y se nombrara en su lugar a una persona con filiación en el Partido Nacional. Como consecuencia de la crisis que generaron, al final ambos partidos se pusieron de acuerdo y el Director y los Subdirectores del Registro que habían sido electos por cinco años, al amparo de una supuesta renuncia, fueron sustituidos de acuerdo a los intereses de los dos partidos mayoritarios, violentando el espíritu de la reforma constitucional que le había dado al Registro Nacional de las Personas el carácter de una entidad autónoma, técnica e independiente, poniendo en precario la credibilidad del actual proceso electoral y el prestigio de ambas instituciones.

3.2 Los partidos políticos

Son instituciones de derecho público creadas para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza la Constitución y la Ley. Son instrumentos sociales para alcanzar las funciones públicas. Se les prohíbe atentar contra el sistema republicano, democrático y representativo de gobierno⁷.

Su régimen está establecido en la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y todos los órganos del Estado incluyendo a las Fuerzas Armadas deben velar por su protección, así como por la del sistema democrático.

El derecho a afiliarse y a renunciar a los partidos políticos es un reflejo del derecho de asociación con iguales garantías y alcance.

⁷ Artículos 47 y 48 de la Constitución de la República.

En Honduras, hasta la fecha, se encuentran legalmente inscritos en el Tribunal Supremo Electoral cinco partidos políticos: Nacional, Liberal, Demócrata Cristiano (DC), Innovación y Unidad (PINU) y el Partido Unificación Democrática (UD).

Desde el retorno formal a la democracia en 1982, se han realizado procesos electorales internos sólo en dos de los partidos políticos existentes en el país, el Partido Liberal y el Partido Nacional. El Liberal es el que más las ha practicado; hasta ahora ha efectuado cinco procesos internos para escoger su candidato a la presidencia y demás cargos de elección popular. El número de corrientes participantes en estos procesos ha oscilado entre cinco y seis movimientos, con excepción de las primarias del 20 de febrero de 2005, donde participaron un total de ocho corrientes o movimientos internos, el mayor número registrado hasta ahora.

En el Partido Nacional, la dinámica electoral interna ha sido diferente. Con más de un siglo de existencia, durante los 25 años de retorno formal a la democracia, es hasta fines de la época del noventa (el 1 de diciembre de 1996) que esta institución realizó su primera elección interna. La segunda tuvo lugar el 17 de diciembre del 2000 y la más reciente se realizó el 20 de febrero del 2005. En esta última también se eligió, por primera vez, a los delegados al Comité Central del Partido, su máxima autoridad interna. En el Partido Nacional, las corrientes internas suelen ser efímeras, surgen durante el proceso eleccionario y desaparecen una vez concluido éste⁸.

3.3 Financiamiento de las campañas políticas

La Constitución de la República establece que el Estado contribuirá a financiar los gastos de los partidos políticos, de conformidad con la ley⁹.

A este respecto la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas en su artículo 82 define la deuda política, como la contribución otorgada por el Estado a los partidos políticos para el financiamiento del proceso electoral de conformidad con el número de sufragios válidos obtenidos por cada partido político que participó en las elecciones generales.

⁸ *Una Mirada al Proceso Electoral Primario 2005*. Ciprodeh. "Partidos y movimientos participantes en el proceso electoral". Páginas 17 y 18.

⁹ Artículos 49 de la Constitución de la República.

El Estado, a través del Tribunal Supremo Electoral, hará efectivo a los partidos políticos y a las candidaturas independientes, que participen en las elecciones generales, la cantidad de veinte lempiras (L. 20.00) por cada voto válido que hayan obtenido en el nivel electivo más votado. Esta cantidad no es fija, ya que el Tribunal Supremo Electoral debe solicitar a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, para cada proceso electoral, la modificación del valor correspondiente a la deuda política, de acuerdo con el índice de inflación que indique el Banco Central de Honduras, con el fin de garantizar que la contribución del Estado estará de acuerdo con los gastos reales en que incurran los partidos políticos.

Los desembolsos se efectuarán simultáneamente a nombre de cada partido político de la siguiente manera: una primera cuota, a más tardar quince (15) días después de la convocatoria a elecciones, por una cantidad equivalente al sesenta por ciento (60%) de la cuota total correspondiente, calculada sobre los resultados del proceso electoral anterior; y una segunda, por una cantidad equivalente al cuarenta por ciento (40%) restante, calculada con base en los resultados finales de la elección, la que se entregará en el primer trimestre del año post electoral.

3.4 Prohibición de aceptar fondos no autorizados

El artículo 50 de la Constitución de la República y 83 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas prohíbe a los partidos políticos, movimientos internos y sus candidatos a cargos de elección popular, aceptar en forma directa o indirecta: contribuciones o donaciones anónimas, salvo las obtenidas en colectas populares; contribuciones o donaciones de los funcionarios y empleados que se desempeñen en la administración pública centralizada y descentralizada, sin previa autorización de éstos; contribuciones de ejecutivos, directivos o socios de las empresas mercantiles que tengan concesiones con el Estado y las que explotan los juegos de azar o vinculadas con actividades mercantiles ilícitas, prohibición que es extensiva a empresas matrices subsidiarias, sucursales y personas particulares; subvenciones o subsidios de Gobierno, organizaciones o instituciones extranjeras; y, contribuciones o donaciones de personas naturales o jurídicas extranjeras, cualquiera que sea la forma en que actúen.

También establece una multa equivalente al doble del monto que se compruebe haber recibido para los infractores de cualquiera de las prohibiciones enumeradas anteriormente.

No obstante la extensiva lista de prohibiciones que contiene la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, hasta la fecha no se conoce ningún mecanismo que haya sido utilizado por el Tribunal Supremo Electoral para verificar la procedencia del dinero que los partidos políticos y los movimientos internos utilizan en las campañas electorales, y por ende tampoco se han aplicado sanciones, volviendo ilusorias dichas normas de carácter prohibitivas.

3.5 Transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos

La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas en los artículos 84 al 87 establece una serie de regulaciones para garantizar la transparencia en el manejo de los fondos por parte de los partidos políticos como las siguientes:

- El registro y notificación de aportaciones. Todas las aportaciones privadas en dinero o especies deben ser registradas en los libros contables de los partidos. Las contribuciones y donaciones superiores a ciento veinte (120) Salarios Mínimos, serán notificadas al Tribunal Supremo Electoral (artículo 84 primer párrafo).
- Los fondos de los partidos políticos deberán depositarse en instituciones del sistema financiero nacional, a su nombre y a la orden de las autoridades que determinen sus estatutos o reglamentos (artículo 85).
- Las aportaciones privadas para campañas electorales, serán canalizadas y contabilizadas por el partido político que postuló el candidato (artículo 86).
- Los partidos políticos deberán establecer sistemas contables que permitan un control eficiente de sus operaciones financieras y presentarán al Tribunal Supremo Electoral los informes de los ingresos y egresos con el detalle del origen y destino de los mismos. Los informes deberán contener el balance general y el estado de resultados debidamente auditados de cada ejercicio fiscal anual y por separado de cada proceso electoral. Los partidos políticos deberán conservar toda la documentación de respaldo durante cinco (5) años. El Tribunal Supremo Electoral deberá publicar con carácter

obligatorio los estados financieros anuales en un medio escrito de circulación nacional (artículo 87).

Esta disposición no ha sido cumplida por el Tribunal, ya que es de público conocimiento que los partidos políticos le han entregado sus estados financieros, pero ese organismo no ha verificado la veracidad de los mismos y tampoco ha ordenado su publicación tal y como lo manda la ley.

4. Ejercicio de los derechos políticos en la legislación hondureña

La forma democrática representativa de gobierno se establece, incluso por los instrumentos regionales de derechos humanos, como necesaria para garantizar una serie de derechos de la persona humana y, en particular los derechos políticos. Los derechos políticos implican una participación ciudadana, una representación popular, un respeto al derecho de las minorías y una libertad de expresión, que coopera en el alcance de los demás derechos fundamentales.

Estos derechos además se derivan del ejercicio efectivo de la forma democrática de gobierno. A este respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha hecho hincapié en la relación entre la vigencia de la democracia y el libre ejercicio de los derechos humanos.

4.1 Derechos del ciudadano

De acuerdo a la Constitución de la República son ciudadanos todos los hondureños mayores de dieciocho años a quienes se les reconoce los siguientes derechos¹⁰:

- Elegir y ser electo;
- Optar a cargos públicos;
- Asociarse para constituir partidos políticos, ingresar o renunciar a ellos; y,
- Los demás que le reconocen esta Constitución y las leyes.

¹⁰ Artículos 32 y 37 de la Constitución de la República de Honduras, publicada mediante Decreto No. 131 del 11 de enero de 1982, en el *Diario Oficial La Gaceta* No. 23,612 de fecha 20 de enero de 1982.

4.2 Derecho a elegir y ser electo

El sufragio es un sistema electoral para la provisión de cargos públicos, traducido en el derecho y función pública de los votantes. En ese sentido, el voto es el medio por el cual se lleva a cabo el sufragio, tiene las características de universal, obligatorio, igualitario, directo libre y secreto. En Honduras, para declarar electos en sus cargos a los candidatos de elección popular se adopta el sistema de representación proporcional (diputados propietarios y sus respectivos suplentes al Congreso Nacional y al Parlamento Centroamericano, así como los miembros de las Corporaciones Municipales) o por mayoría en los casos que determine la Ley (Presidente y Vicepresidente de la República y diputados al Congreso Nacional en aquellos departamentos en que sólo corresponde uno)¹¹.

Conforme al artículo 114 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, los cargos de elección popular son: Presidente y Vicepresidente de la República; diputados al Parlamento Centroamericano; diputados al Congreso Nacional; y miembros de las Corporaciones Municipales.

El derecho a elegir y ser electo que se le reconoce al ciudadano hondureño, también es considerado a su vez como uno de los deberes, al establecer la Constitución como deberes del ciudadano, entre otros los siguientes: obtener su tarjeta de identidad, ejercer el sufragio y desempeñar, salvo excusa o renuncia con causa justificada, los cargos de elección popular¹².

4.3 Sufragio de los hondureños residentes en el exterior

De conformidad con el artículo 61 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, los electores residentes en el exterior solo ejercerán el sufragio para elegir Presidente y Vicepresidente de la República en las elecciones generales; éstas se realizarán el mismo día en que se practiquen en Honduras en el horario comprendido entre las

¹¹ Artículos 44 y 46 de la Constitución de la República; 4 y 125 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.

¹² El artículo 40 de la Constitución de la República de Honduras dice: Todo hondureño deberá ser inscrito en el Registro Nacional de las Personas. Son deberes del ciudadano: 1. Cumplir, defender y velar porque se cumplan la Constitución y las Leyes; 2. Obtener su tarjeta de identidad; 3. Ejercer el sufragio; 4. Desempeñar, salvo excusa o renuncia con causa justificada, los cargos de elección popular; 5. cumplir con el servicio militar; y 6. Las demás que establezcan la Constitución y las Leyes.

6:00 horas y las 16:00 horas tiempo local de la ciudad donde se realicen las mismas. Este sistema se aplicó desde las elecciones pasadas y sólo se puso en práctica en algunas ciudades de los Estados Unidos de Norte América donde hay mayor presencia de ciudadanos hondureños. Para participar en las elecciones generales del 27 de noviembre de 2005, se seleccionaron las ciudades que mencionaré a continuación con su respectiva carga electoral y número de mesas a instalar¹³:

Nombre Municipio	Carga Electoral	Mesas
Houston	1,709	5
Los Angeles	1,774	6
Miami	3,693	11
New Orleans	948	3
New York	2,284	7
Washington	1,102	4
Total de mesas por ciudad:		36
Total de electores por ciudad:	11,510	

Como se aprecia en los datos anteriores, la cantidad de hondureños registrados para ejercer el voto en el extranjero es reducida, ya que de las trece mil ochocientos sesenta y ocho (13,868) que constituyen el total general de mesas electorales receptoras que se van a instalar durante este proceso, sólo treinta y seis (36) van a estar instaladas en el extranjero y del total general de electores según el censo nacional electoral que es de tres millones novecientos setenta y seis mil quinientos cincuenta electores (3,976,550), sólo 11,510 corresponden a votantes en el extranjero.

En vista de los daños que le ocasionó el huracán Katrina a la ciudad de Nueva Orleans, el Tribunal Supremo Electoral dispuso suspender la celebración de los comicios en esa ciudad, ordenándose a su vez que en cada una de las ciudades restantes se instalen dos mesas electorales con un padrón abierto o sea que cualquier hondureño que aparece en

¹³ Disco Compacto distribuido por el Tribunal Supremo Electoral conteniendo la distribución y ubicación de las mesas electorales receptoras (MER) por Municipio.

el listado de los 11,510 que se tiene previsto que votarán en ese país, podrán hacerlo en cualquiera de las diez mesas ubicadas en las otras ciudades¹⁴.

5. Límites al ejercicio de los derechos políticos y su cumplimiento

En el Capítulo I “De las Declaraciones”, el artículo 62 de la Constitución de la República, establece que: “Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad jurídica de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático”. En congruencia con estos parámetros se han establecido diversos límites al ejercicio del derecho político a elegir y ser electo, por razón de la edad, nacionalidad, cargo, parentesco, estado seglar y otros.

5.1 Por razón de la edad

Los derechos políticos están íntimamente ligados al ejercicio de la ciudadanía y ésta es limitada por razones de edad, al establecer el artículo 36 de la Constitución de la República que son ciudadanos todos los hondureños mayores de dieciocho años.

El ejercicio de la ciudadanía es un bien jurídicamente protegido al declararse punible todo acto por el cual se prohíba o limite la participación del ciudadano en la vida política del país¹⁵. Toda actividad del Estado debe encaminarse a proteger la soberanía popular en función del ejercicio democrático y toda actividad que tienda a limitar esta finalidad es delito.

Además del requisito de la edad, las leyes hondureñas son muy claras en cuanto a establecer otros requisitos para acceder a cada función pública relacionadas con el ejercicio de los derechos civiles y pertenencia a las comunidades por las cuales aspira al cargo. Como ejemplo de esos límites podemos citar los siguientes:

¹⁴ “Cobertura Especial Elecciones Generales. Voto 2005”. *Diario El Heraldo* de fecha viernes 18 de noviembre de 2005.

¹⁵ Artículo 45 de la Constitución de la República. Se declara punible todo acto por el cual se prohíba o limite la participación del ciudadano en la vida política del país.

- a. Para ser Presidente o Vicepresidente de la República se requiere ser hondureño por nacimiento, mayor de 30 años, estar en el goce de los derechos ciudadanos y ser del estado seglar (artículo 238 constitucional).
- b. Para ser elegido Diputado se requiere: ser hondureño por nacimiento, haber cumplido 21 años de edad, estar en el ejercicio de los derechos ciudadanos, ser del estado seglar y haber nacido en el departamento por el cual se postula o haber residido en él por lo menos los últimos cinco años anteriores a la fecha de convocatoria a elecciones (Art. 198 constitucional).
- c. De conformidad al artículo 100 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas para ser miembro de una Corporación Municipal se requiere: Ser hondureño, nacido en el municipio o estar residiendo consecutivamente en el mismo, por más de cinco (5) años; mayor de dieciocho (18) años; ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; y saber leer y escribir.

5.2 Por nacionalidad

El artículo 32 de la Carta Magna, establece límites al ejercicio de los derechos políticos por razones de nacionalidad al prohibir a los extranjeros desarrollar en el país actividades políticas de carácter nacional e internacional, bajo pena de ser sancionados de conformidad con la Ley.

En ese sentido el artículo 213 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas establece que será expulsado del territorio nacional, sin perjuicio de las demás sanciones a que pueda hacerse acreedor, el extranjero que obstaculice en cualquier forma la función electoral o se inmiscuya públicamente en asuntos políticos internos.

Este mismo artículo también preceptúa que el extranjero que en forma ilícita porte tarjeta de identidad como hondureño y que ejerza el sufragio, será sancionado con la pena de diez (10) años de reclusión, sin perjuicio de su expulsión del país al término de la condena.

De lo anterior se concluye que el ejercicio de los derechos políticos es exclusivo de los ciudadanos hondureños ya sea por nacimiento o por naturalización. Sin embargo existen ciertos derechos como el derecho a optar a los cargos de elección popular para los cuales se requiere

ser hondureño por nacimiento (Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados etc.).

5.3 Por razón del cargo

El artículo 240 de la Constitución de la República establece que no pueden ser elegidos Presidente ni Vicepresidente de la República: los Secretarios y Subsecretarios de Estado, Magistrados del Tribunal Supremo Electoral; Magistrados y Jueces del Poder Judicial, Presidentes, Vicepresidentes, Gerentes, Subgerentes, Directores, Subdirectores, Secretarios Ejecutivos de Instituciones Descentralizadas y Desconcentradas; Miembros del Tribunal Superior de Cuentas; Procurador y Sub Procurador General de la República; Director y Subdirectores del Registro Nacional de las Personas; Procurador y Sub Procurador del Ambiente; Fiscal General de la República y Fiscal General Adjunto; Superintendente de Concesiones y Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, que hayan ejercido sus funciones durante el año anterior a la fecha de elección del Presidente de la República. El Presidente del Congreso Nacional y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia no podrán ser candidatos a la Presidencia de la República para el período constitucional siguiente a aquel para el cual fueron elegidos.

El artículo 240 constitucional precitado se reformó mediante Decreto 412-2002 de fecha 13 de noviembre del 2002 y fue ratificado por Decreto 154-2003 de fecha 23 de septiembre del 2003 y publicado en el *Diario Oficial La Gaceta* No. 29,800 de fecha 6 de junio del 2002. Esta reforma tiene como objetivo primordial impedir que los funcionarios públicos como el Presidente del Congreso Nacional y de la Corte Suprema de Justicia, se aprovechen del cargo que ostentan para participar en los procesos electorales para optar al cargo de Presidente de la República y así evitar que se financien campañas políticas con los bienes del Estado hondureño, tal y como ha sucedido en las dos últimas campañas electorales (1997 y 2001). Sin embargo, y tras haber firmado como Presidente del Congreso Nacional esta reforma que le prohíbe optar al cargo de Presidente de la República, el Licenciado Porfirio Lobo Sosa se postuló como candidato, haciendo caso omiso a las advertencias de la inconstitucionalidad de su candidatura que le hiciera el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y algunas organizaciones de sociedad civil y en las elecciones internas del Partido Nacional resultó electo como candidato oficial al cargo de Presidente

de la República, en flagrante violación a la norma constitucional que él mismo aprobó y con la grave consecuencia del despilfarro de los bienes del Estado al valerse de las prerrogativas que le otorga el ser Presidente de ese Poder del Estado para promocionar su figura y los proyectos de gobierno que impulsa en razón de su cargo.

5.4 Ciudadanos de alta en las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad del Estado

El artículo 37 establece límites al derecho a elegir y ser electo que tienen los ciudadanos hondureños, al establecer que: “Los ciudadanos de alta en las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado, no podrán ejercer el sufragio, pero sí serán elegibles en los casos no prohibidos por la Ley”. En consonancia con esta prohibición, el artículo 238 constitucional establece que no pueden ser elegidos Presidente, ni Vicepresidente de la República, los que hayan ejercido sus funciones durante los últimos doce meses anteriores a la fecha de la elección, y el artículo 199, también establece que no pueden ser elegidos Diputados.

Congruente con esta inhabilidad, la Constitución de la República establece que las Fuerzas Armadas es una institución nacional de carácter permanente, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante, asignándoles la tarea de garantizar el libre ejercicio del sufragio, la custodia, transporte y vigilancia de los materiales electorales y demás aspectos de la seguridad del proceso, para lo cual el Presidente de la República, debe ponerlas a disposición del Tribunal Supremo Electoral un mes antes de las elecciones, hasta la declaratoria de las mismas¹⁶.

5.5 Inhabilidades por parentesco

El artículo 240 constitucional establece que no pueden ser elegidos Presidente ni Vicepresidente de la República: el cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente y Vicepresidente de la República, que hubieren ejercido la Presidencia en el año precedente a la elección.

Asimismo, conforme el artículo 199 de la Constitución de la República, no pueden ser elegidos diputados: el cónyuge y los parientes

¹⁶ Artículo 272 de la Constitución de la República.

dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente y Vicepresidente de la República; los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; los jefes militares con jurisdicción nacional; los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y el Director y los Subdirectores del Registro Nacional de las Personas; el Procurador y Sub-Procurador General de la República, Miembros del Tribunal Superior de Cuentas, Fiscal General de la República y Fiscal General Adjunto, Procurador del Medio Ambiente, el Superintendente de Concesiones y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

Estas incompatibilidades e inhabilidades afectarán a quienes desempeñen los cargos indicados dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

Como ejemplo de las inhabilidades por parentesco, considero menester citar el caso del actual Secretario del Congreso Nacional abogado Juan Orlando Hernández, quien fue electo en las pasadas elecciones internas del Partido Nacional para ser candidato a Diputado al Congreso Nacional de la República en las elecciones generales a realizarse en noviembre de este año, candidatura que no debió inscribirse, ya que es de público conocimiento que la abogada María Elena Matute, quien ostenta el cargo de magistrado de la Honorable Corte Suprema de Justicia está casada con un hermano de éste y por ende son parientes dentro del segundo grado de afinidad, lo cual lo inhabilita para ser inscrito como candidato a diputado.

Irónicamente, la Carta Fundamental no da el mismo tratamiento cuando se trata de las inhabilidades para ser elegido magistrado, ya que conforme el artículo 310 constitucional “No pueden ser elegidos magistrados a la Corte Suprema de Justicia: 1) Los que tengan cualquiera de las inhabilidades para ser Secretario de Estado; y 2) Los cónyuges y los parientes entre sí en el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad”.

De lo anterior se concluye, que no fue ilegal la elección de la abogada María Elena Matute para ocupar el cargo de magistrado de la Corte Suprema de Justicia, siendo diputado y a la vez secretario del Congreso Nacional su cuñado Juan Orlando Hernández, ya que ese parentesco no constituye causa de inhabilitación. Caso contrario, ocurre en este momento, ya que por estar emparentados en el segundo grado de afinidad, el abogado Juan Orlando Hernández no podía ni debía ser inscrito como candidato a diputado, en virtud de que el parentesco que

los une, es causa de inhabilitación conforme el artículo 199 numerales 2 y 10 de nuestra Constitución.

El Tribunal Supremo Electoral fundamentándose en que la Constitución de la República está por debajo de los tratados internacionales y que Hernández ya es diputado, y el caso de la incompatibilidad únicamente afecta a los que se postulan por primera vez, ordenó la inscripción como candidato a diputado del abogado Juan Orlando Hernández por mayoría de votos, ya que el representante del Partido Liberal y actual Presidente disintió.

Al conocerse la decisión del Tribunal Supremo Electoral de inscribir al abogado Juan Orlando Hernández como candidato a diputado, el abogado Rassel Antonio Tomé impugnó dicha resolución, interponiendo el Recurso de Amparo No. S-CO-1456-2005 ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, contra la resolución dictada por el Tribunal Supremo Electoral de fecha 28 de septiembre de 2005, en la que se ordenó la inscripción como candidato a diputado del abogado Hernández, por considerar que dicha resolución es violatoria de la Constitución de la República.

Al conocer del Recurso de Amparo la Sala de lo Constitucional se puso de acuerdo sólo en lo que se refiere a la admisión del recurso, no lográndose consenso en lo que respecta a la suspensión del acto reclamado, lo que ocasionó que el expediente se remitiera al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a efecto de que se decidiera sobre la admisión del recurso con o sin suspensión del acto reclamado¹⁷.

El 18 de noviembre de 2005, a sólo 9 días para que se realicen las elecciones generales y cuando ya han sido impresos los votos con la fotografía del abogado Juan Orlando Hernández como candidato a diputado por el Partido Nacional, la Corte Suprema de Justicia

¹⁷ El artículo 316 de la Constitución de la República dice: “La Corte Suprema de Justicia estará organizada en salas, una de las cuales es la de lo Constitucional. Cuando las sentencias de las salas se pronuncien por unanimidad de votos, se proferirán en nombre de la Corte Suprema de Justicia y tendrán el carácter de definitivas. Cuando las sentencias se pronuncien por mayoría de votos, deberán someterse al Pleno de la Corte Suprema de Justicia. La Sala de lo Constitucional tendrá las atribuciones siguientes: 1) Conocer de conformidad con esta Constitución y la Ley, de los recursos de *Hábeas Corpus*, Amparo, Inconstitucionalidad y Revisión; y, 2) Dirimir los conflictos entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo Electoral, así como, entre las demás entidades u órganos que indique la ley; las sentencias en que se declare la inconstitucionalidad de una norma será de ejecución inmediata y tendrán efectos generales, y por tanto derogarán la norma inconstitucional, debiendo comunicarse al Congreso Nacional, quien lo hará publicar en el *Diario Oficial La Gaceta*. El Reglamento establecerá la organización y funcionamiento de las Salas”.

por mayoría de votos, sin discutir sobre la admisión del recurso con suspensión o no del acto reclamado como se le había solicitado, resuelve por mayoría de votos declarar inadmisibile el Recurso de Amparo presentado por el abogado Rassel Tomé, por falta de requisitos de procedimientos establecidos en la Ley de Justicia Constitucional, permitiendo con esta resolución que el abogado Juan Orlando Hernández participe en las elecciones generales como candidato a diputado, siendo cuñado de una magistrado de la Corte Suprema de Justicia, extremo que constituye una flagrante violación a la Constitución de la República.

Es importante mencionar que este fallo de la Corte Suprema de Justicia adquirió también un tinte político, ya que los magistrados que votaron a favor de no admitir el recurso son los que pertenecen al mismo instituto político por el cual se postula Hernández que es el Partido Nacional, y los que votaron en contra pertenecen al Partido Liberal.

5.6 Ser del estado seglar

En los requisitos para desempeñar la función, tanto para Presidente y Vicepresidente de la República, como para Diputado se establece como uno de los requisitos el pertenecer al Estado Secular. Sumado a ello, el artículo 77 de la Carta Magna aunque garantiza el libre ejercicio de todas las religiones y cultos sin preeminencia alguna, siempre que no contravengan las leyes y el orden público, indica que los ministros de las diversas religiones, no podrán ejercer cargos públicos ni hacer en ninguna forma propaganda política, invocando motivos de religión o valiéndose, como medio para tal fin, de las creencias religiosas del pueblo.

Estando vigentes la legislación precitada, en las elecciones internas realizadas en febrero de 2005, participaron como candidatos a diputado varios ministros religiosos, resultando electos tres de ellos (Mario Tomás Barahona Zelaya, Heriberto Antonio Chicas Portillo y Rafael Isidro Antunez), los cuales fueron inscritos como candidatos a diputados por el Tribunal Supremo Electoral.

Esta acción del organismo electoral provocó que el ciudadano y abogado Carlos Humberto Espinal interpusiera el 27 de julio de 2005, Recurso de Amparo No. 873-2005 ante la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia contra la resolución del Tribunal Supremo Electoral que ordena la inscripción como candidatos

a diputados de los ministros religiosos Mario Tomás Barahona Zelaya, Heriberto Antonio Chicas Portillo y Rafael Isidro Antunez.

Al emitir sentencia en este recurso, la Sala de lo Constitucional por unanimidad de votos *otorgó de pleno derecho el recurso*, declarando violada la declaración constitucional contenida en el artículo 77 en relación con el 198 numeral 4 de la Constitución, por habersele caducado el término concedido al Tribunal Supremo Electoral para remitir en tiempo y forma el informe solicitado por la Corte Suprema de Justicia relativa a la habilitación como aspirantes a diputados al Congreso Nacional a los ministros religiosos, sin haber justificado causa fortuita o fuerza mayor que le impidiera cumplir con lo ordenado.

En fecha 14 de julio de 20005, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, presentó ante el Tribunal Supremo Electoral una *solicitud de nulidad de la resolución que confirma la inscripción como candidatos a diputados del Congreso Nacional a los ministros religiosos*.

Más de un mes después de que la Corte Suprema de Justicia había otorgado por razones de forma el amparo contra la inscripción de los ministros religiosos, el Tribunal Supremo Electoral, sin entrar a consideraciones de fondo y basándose en la sentencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia, resolvió declarando con lugar la solicitud de nulidad presentada por el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

No conforme con estas resoluciones los ministros religiosos Mario Tomás Barahona Zelaya y Heriberto Antonio Chicas Portillo interpusieron Recurso de Amparo No. S-CO-1327-2000 ante la Corte Suprema de Justicia, el cual fue resuelto mediante sentencia de fecha 18 de octubre de 2005, declarando la Sala de lo Constitucional por unanimidad de votos inadmisibles el recurso, fundamentado en que ese Tribunal ya había otorgado de pleno derecho el Recurso de Amparo No. S-CO-873-2005, lo que volvía improcedente la admisión por haber igualdad de personas, de asunto a tratar y de acto impugnado y que es inadmisibles el Recurso de Amparo cuando han cesado los efectos del acto reclamado, tal y como ocurre en ese caso.

Persistiendo en sus aspiraciones políticas el ministro religioso Mario Tomás Barahona Zelaya logró que la suplente que resultó electa en las elecciones internas, quien no estaba inhabilitada y por Ley le correspondía ocupar la vacante dejada por él, renunciara a su candidatura y que el Partido Nacional inscribiera en su lugar como

candidato a diputado a su hijo del mismo nombre Mario Tomás Barahona, lo cual es una burla a la voluntad popular pues su hijo no participó en las elecciones internas.

Considero que en este caso, lo ideal hubiera sido que tanto la Corte Suprema de Justicia, como el Tribunal Supremo Electoral, al emitir sus resoluciones hicieran una valoración de fondo sobre el alcance de las disposiciones constitucionales, lo que le daría seguridad jurídica a todos los hondureños, ya que en el pueblo se siente la incertidumbre en estos temas electorales, situación que se agrava cuando el religioso Barahona manifiesta según el periódico *El Heraldo*, que espera ser habilitado por la Corte Suprema de Justicia, y admite que su hijo del mismo nombre solamente le está cuidando la casilla¹⁸.

6. Conclusiones

- En su historia de república independiente, sólo en los últimos veinticinco años, Honduras ha vivido bajo la democracia constitucional durante un período continuo. La transición democrática iniciada en la década de los ochenta ha logrado consolidar hasta hoy elecciones libres, transparentes y sin restricciones a la participación ciudadana como método incuestionado de elección de los gobernantes. Un ejemplo de ello, es que en las próximas elecciones participarán, además de los observadores internacionales una gran cantidad de observadores nacionales propuestos por las organizaciones de sociedad civil y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.
- En materia de equidad de género, aunque ha habido importantes avances como el establecimiento de una base del 30% como mínimo de participación para las mujeres aplicable a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados (as) propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, alcaldes, vice alcaldes y regidores, es necesario definir claramente la aplicación de esta cuota, para evitar interpretaciones distintas entre los partidos políticos, sus movimientos y corrientes internas, ya que la experiencia ha demostrado que los movimientos que cumplieron con la cuota, lo hicieron asignando en muchos casos suplencias o

¹⁸ Periódico *El Heraldo*, página 6 de fecha 2 de noviembre de 2005. Sección “Cobertura Especial Elecciones Generales Voto 2005”.

las últimas regidurías, volviendo escasas las posibilidades de las mujeres de ser electas.

- La reforma Constitucional que ordena la creación del Tribunal Supremo Electoral, generó grandes expectativas en la sociedad hondureña, las cuales se han visto frustradas por las debilidades presentadas por este organismo, ya que han sido de público conocimiento las violaciones a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas cometidas tanto por los partidos políticos en las elecciones generales, como por los movimientos o corrientes internas de las pasadas elecciones internas, sin que se les hayan aplicado a ninguno de ellos las multas y sanciones establecidas en la Ley.
- Las debilidades y la ingerencia política partidista en el Tribunal Supremo Electoral que es el ente encargado de ejercer la jurisdicción electoral, ha sido evidenciada con la inscripción del licenciado Porfirio Lobo Sosa, actual Presidente del Congreso Nacional como candidato a Presidente de la República por el Partido Nacional; del abogado Juan Orlando Hernández, actual Secretario del Congreso Nacional y cuñado de la magistrada María Elena Matute como candidato a diputado por el Partido Nacional; el manejo de las inscripciones de los ministros religiosos como candidatos a diputados y la sustitución del director y sub-director del Registro Nacional de las Personas quienes habían sido elegidos por cinco años, constituyendo todos estos casos flagrantes violaciones a la Constitución de la República.
- Aunque el voto en el extranjero que se implementó en el país desde las pasadas elecciones generales (2001), constituyó un gran avance en materia de participación ciudadana con respecto al ejercicio del sufragio, si lo comparamos con la poca cantidad de hondureños que participan en el mismo y el costo económico que trae consigo para el Estado de Honduras, estas dos circunstancias nos obligan a afirmar que el costo de dicho proceso ha resultado demasiado oneroso para la sociedad hondureña.
- No obstante la gran cantidad de normas que contiene la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas sobre el desarrollo de los procesos electorales, la transparencia y rendición de cuentas por parte de los partidos políticos con respecto al financiamiento de las campañas, las mismas han resultado ilusorias debido a la falta de aplicación por parte del Tribunal Supremo Electoral.

- La reciente creación de la Sala de lo Constitucional y el haberse modificado la forma de elección de los actuales magistrados de la Corte Suprema de Justicia, generó grandes expectativas en el pueblo hondureño para lograr la soñada despolitización del Poder Judicial, las cuales han resultado frustradas con la actuación de ambos tribunales, quienes al conocer de los Recursos de Amparo que les fueron interpuestos contra las decisiones violatorias de la Constitución de la República tomadas por el Tribunal Supremo Electoral, resolvieron, fundamentándose en normas de carácter procedimental, que le otorgaron el carácter de cosa juzgada a las ilegales decisiones del Tribunal Supremo Electoral.
- En general, puedo afirmar que en Honduras no es suficiente con la emisión de nuevas leyes en materia electoral y la creación de nuevos organismos que en teoría podrían perfeccionar el proceso, ya que si no logramos eliminar la cultura de corrupción que impera en los funcionarios que son elegidos para aplicarlas, a fin de exijan su cumplimiento y se sometan al imperio de la Ley, nunca lograremos consolidar un verdadero Estado democrático de derecho.

Bibliografía

Constitución de la República de Honduras. Decreto No. 131 del 11 de enero de 1982. Publicada el 20 de enero de 1982. *Diario Oficial La Gaceta* No. 23,612.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Diario *El Heraldo* de fecha 2 y 18 de noviembre de 2005.

Expediente judicial contentivo del Recurso de Amparo No. 873-2005, interpuesto por el abogado Carlos Humberto Espinal el 27 de julio de 2005, ante la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia y contra la resolución del Tribunal Supremo Electoral que ordenó la inscripción de los ministros religiosos

Expediente judicial contentivo del Recurso de Amparo No. S-CO-1327-2000, interpuesto por los ministros religiosos Mario Tomás Barahona Zelaya y Heriberto Antonio Chicas Portillo ante la Corte Suprema de Justicia contra la resolución del Tribunal Supremo Electoral, que anula su inscripción como candidatos a diputados.

Expediente judicial contentivo del Recurso de Amparo No. S-CO-1456-2000, interpuesto por el abogado Rassel Antonio Tomé contra la resolución dictada por el Tribunal Supremo Electoral de fecha 28 de septiembre de 2005, en la que se ordena la inscripción como candidato a diputado del abogado Juan Orlando Hernandez.

Ley de Igualdad de Oportunidades, aprobada por el Congreso Nacional mediante Decreto No. 34-2000, publicada en el *Diario Oficial La Gaceta* No. 29177, del 22 de mayo de 2000.

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Decreto No. 44-2004 del Congreso Nacional, publicada en el *Diario Oficial La Gaceta* No. 30,390 del 15 de mayo de 2004.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Resolución sobre La Promoción y Consolidación de la Democracia de la Comisión de Derechos Humanos 2000/47 aprobada en la 62 sesión de fecha 25 de abril del 2000 en votación nominal por 45 votos contra ninguno y 8 abstenciones.

Una Mirada al Proceso Electoral Primario 2005. Resultado del sistema de indicadores de seguimiento. Publicación realizada por el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos CIPRODEH.

Algunas consideraciones sobre participación política indígena en Guatemala

*Horacio Luis María Lazzari Mathieu**

Introducción

Hipótesis de trabajo

El presente estudio parte de la siguiente hipótesis: en la República de Guatemala la participación política de los pueblos indígenas es baja en relación al resto de la población del país, y dicha intervención en el proceso político local es particularmente baja en el caso de las mujeres indígenas.

Esta hipótesis de trabajo se complementa con otra: la abstención electoral de los pueblos indígenas guatemaltecos no está dada por características propias de este grupo, sino por factores de índole estructural, es decir, por la diversidad de condiciones socioeconómicas en las que los pueblos originarios deben subsistir.

Dicho marco reconoce su origen en la desatención que los mayas, xincas y garífunas han sufrido de parte de las diversas administraciones a través del tiempo, y que se ha plasmado en una legislación local que no está adaptada a la sociedad multilingüe, pluricultural y multiétnica reconocida en los Acuerdos de Paz, lo que ha hecho difícil la efectividad de éstos últimos sobre un derecho correspondiente a la cultura dominante.

Justificación

Este estudio espera, de comprobarse su hipótesis y determinados los factores que llevan a la exclusión de los indígenas en el país, poder efectuar un aporte para elevar la participación político-electoral de éstos.

* Argentino. Ex alumno del XXIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Funcionario de la Embajada de la República Argentina en Guatemala.

Para ser más específicos, lo que se pretende es tomar algunos de los problemas registrados en las elecciones generales llevadas a cabo en Guatemala en 2003 y, a la luz de la experiencia, la doctrina y algunas entrevistas con funcionarios de gobierno, formular sugerencias de reforma legislativa que, a juicio del autor de este trabajo, constituyen medios que harán más viable una mayor participación política indígena, contribuyendo a una relación más armónica y justa en la diversidad.

Alcance

Debido a la extensión del trabajo, éste no pretende constituirse en una guía extensiva de los problemas que originan la escasa participación de los indígenas en general y de la mujer indígena en particular, sino que buscará examinar algunas causas concretas que dificultan la participación indígena, proponiendo para tales situaciones jurídicas y de hecho posibles cursos de acción que gradualmente vayan haciendo camino en la eliminación de una discriminación ancestral, sin que ello implique que lo que se propone sea la mejor solución y, menos aún, la única viable.

Objetivos

Por lo expuesto, en este trabajo se efectuará una evaluación de la bibliografía disponible, utilizando datos cuantitativos cuando sean pertinentes, pero tendrá más bien una orientación hacia métodos cualitativos y hacia la propuesta legislativa.

Así, los objetivos del trabajo pueden resumirse en los siguientes:

- 1) Analizar la participación indígena en el período correspondiente a la campaña proselitista desarrollada en 2003, previo a las elecciones nacionales generales de noviembre de ese año.
- 2) Relevar la estructura jurídica del sistema electoral y de partidos político vigente en ese momento en el país, determinar si fueron objeto de cumplimiento y, caso contrario, las causas de dicho incumplimiento.
- 3) Identificar prácticas registradas durante la campaña proselitista y en el acto electoral que, aunque no estén reñidas con la letra de la legislación electoral, sí van contra su espíritu y se oponen a los objetivos de los Acuerdos de Paz, retrasando la incorporación plena de los indígenas al sistema político guatemalteco.

- 4) Ofrecer cursos de acción que contribuyan a la eliminación gradual de los problemas registrados en los acápite 2 y 3.

1. Aproximación al tema

1.1 Concepto

Corresponde en primer lugar aclarar a qué nos referimos al hablar de “participación política”. Ésta puede definirse como “toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal”¹.

Dicha definición comprende acciones que buscan incidir sobre medidas de carácter general y particular en la vida política de un país a través de modos tan diversos como concurrir a votar, participar en la campaña proselitista, comprometerse en actividad comunitaria o particular y vincularse a expresiones de protesta.

Ahora bien, para entender plenamente las dificultades de la población indígena en materia de participación política, es menester señalar la desigual distribución de la población indígena en el país, asentándose ésta mayoritariamente en el área rural, siendo su presencia en la ciudad capital muy limitada. Cabe aclarar que la presencia indígena en la segunda ciudad del país, Quetzaltenango, sí es destacable, aunque la gran diferencia poblacional que existe entre ambas ciudades mantiene en pie la premisa original.

Otro dato a tomar debidamente en cuenta es que el 42%² de la población del país corresponde a alguno de los 21 grupos etno-lingüísticos³ del pueblo maya, al pueblo xinca o al pueblo garífuna (afrodescendiente).

1.2 Breve reseña de la participación política indígena

Como lo puede apreciar el observador interesado en la historia política del país, los pueblos indígenas han sido víctimas desde la conquista, pasando por la colonia, hasta llegar al período republicano

¹ Centro de Asesoría y Promoción Electoral, *Diccionario Electoral, tomo II*, IIDH, San José de Costa Rica, 2ª edición, 2000, pág. 955.

² II Misión Indígena de Observación Electoral, *Informe Final Elecciones 2003*, Guatemala, 2004, pág. 101.

³ El pueblo maya está integrado por los pueblos achi, akateko, awakateco, chorti, cluj, itza, ixil, jakalteco, kanjobal, kaqchikel, kiche, mam, mopán, poqoman, poqomchi, qeqchi, sakapulteko, sipakapense, tektiteko, tzutujil y uspanteco.

independiente, de diferentes políticas que le han negado su especificidad a través de medidas de asimilación forzada o de eliminación y genocidio, transformando en minoría a una mayoría.

El Estado guatemalteco se constituyó como entidad central, y operó a través de la exclusión, imponiendo un modelo monoétnico y monocultural, con fuerte discriminación de los indígenas en materia de selección para los cargos de la administración pública, circunstancia que favoreció la permanencia de los mismos como grupo subyugado.

Resquicios de estas prácticas tristemente tradicionales que han sufrido los indígenas se extienden hasta nuestros días a través de actitudes cotidianas particularmente fuertes en lo que se refiere al desprecio del idioma y espiritualidad indígenas.

En este marco, la divergencia pública y la protesta de los pueblos maya, garífuna y xinca en el país ha sido más bien escasa, registrándose su inicio en el sentido que se le da a la palabra en la actualidad en el decenio que va de 1944 a 1954, marcado por gobiernos que, con fuerte respaldo popular, lograron establecer en Guatemala políticas de corte progresista.

Sin embargo, estos grupos no nacieron con especificidad indígena, sino que se desarrollaron en el marco de movimientos obreros y campesinos que reivindicaban el acceso a la tierra y recursos productivos del país, tradicionalmente en manos de la plutocracia nacional.

En 1954 se inicia un período contrarrevolucionario que combatió los movimientos indígenas antes referidos. Sin embargo, las bases del movimiento social quedaron asentadas, listas para resurgir cuando las circunstancias fueran propicias.

Así, el movimiento indígena continuó sin especificidad propia, con un contenido particular, determinado por las necesidades de los pueblos originarios, pero dentro de diversos continentes.

En la década de 1960, la participación indígena pasó al movimiento insurgente, pese a las dudas generadas en un primer momento en la dirigencia revolucionario sobre la posibilidad de la integración de los indígenas en la dialéctica de la lucha de clases.

Durante las décadas de 1970 y 1980, el endurecimiento de las políticas de contrainsurgencia llevó a un nuevo repliegue autoimpuesto de las demandas étnicas, por la calificación de “subversivas” que se les

asignó en el marco de la aplicación en América Latina de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Sólo con la finalización del conflicto ideológico este-oeste fue posible empezar a ver los reclamos de los pueblos indígenas sin la contaminación ideológica que había imperado décadas atrás.

En este marco, de 1990 a 1995, se consolidaron nuevos movimientos indígenas, esta vez con un contenido y un continente indígena claramente definido.

En la década del 90 se reagruparon los sectores étnicos provenientes de movimientos revolucionarios, sociales y religiosos, imprimiéndole a las nuevas agrupaciones indígenas características de sus formaciones de origen.

En 1992, año del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, los movimientos indígenas tomaron renovada fuerza, siendo percibidos como tales por la sociedad nacional e internacional, realizándose el Encuentro Continental de Pueblos Indígenas, llevado a cabo en la ciudad de Quetzaltenango.

También en 1992, Rigoberta Menchú Tum recibió el Premio Nóbel de la Paz, galardón que sin duda llevaba implícito el reconocimiento internacional de la legitimidad del reclamo indígena en Guatemala y América Latina.

Merece ser especialmente destacado 1995, año en el que el gobierno de Guatemala y la comandancia de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca suscribieron en México el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI).

El AIDPI marca el inicio de un cambio de actitud de la sociedad guatemalteca hacia los pueblos mayas, los que pasan de ser vistos como minoría a ser reconocidos como la mayoría del país.

En el primer quinquenio de la década de 1990 surgió también la Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA), instancia que agrupaba a diversos sectores indígenas con especificidad indígena propia.

En 1996 se suscribieron el Acuerdo de Paz Firme y Duradera y el Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz. Este tal vez ese pueda definirse como el momento de mayor consenso en la sociedad guatemalteca,

y marcó acaso el punto más propicio para el entendimiento e incorporación de los pueblos indígenas a la estructura política.

En efecto, los horrores del conflicto armado interno llevaron a los diversos actores de la sociedad local a buscar fórmulas, aún a costo de sacrificios personales o de clase, que fueran idóneas para superar las tradicionales antinomias que habían sido el motor perverso de un conflicto fratricida.

Consultando diarios de la época, se puede ver cómo, por ejemplo, el sector empresarial estaba anuente al aumento de las tasas de recaudación tributaria para conseguir así los recursos necesarios para llevar a buen puerto y en el tiempo programado los objetivos trazados por los Acuerdos de Paz.

Sin embargo, pasado el tiempo, dicho consenso se fue debilitando, y las partes fueron regresando paulatinamente a sus posiciones originales. El miedo al conflicto armado fue desapareciendo y, por consecuencia, fue declinando la voluntad de los actores para eliminar las causas que habían dado origen a la contienda.

El rechazo de la sociedad guatemalteca en el plebiscito de 1999⁴ a la incorporación a la Constitución Política del país de las enmiendas necesarias para dar sustento legal a documentos que eran por demás legítimos, marcó un punto de quiebre en la hoja de ruta de los Acuerdos de Paz, destacándose tal rechazo entre las causas más claras de la lentitud con que han avanzado esos compromisos.

Sin embargo, y pese a los contratiempos sufridos por los Acuerdos de Paz, éstos han constituido un punto de no retorno en lo que se refiere a la superación de la discriminación brutal y descarada que los pueblos indígenas sufrían antes de la suscripción de los mismos, tendiendo puentes entre éstos y la sociedad ladina dominante.

El AIDPI ha conducido a un profundo cambio de actitud del movimiento maya: los pueblos indígenas han dejado de ver al Estado como una contraparte hostil, para buscar ahora su fortalecimiento, ya que es éste el encargado de garantizar su plena ciudadanía.

⁴ En dicha oportunidad el 81,45% de los empadronados se abstuvo. El 9,4 votó por el “no” y el 7,5% lo hizo por el “sí”. En la ciudad capital se llevó a cabo una fuerte campaña contra el “sí”, encabezada y financiada por sectores tradicionales con temor a un eventual sector nativo dominante. Tampoco hubo transporte gratuito.

Por su parte, la administración pública también ha cambiado su percepción de los indígenas, pasando de una visión tutelar a otra de inclusión, lo que ha permitido que el número de funcionarios indígenas en la administración pública haya ido en aumento.

Sin embargo, dicha incorporación también se basa en la frágil estructura del sistema de partidos políticos imperante en Guatemala. Habitualmente, son los partidos los que proveen los cuadros para la administración pública, pero la volatilidad de las alianzas los ha obligado a buscar nuevos funcionarios dentro del movimiento social.

Los funcionarios de extracción indígena deben hacer frente a las tensiones existentes en el sistema, soportando en muchos casos las críticas de los integrantes de sus movimientos de origen, que los ven como cooptados, así como la desconfianza de otros funcionarios ya establecidos en el sistema burocrático, que muchas veces los perciben como el tributo que hay que sufragar para poder presentar una imagen de amplitud.

Gracias a este esfuerzo, los funcionarios provenientes del movimiento indígena han logrado pernear las reivindicaciones de sus fuerzas de origen en materia de recursos naturales, derechos de la mujer, y otros tantos temas en los más diversos niveles de la administración pública.

En síntesis, los Acuerdos de Paz han sido el punto de partida que ha dinamizado cambios en la estructura del Estado, aunque dichos cambios se han visto retrasados por diversos factores, principalmente el rechazo a la reforma constitucional de 1999 y la falta de recursos públicos para hacer frente a los compromisos que emanan de esos documentos.

En buena medida, se puede decir que son los movimientos sociales los que continúan velando por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, desde fuera del Estado como instituciones de la sociedad civil, y dentro del Estado a través de sus cuadros.

Para finalizar esta breve reseña histórica de la participación indígena, merece destacarse que en 2006, año en el que se cumplirá la primera década de la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, se abre una nueva esperanza para los Acuerdos de Paz.

Hacia fines del 2005, fue sancionada la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, cuerpo legal que estableció el compromiso del Estado de cumplir con las obligaciones que se encuentran pendientes.

En ese mismo año fue instalado el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz, ente de carácter multisectorial, que dentro de su agenda se espera retome la reforma constitucional necesaria para llevar a la práctica los aspectos pendientes de los Acuerdos de Paz, y la reforma fiscal que será menester para contar con los recursos económicos que permitan ejecutar las acciones públicas necesarias para que los Acuerdos de Paz sean una realidad.

En otras palabras, la sanción de la Ley Marco y la instalación del Consejo consolidan el carácter de agenda social de los Acuerdos de Paz, calidad que venía siendo erosionada desde el rechazo a la reforma constitucional en 1999.

2. Proceso electoral 2003

2.1 Legislación vigente

Constitución

La Constitución Política de la República de Guatemala se refiere a aspectos de la vida de los pueblos indígenas en sus Arts. 66 a 70, 136, 143 y en el Art. transitorio 18.

El Art. 66 reconoce, aunque no con la amplitud y fuerza del AIDPI, la presencia de los pueblos indígenas en Guatemala: “Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya”.

A la luz de los Acuerdos de Paz, se debe destacar que el Art. 66 pone a los pueblos indígenas en situación de minoría, y que sólo menciona al pueblo maya, sin ver la diversidad del mismo, olvidando además a los xincas y garífunas.

Los Arts. 67 a 70 se ocupan de manera tuitiva del tema de la tierra y del trabajo indígena.

El Art. 143, establece el español como idioma oficial, y reconoce a los idiomas indígenas, a los que denomina “lenguas vernáculas”, el carácter de “patrimonio cultural de la Nación”, sin darles sentido en materia electoral.

Sí reviste una especificidad levemente mayor el Art. transitorio 18, que establece la divulgación de la Constitución en quiché, mam, cakchiquel y kekchí.

Ley electoral y de partidos políticos y su reglamento

La Ley Electoral y de Partido Políticos se ocupa de la materia en sus Arts. 180, 181, 218, y 231.

Los Arts. 180 y 181 se refieren a las Juntas Receptoras de Votos y su integración. En el Art. 181 se establece que “Cada Junta Receptora de Votos estará integrada por tres miembros titulares que serán nombrados por la Junta Electoral Municipal correspondiente y quienes desempeñarán los cargos de Presidente, Secretario y Vocal respectivamente, debiéndose integrar a más tardar, quince días antes de la fecha de la elección correspondiente”.

Como se ve, no se indica que los miembros del cuerpo deban pertenecer a las etnias del lugar, ni que deban hablar el idioma de quienes asistirán al acto cívico para lograr ser un auxilio efectivo para los votantes.

El Art. 56 del Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, tampoco se refiere al tema: “Cada junta electoral municipal integrará las juntas receptoras de votos de su municipio con ciudadanos alfabetos vecinos del mismo, y de preferencia con quienes tengan experiencia en anteriores elecciones”.

En este caso no sólo no se hace referencia a la participación de indígenas, sino que el hecho de dar preferencia a quienes ya hayan participado en comicios anteriores, pese a la intención de agilizar el acto electoral, termina siendo otro elemento que refuerza la tradicional exclusión de los indígenas en Guatemala.

El Art. 218 de la Ley se refiere a las papeletas a utilizar para recibir la voluntad de los electores: “Las papeletas electorales que se utilizarán en cada mesa de votación se prepararán conforme al reglamento, debiéndose imprimir la cantidad necesaria. El Tribunal Supremo Electoral, juntamente con los fiscales nacionales de los partidos políticos, y comités cívicos electorales, aprobarán por mayoría absoluta de votos de los presentes, el modelo de papeletas a utilizarse para la emisión del voto. Asimismo, podrán vigilar el procedimiento de elaboración de las mismas”.

Pese a que este artículo fue reformado en 2004, no hay referencias a la inclusión de idiomas indígenas en las papeletas.

Sí hubo avances en lo que se refiere a la instalación de las Juntas Receptoras de Votos, abandonando la tradicional norma que

ordenaba el establecimiento de las mismas solamente en las cabeceras municipales.

Dicha práctica, que encontraba como fundamento limitar la presión que los terratenientes ejercían sobre sus empleados, evitando que el voto fuera forzado, terminó limitando la participación política que se buscaba proteger.

Afortunadamente, con la reforma de 2004, el Art. 231 quedó redactado así: “Es obligación de las juntas electorales municipales instalar las juntas receptoras de votos en las cabeceras municipales, aldeas, caseríos, cantones u otros lugares donde existan más de quinientos empadronados; en caso de existir núcleos poblacionales con menos de quinientos empadronados, el Tribunal Supremo Electoral deberá instalar las mesas de votación en la aldea, caserío, cantón o lugar que facilite la afluencia y conjuntar el número establecido”.

El Art. 136, inc. a), se refiere al derecho de los ciudadanos a inscribirse en el Registro de Ciudadanos, por lo que se necesita una activa participación del ciudadano para quedar integrado en los padrones.

2.2 Condiciones de vida de los pueblos indígenas

Como señala el Informe Final de la II Misión Indígena de Observación Electoral (II MIOE), “la información sobre Índice de Desarrollo Humano (IDH) por departamento muestra que éste tiene valores bastante desiguales y que tiende a tener una relación estrecha con dos características de la población: ruralidad y población indígena”⁵.

El informe también expresa que en los departamentos de nor-occidente, en promedio con un 75% de población indígena, es el lugar al que el Estado le asigna el menor gasto público, permitiendo así que las condiciones de vida de los indígenas de esos lugares continúen deteriorándose.

Como lo indica el informe 2001 de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), “los compromisos

⁵ II Misión Indígena de Observación Electoral, *Informe Final Elecciones 2003*, Guatemala, 2004, pág. 10.

relativos a los pueblos indígenas están entre los que registran mayor incumplimiento”⁶.

Para que los derechos postulados en el AIDPI sean una realidad, es necesario tomar medidas tendientes a mejorar el IDH de los pueblos indígenas a través de acciones que eleven su situación laboral, educacional, de salud, vivienda, etc.

2.3 Los pueblos indígenas en la agenda de los partidos políticos

La oferta de los partidos políticos para los pueblos indígenas en las elecciones 2003 fue escasa. La compleja problemática indígena fue tratada de manera parcial y en algunos aspectos puntuales por los partidos, sin propuestas concretas en materia de tierra, racismo o inclusión de la mujer indígena.

A continuación se detallan las propuestas de las fuerzas políticas que sí se ocuparon del tema:

URNG

La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), partido que llevaba en su fórmula electoral a un Vicepresidente indígena, contenía en su plataforma una propuesta de reforma educativa centrada en el reconocimiento del carácter multicultural y pluriétnico del país

GAN

La Gran Alianza Nacional (GAN), conglomerado formado por el Partido Patriota, el Movimiento Reformador y el Partido Solidaridad Nacional, se reunió con representantes de las comunidades lingüísticas del país en Tecpán, Departamento de Chimaltenango.

En dicha reunión se suscribió la llamada “Declaración de Iximché”, en la que se destacaba el rol de la diversidad cultural del país en la construcción de una plataforma desde la cual se pueda encarar de manera conjunta los problemas que aquejan al país; revitalizar la implementación del AIDPI; promover la incorporación de indígenas a los cuadros del servicio civil del Estado, incluyendo al Servicio Exterior; fortalecer la capacidad institucional de los entes que trabajan de manera cercana a la población, como las alcaldías indígenas, las municipalidades, los consejos de desarrollo y las gobernaciones

⁶ MINUGUA, *Los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz*, Guatemala, 2001, pág. 7.

departamentales; respeto de los sitios sagrados; priorizar políticas de Estado contra el racismo y la discriminación, a través de la concientización de todos los niveles del Estado, con particular énfasis en la educación formal; invertir en materia de servicios de salud, y prestación de los servicios de justicia en idiomas mayas; mayor inversión pública en educación bilingüe; promover la inclusión del derecho de las comunidades indígenas en el marco jurídico del Estado guatemalteco, aceptando la validez el derecho consuetudinario indígena, y su reconocimiento por los aportes a una cultura de justicia basada en la resolución pacífica, pronta y local de los conflictos, en el resarcimiento de las víctimas y la efectiva reincorporación social de los transgresores.

UNE

La Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), proponía la promoción el desarrollo cultural, la convivencia democrática como base de la interculturalidad; garantizar la plena inclusión de las etnias; garantizar la libertad de culto; y fomentar el reconocimiento de la realidad pluricultural, multiétnica y multilingüe como medio de reafirmar el orgullo nacional.

2.4 Convocatoria y recepción del sufragio

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) efectuó sus comunicados en 12 idiomas de uso en Guatemala entre los indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, “en la mayoría de radiodifusoras de la capital y de los departamentos fue notoria la falta de información en idiomas mayas”⁷.

En la tercera declaración de la II MIOE, se puso de manifestó “la dificultad de la ciudadanía, especialmente de mujeres y hombres que viven en las áreas rurales, en su mayoría indígena, que no tuvieron acceso a medios de transporte para llegar a los centros de votación. Todo lo contrario al caso de la capital, donde sí se contó con servicio de transporte gratuito”.

Como lo señaló la II MIOE, se destacan como los principales problemas el “monolingüismo, analfabetismo, desconocimiento del sistema electoral, discriminación contra los ancianos, las mujeres,

⁷ Misión Indígena de Observación Electoral, *Informe Final Elecciones 2003*, Guatemala, 2004, pág. 43.

particularmente las mujeres mayas, por ser pobres, por ser indígenas y cargar hijos”⁸.

Las juntas receptoras de votos estuvieron conformadas por mayoría de personas ladinas, aún en regiones de clara mayoría indígena.

La situación se hace particularmente sensible en el caso de las mujeres mayas, a las que se les asignan roles de apoyo, más que de conducción: “La participación de la mujer maya en mi departamento fue escasa, no vi a una sola mujer como presidenta de mesa, mucho menos como candidata a alcaldesa o diputada. Estaban como secretarías, vocales, fiscales o alguaciles de las juntas, siempre en cargos menores”⁹.

Como también subraya el informe ya citado, la razón de tal discriminación, más allá de los componentes culturales de la sociedad guatemalteca, es que es una elección estructurada para alfabetos de una sociedad monolingüística.

La II MIOE destaca en su segunda declaración:

En muchas comunidades y pueblos, con fuerte presencia indígena, ubicados en los departamentos de Alta y Baja Verapaz, Quetzaltenango, Totonicapán, San Marcos, Sololá, Quiché y Huehuetenango, entre muchos otros casos, la falta de delegados electorales con dominio del idioma local impidió una orientación efectiva y causó desinformación y lentitud al proceso, pérdida de tiempo y tediosas colas de hombres y mujeres mayas, lo cual constituye una falta de respeto para los votantes cuya existencia debe ser valorada en su justa dimensión, por cuanto enriquece y potencializa nuestras diversas expresiones de participación política.

En igual sentido, en informe presentado por los consultores Boneo y Torres-Rivas al TSE indica que “hay previsiones en la administración electoral que ayudan al ciudadano... trámites fáciles y directos para identificarse y para depositar el voto, boletas bien impresas, *cortesía explícita del personal que administra el acto del sufragio*”¹⁰ (el destacado no es de los autores).

⁸ Ibid., pág. 35.

⁹ Ibid., pág. 36, comentario referente al departamento de Huehuetenango.

¹⁰ Horacio Boneo & Edelberto Torres-Rivas, *¿Por qué no votan los guatemaltecos?: Estudio de participación y abstención electoral*, Guatemala, 2001, pág. 44.

El estudio antes citado también destaca las dificultades lingüísticas presentes: “Las dificultades para comprender el español son un impedimento relativo, tanto como el deficiente manejo de símbolos y conductas de tipo moderno/occidental que privan en el ambiente político”¹¹.

Asimismo, el informe indica que la composición de las juntas electorales municipales y juntas de recepción de votos no tuvo carácter multiétnico.

El estudio de Boneo y Torres-Rivas revela que el grado de analfabetismo es mayor entre los hombres y mujeres indígenas, siendo mayores las diferencias cuando se compara entre mujeres indígenas y ladinas que cuando dicho paralelo se establece entre hombres indígenas y ladinos.

El trabajo también muestra que mientras que la participación de mujeres alfabetas y hombres analfabetos tiene niveles de abstención similares a los de la población general, y mientras los hombres alfabetos presentan un nivel de abstención 15% inferior al de la población general, la abstención de las mujeres analfabetas es casi un 50% superior al promedio general.

Así las cosas, el estudio indica que “el núcleo duro de la abstención está constituido por mujeres analfabetas e indígenas”¹².

Como el mismo informe señala, las mujeres entrevistadas expresaron que “la política es cosa ajena a ellas, pues eso es para los hombres”.

En efecto, muchas mujeres indígenas carecen de documentos, o no están inscritas, o no van a votar porque su responsabilidad es ocuparse de los quehaceres domésticos, definidas estas responsabilidades en el marco de una sociedad tradicional con fuerte influencia del varón blanco mestizo.

Para dar otro ejemplo, el estudio en cuestión indica que el transporte y la distancia a los centros receptores de votos es sólo un elemento marginal a la hora de explicar la abstención electoral, pero que dichos factores operan con fuerza en dos casos, a saber, cuando la distancia constituye un factor objetivo de importancia o insalvable, y en el caso de las mujeres indígenas, alfabetas o no.

¹¹ Ibid., pág. 84

¹² Ibid., pág. 94.

2.5 Movilización de cuadros indígenas

Pese a estas circunstancias adversas, el pueblo maya ha ido ganando espacios en materia política, tanto en lo que se refiere al derecho de elegir como en lo referente a ser elegidos.

En las elecciones del 2003 dos candidatos indígenas se postularon para el Ejecutivo Nacional: Rigoberto Quemé Chay, por la coalición liderada por la Alianza Nueva Nación (ANN), y Pablo Ceto, candidato a la Vicepresidencia por la URNG.

Lamentablemente, por diversos factores la candidatura de Quemé Chay, quien ya había mostrado capacidad de conducción como Alcalde de Quetzaltenango, no llegó a consolidarse, retirándose de la contienda en agosto de 2003 por diferencias con un sector de la ANN.

También fue significativa la participación de indígenas en la disputa para el Congreso: el 30% de los candidatos fueron hombres indígenas y el 4% mujeres indígenas.

Finalmente, en el ámbito municipal fueron elegidos 118 alcaldes indígenas, lo que representa el 35,65% del total de los cargos en pugna.

También merecen ser destacada la participación de los indígenas en el proceso electoral. De especial interés resulta el Encuentro Nacional celebrado en mayo de 2003 en Iximché, Departamento de Chimaltenango.

En Iximché, representantes de 18 comunidades lingüísticas de los pueblos maya, xinca y garífuna se reunieron con delegados indígenas de 14 partidos políticos y 6 comités cívicos, con el fin de establecer un proceso que permita una mejora en su participación.

Entre las conclusiones se destaca la importancia de los líderes políticos indígenas como motores de la inserción de la cosmovisión maya en la realidad nacional y para el impulso del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en particular el AIDPI.

Asimismo, merece destacarse la marcha efectuada el 26 de noviembre del 2003, al término de la cual se entregó a los candidatos a la Primera Magistratura un extenso petitorio que abarcaba aspectos referentes al desarrollo cultural y socioeconómico del pueblo maya, para lo cual se proponían reformas legislativas, judiciales, medioambientales, en el plano internacional y, por supuesto, en el ámbito político doméstico.

Como puede verse, en los últimos años la participación política de los indígenas han venido en aumento, con mayor peso en sus comunidades que en el ámbito nacional. Sin embargo, la participación del grueso de la población indígena no ha seguido el mismo ritmo de crecimiento que la de sus líderes y sectores más movilizados, y es aquí donde este trabajo pretende centrarse.

2.6 Recapitulación

Pese a los espacios ganados por los indígenas en el gobierno municipal, en el ámbito nacional la participación indígena es minoritaria, destacando la exclusión que opera en el sistema político-electoral contra los pueblos originarios.

Esta realidad se mostró con especial fuerza en el caso de la mujer indígena, quien fue la gran excluida en el discurso y plataforma de los partidos políticos y, naturalmente, en lo que se refiere a designación interna en cargos de relevancia.

Así, para el período 2004-2008 fueron elegidos, por lista nacional como por departamentos, tan solo 15 diputados indígenas, entre los cuales sólo se cuenta una mujer indígena.

3. Conclusiones

Como se pudo ir viendo durante el desarrollo del trabajo, Guatemala presenta diversas dificultades a la participación política de los pueblos indígenas.

Dicha situación responde a factores de orden histórico, fundadas en una visión etnocéntrica de una supuesta “cultura superior” y que han constituido un círculo vicioso entre pobreza y exclusión, impidiendo la plena incorporación de los pueblos originarios al sistema político.

Por ello, la solución de fondo a la escasa participación electoral de los pueblos indígenas pasa por la mejora de las condiciones en que éstos desarrollan su vida, es decir, mejoras en salud, educación, justicia, vivienda, etc., para lo que resulta necesario el pleno reconocimiento de la existencia de una sociedad multiétnica, multicultural y multilingüe.

Sin embargo, tal tarea es de esperar demande bastante tiempo y recursos, por lo que vale la pena pensar en alternativas de solución a problemas puntuales, que si bien no determinarán un cambio radical en lo que se refiere a la situación de opresión histórica que han vivido

los indígenas, sí constituyen aportes a la mejora de la calidad de su ciudadanía.

3.1 Bases para la propuesta

El votar lleva implícitos costos para el votante, que están dados por los gastos que debe afrontar para presentarse en los lugares designados para efectuar los empadronamientos, centros de votación, las tasas que debe abonar por la confección de los documentos que habilitarán a la persona para la vida cívica, así como el costo de oportunidad que representa abandonar sus actividades particulares para ocuparse de los asuntos públicos.

Estas acotaciones son particularmente ciertas en el caso de los requisitos necesarios para la inscripción en los registros correspondientes, llegando a ser crítico en el caso de los pueblos indígenas si se tienen en cuenta los niveles de pobreza y pobreza extrema registrados en las áreas rurales del país.

Esta situación no contribuye a que la población excluida tenga actitudes de largo plazo, entre las que se encuentra la participación política, dado que su cotidianeidad conspira contra su compromiso político.

Por ello es que el presente trabajo pretende efectuar algunas propuestas de reforma legislativa que lleven a reducir los costos de la participación política de los pueblos indígenas.

La propuesta también encuentra sus bases jurídico-políticas en diversas fuentes.

El AIDPI fue suscrito en México D.F. el 31 de marzo de 1995. En sus considerandos el documento reconoce que los pueblos indígenas han sido sometidos a discriminación y que dicha realidad ha afectado y “sigue afectando profundamente a dichos pueblos, negándoles el pleno ejercicio de sus derechos y participación política, y entorpeciendo la configuración de una unidad nacional que refleje, en su justa medida con su plenitud de valores, la rica fisonomía plural de Guatemala”.

En el capítulo IV del Acuerdo, se establece que el gobierno propondría una Reforma Constitucional que tenga por objeto reconocer el carácter Guatemala como nación multiétnica, pluricultural y multilingüe. Como se dijo, dicha reforma constitucional fracasó, pero la legitimidad y necesidad de tal cambio sigue vigente.

El AIDPI también señala “el papel que corresponde a las autoridades de las comunidades, constituidas de acuerdo a sus normas consuetudinarias, en el manejo de sus asuntos”.

El Acuerdo también señala que “los pueblos indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida política del país, haciéndoles extremadamente difícil, si no imposible, su participación para la libre y completa expresión de sus demandas y la defensa de sus derechos”.

En el mismo sentido, y como respuesta a esta situación, se expresa que “es necesario institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional y nacional, y asegurar su libre participación en el proceso de toma de decisión en los distintos ámbitos de la vida nacional”, como así también que el gobierno se comprometa a promover las reformas legales e institucionales que faciliten, normen y garanticen tal participación.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha expedido sobre la violación de derechos políticos (Art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos) en el Caso Yatama vs. Nicaragua.

La jurisprudencia de la Corte en este campo es reducida en comparación con otros derechos que reiteradamente se han alegado como violados en la mayoría de los casos sometidos al Tribunal: derecho a la vida, a la libertad, al debido proceso, al acceso a la justicia, a la propiedad, etc.

Sin embargo, dicha sentencia sirve como orientación en el presente trabajo. En el caso “Yatama” la Corte indicó que Nicaragua no adoptó medidas legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos los derechos electorales del reclamante, especialmente no previó “normas en la ley electoral, en orden a facilitar la participación política de las organizaciones indígenas en los procesos electorales (...) de acuerdo al derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de los pueblos indígenas...”.

Así, lo que nos interesa en este caso es que la Corte ordenó a Nicaragua que adopte, en un plazo razonable, las medidas necesarias para que los integrantes de las comunidades indígenas y étnicas puedan participar en los procesos electorales en forma efectiva y tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres.

Es decir, la Corte estableció la necesidad de que el Estado como medidas conducentes a garantizar la efectiva participación política de los pueblos indígenas, no resultando suficiente que el Estado se abstenga de actos que dificulten tal participación.

3.2 Propuestas

A continuación se proponen algunas acciones que, vista la experiencia electoral 2003, considerados los antecedentes jurídico-políticos, y teniendo en cuenta la filosofía que inspira el respeto de la persona humana en la actualidad, resultan a criterio del autor, elementos de contribución limitada pero clara al aumento de la participación de los indígenas en el proceso político local.

- i) **Idioma de las boletas electorales.** Las boletas electorales, como se dijo, se imprimen en español, dificultando a los votantes indígenas la identificación del partido de su elección, lo que en muchas ocasiones lleva a las fuerzas políticas a buscar la identificación del símbolo partidario antes que el nombre del mismo o del candidato.

Por ello, resulta apropiada la incorporación de los idiomas mayas, xinca y garífuna a las boletas. Si bien es cierto que la cantidad de idiomas existentes en el país traería complicaciones de orden práctico, se podría iniciar el proyecto con la incorporaciones de dos o tres de los idiomas con más hablantes, a fin de determinar el grado de efectividad de tal incorporación.

- ii) **Empadronamiento automático al llegar a la mayoría de edad.** La necesidad de que los ciudadanos se inscriban en el Registro de Electores impone a los futuros electores un costo que dificulta la participación política de los mismos.

Por ello se sugiere que, aún manteniendo el carácter voluntario de voto (punto que debido a la extensión del presente trabajo no resultaría adecuado tratar), se produzca la inscripción automática del ciudadano al llegar a la mayoría de edad.

Tal propuesta ve ahora aumentar su factibilidad desde la sanción de la Ley del Registro Nacional de las Personas y la institucionalización del Documento Personal de Identificación que reemplazará a la Cédula de Vecindad.

- iii) **Ajuste de la Ley Electoral y de Partidos Políticos a la realidad multiétnica y multilingüe del país.** La legislación electoral debe ser adaptada para fomentar la participación de los pueblos

originarios del país, facilitando la recepción del sufragio de los indígenas a través de la incorporación de integrantes de los pueblos mayas, xinca y garífuna en las mesas receptoras de votos de las zonas con clara mayoría de tales etnias.

La composición de mesas con al menos un hombre o mujer indígena daría a los votantes confianza al momento de emitir su sufragio, amén de disponer de una persona que brindaría orientación al votante en su propio idioma, dándole un sentido de pertenencia e identificación con el proceso electoral, creando así confianza en el votante indígena para la próxima elección.

- iv) **Instrucción al personal electoral sobre la necesidad de trato amigable con los votantes.** Como lo destacó la II MIOE, el ejercicio de observación “permitió constatar por experiencia propia los niveles de discriminación racial que los pueblos indígenas deben enfrentar en estos procesos de ejercicio democrático: maltrato en las mesas, falta de orientación en idiomas mayas, falta de pluralidad del TSE en la conformación de las juntas y mesas electorales, discriminación en las filas de votantes, etcétera”.

Dicha situación nos lleva a pensar en la necesidad de que se integre en la capacitación que reciben los ciudadanos que integrarán las mesas receptoras un módulo en el que se destaque la importancia de un trato acorde y respetuoso hacia los hombres y mujeres indígenas que asisten al acto electoral, con particular énfasis en el apoyo a la mujer indígena.

- v) **Garantizar la gratuidad del transporte.** Si bien como lo explica el estudio de Boneo y Torres-Rivas, el transporte sólo determina la participación electoral en circunstancias específicas, resulta necesario a criterio del autor, que se garantice transporte gratuito en el interior, del mismo modo como se asegura en los centros urbanos.

Dicho aporte, por menor que pudiera ser, potenciaría a los otros, fortaleciendo la cadena de elementos que llevan a la población a participar. En otras palabras, así como la abstención electoral reconoce múltiples factores, una estrategia de fomento de la participación requiere fuerzas de la misma magnitud que actúen en sentido positivo, afirmando al ciudadano en el compromiso político.

Bibliografía

Centro de Asesoría y Promoción Electoral, *Diccionario Electoral, Tomo II*, IIDH, San José de Costa Rica, 2º edición, 2000.

Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala. Memoria del Silencio*, Guatemala, 1999.

Horacio Boneo & Edelberto Torres-Rivas, *¿Por qué no votan los guatemaltecos?: Estudio de participación y abstención electoral*, Guatemala, 2001.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, *Los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz*, Guatemala, 2001.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, *Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala*, Guatemala, 2004.

Misión Indígena de Observación Electoral, *Informe Final Elecciones 2003*, Guatemala, 2004.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, ECOSOC, 2003.

Textos legales

Constitución Política de la República de Guatemala.

Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decr. 1-85 y sus modificatorias).

Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo Nro. 181-87 del TSE).

Ley del Registro Nacional de las Personas (Decr. Nro. 90-2005), vigencia a partir del 21 de febrero del 2006.

Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, México D.F., 31 de marzo de 1995.

Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral, Estocolmo, 7 de diciembre de 1996.

Otras fuentes

Entrevistas con Lic. Saría Acevedo e Ing. Francisco Val, funcionarios responsables del seguimiento de la agenda pública de la Secretaría de la Paz de la República de Guatemala.

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

*Flávio Pimenta de Souza**

Acknowledgements

The preparation of this paper benefited from discussions with numerous supervisors and colleagues in the XXIII Interdisciplinary Course in Human Rights organized by the Inter-American Institute of Human Rights, particularly Isabel Albaladejo and José Miguel Guggiari Mendoza. It was written alongside briefing reports on Latin American politics (including high-quality applied research, practical policy advice, and policy-focused dissemination) to the Institute for Transnational Studies (ITS), a leading German independent think tank on global governance and politics. I am grateful to Randall Brenes and Uschi Gimmel for their comments and suggestions during the drafting process. The usual disclaimers apply.

Acronyms

ACHR	American Convention of Human Rights
CSO	Civil Society Organization
OAS	Organization of American States
OECD	Organization for Economic Development and Development
PT	Workers' Party
PTB	Brazilian Labor Party

* Brasileiro. Abogado. Ex alumno del XXIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Investigador de la Universidad para la Paz (Costa Rica), en el área de derechos humanos y derecho internacional.

TI	Transparency International
TSE	Brazilian Supreme Electoral Court
UN	United Nations
UNCAC	United Nations Convention against Corruption

Foreword

This paper aims in its introduction to explore the idea of ‘open politics’ as a useful tool to empower the ordinary citizen and combat political corruption in Brazil’s closed machine-like structure of political parties, mainly drawing on Paul Hilder’s mapping of re-energized ‘open parties.’ My main point here is that if citizens are encouraged to participate in the activities of political parties, political corruption can be dealt with participatory, smooth self-regulation mechanisms without resort to unpopular, hierarchical, one-size-fits-all solution of setting up congressional investigations with high-risk shortcomings to parliament’s day-to-day responsibilities. Thus, thoughtful approaches to parliamentary procedures, the perception and experience of political corruption by the society at large, legal and policy reforms aimed at reducing corruption and promoting citizens’ participation in political life will be interwoven throughout my analysis in this paper. Essentially, I question whether political parties are willing to reinvent themselves in a way that matches transformations of society, technology, and personal identity (mainly a fixation with charismatic leadership).

In chapter 2, I attempt to unravel Brazil’s access to information and political finance reform as promising policy and legal areas for enhancing transparency and accountability issues associated with the funding of political parties and election campaigns in the country. Moreover, a central aspect of this exploration is the interrogation of the role that law plays in regulating political corruption in everyday life, and, in turn, the impact of everyday practices on the law itself. Indeed, after the latest wave of corruption crisis in Brazil new legislation governing access to information was passed in an effort to spur more accountable and transparent forthcoming elections.

Further in chapter 3, I discuss the implications of practical measures for consultation and participation of society in fighting corruption. I suggest a common framework that allows ordinary citizens and civil society organizations (CSOs) to play an active role in policy-making alongside institutional frameworks (mainly the creation of effective

whistleblower protections). I intend to demonstrate that CSOs should find ways to turn people's understanding into legitimate evidence, and of combining community wisdom with expert evidence.

Finally, my concluding remarks aim to sketch recommendations in connection with preventive measures for fighting political corruption (mainly scandals linked to the financing of political parties and election campaigns) by increasing transparency and accountability. To this end, I will draw the reader's attention to the importance of providing access to government-held information and whistle-blower protection so that such preventive measures will counter conflicts of interest as well as unhelpful and time-consuming congressional investigations into corruption claims.

Introduction:

The Notion of Endemic Corruption Scandals around Brazilian Political Parties

Not only in Brazil but everywhere, public trust in political parties has withered. "By the mid-1960s political parties seemed to have exhausted their capacity to represent the aspirations of their constituencies, becoming hierarchical, bureaucratic and involved in a mediocratic chase for power."¹ More than that, the financing of political parties and election campaigns has become a key issue in the debate about the functioning of democracy throughout the world. By the way, from early 2005 onwards Brazil has been involved in a serious political crisis which is associated with alleged illegal funding of the ruling Workers Party (PT) alongside a monthly government-led cash-for-votes practices for passing laws in the country's parliament.

It is noteworthy that in a political system with a large number of small parties in Congress and no party loyalty for voting, it is not the first time a ruling party's leadership has resorted to paying for the election campaigns of allies to ensure enough votes to pass legislation. Likewise the use of undeclared electoral funds has been normal practice across the political spectrum in Brazil. As an illustration of that, in late 2004 the parliamentary inquiry's report called Banestado (a scandal-hit provincial bank) identified more than 90 politicians involved in tax evasion and money laundry seemingly related to illegal electoral funding.

¹ Chandhoke (2005) 5.

In any case, lately many different congressional commissions were set up to discover the facts about the most recent corruption claims. However, at the same time, public opinion has perceived that lawmakers were not making effective use of congressional hearings in order to tackle the problem. Indeed no convincing explanations were given to the ordinary citizen so far. Moreover, some political analysts even pointed out that long delays in the proceedings of congressional hearings were politically motivated (“blind eye turned”) and strategically placed to have an impact on forthcoming presidential elections.

As a result of these events, the general feeling among Brazilian people is that “the whole political system is geared to ‘stealing’ public money, and to guarantee immunity”. By the way, this paper draws on, and seeks to connect and explore further, the linkages between an effective legal framework, both regulatory and institutional, for curbing political corruption² (mainly scandals linked to the financing of political parties) and the engagement of civil society in getting institutions right based on values of integrity, equity, transparency and accountability.

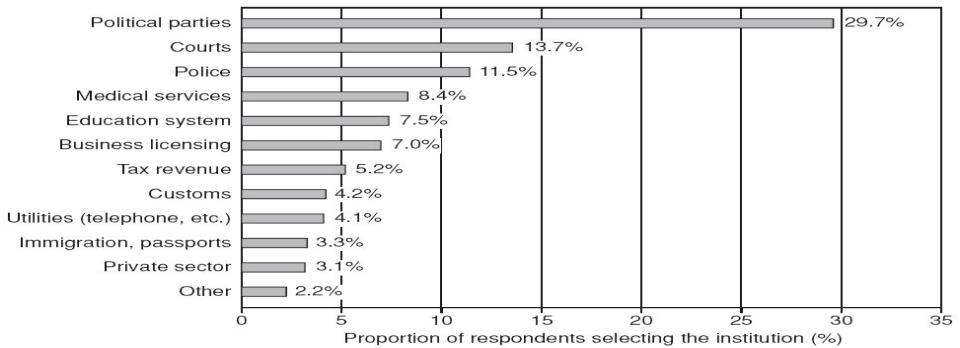
For further visual information on the perception and experience of corruption—especially paying closer attention to the priorities for eliminating corruption linked to political parties worldwide—, see the following graph 1 which shows some findings led by the Global Corruption Barometer 2003.³

² The necessarily reductive term “political corruption” is borrowed from Transparency International’s scholarship and means the abuse of entrusted power by political leaders for private gain, with the objective of increasing power or wealth; it also may take the form of “trading in influence” or granting favors that poison politics and threaten democracy. For a nice overview, see Hodes (2004).

³ This global public opinion survey was carried out in 47 countries across all continents and involved interviews in July 2002 with 40,838 people. The 47 countries were: Argentina, Austria, Bolivia, Bosnia and Herzegovina, Brazil, Britain, Bulgaria, Cameroon, Canada, China, Colombia, Costa Rica, Croatia, Denmark, Dominican Republic, Finland, Georgia, Germany, Guatemala, Hong Kong, India, Indonesia, Ireland, Israel, Italy, Japan, Luxembourg, Macedonia, Malaysia, Mexico, Netherlands, Nigeria, Norway, Pakistan, Panama, Peru, Poland, Portugal, Romania, Russia, South Africa, South Korea, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey and the United States.

Graph 1 Priorities for Eliminating Corruption*

* Respondents were asked: 'If you had a magic wand and you could eliminate corruption from one of the following institutions, what would your first choice be?'



As for the effective implementation of important policy measures regarding accountability and transparency in “doing politics”, if Brazil’s politicians seek to clean their tarnished image, they will have to undertake new routes towards what we should call “open politics”. In other words, Brazilian political parties must invite citizens into new and open processes of deliberation and participation that serve to include rather than exclude the ordinary voter from the rather specialized processes of decision-making. Similarly and according with Chandhoke’s view, “it is for these reasons that the attempt of the Greek politician George Papandreou to transform the nature of his Pasok party comes as a much-needed, welcome intervention into the entire debate on the crisis of representative democracy.”⁴ “What we would like to do as a party,” suggests Papandreou “is to develop a culture of debate, dialogue, and critical understanding of issues, where people can set priorities and are not simply told by the experts or their leaders what is right and wrong for them.”⁵

Apart from acknowledging the foundational element of free elections for a functional democracy, this paper is an attempt to analyze the role of civil society organizations in a claim for some form of social

⁴ Chandhoke (2005) 5.

⁵ Papandreou (2004) 4.

change in the exercise of their monitoring function *vis-à-vis* corruption scandals in party finance and election campaigns. In this regard, desirable measures to strengthen political accountability would include access to information laws, elements of direct democracy (such as referenda on major public projects), or other regular, legally recognized opportunities for participation by citizens or intermediary groups.

But, why not firstly address the root causes of the failure of current political parties? Indeed by not doing so, parties are running the risk of being made scapegoats for what went wrong. “In the wake of social and economic transformations wrought by globalization,” Chandhoke suggests that “traditional class and social cleavages have given way to new identities which can veer between the local and the global at the same time.”⁶ Taking up Chandhoke’s point, it can be said that if parties do not tap these new problems, needs and their accompanying fears, not surprisingly they will be in a state of collapse and presumably involved in opportunism and corruption claims. Following the heart of this debate, Paul Hilder comes up with four insights over the issue of reforming political mobilization within parties:

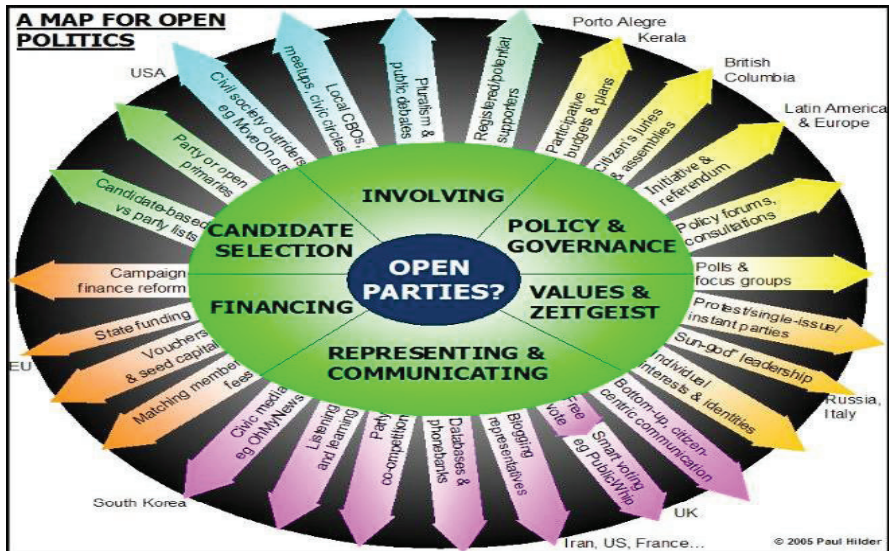
- Open up process of decision-making within parties, thereby transforming closed and highly bureaucratized machines into democratic institutions.
- Ensure parties are constantly in touch with the rather illusive public “voice” through referendums on crucial issues, or by providing arenas for public participation—such as the celebrated “participative budgeting” pioneered in Brazilian city of Porto Alegre.
- Link parties so that they listen to the many forums of opinion-making and opinion-breaking that exist today, from localized town-hall meetings to websites.
- Moving parties away from the domination of charismatic leaders and towards procedures that respect public arguments.⁷

Drawing on Hilder’s ideas, although a vision of the political party for an age of “open politics” may face an autocratic countertrend, scandals over endemic corruption pose unprecedented challenges beyond both party membership and the election process. Therefore, possibly open parties will draw on the forces and relationships which are charted below.

⁶ Chandhoke (2005) 5.

⁷ Hilder (2005) cited in Chandhoke (2005) 6.

Graph 2 A Map for Open Politics*



*Hilder (2005) 2.

Indeed political corruption (mainly illegal funding and “trading in influence” in Congress) can be controlled adequately not only through joint efforts aimed at raising the level of transparency of government action, but also and primarily granting voters free access to information about financing of political parties before candidates are to stand in the election. Unfortunately, Brazilian political system neither provides for effective corruption control nor satisfactory pre-emptive measure against non-accountable candidacy with regard to candidates’ approved financial statements (i.e. any sort of financial check prior to the election day). As a matter of fact, individual candidates are only supposed to disclose their accounts (sources of electoral funding) after elections come to an end (that is, *a posteriori*).

On the whole, there is no mid-term “checkpoint” for any auditing authority in Brazil. In this regard, the drawback of relying on such a liberal system has contributed to the perpetuation of loosen links between political parties and their candidates, who are increasingly dependent on private donors. In my own view, there will always be room for improvement in Brazil’s legal system that allows society

to have access to information, inasmuch as legal policies do not accommodate parties and their respective candidates on an equal footing with regard to accountability standards. For instance, yet the rules do not require that the accounts of political parties and their expense linked to election campaigns must be electronically collected and submitted to auditing authorities (public oversight bodies) as it is the case for individual candidates. Ironically, the electoral justice system does not allow individuals (independent candidates) to stand for elections without having proof of full membership in a formally registered party.

A Legal Framework with a View to Access to Information and Transparency Mechanisms: Demand for Disclosure

Even though laws governing electoral matters (mainly the Electoral Code 4737/65, Electoral Law 9504/97, Political Parties System Act 9096/95 and Law 9840/99 against Electoral Corruption) stress accountability and transparency in connection with electoral funding, there is a huge gap between a *de jure* framework and the reality. As Michael W. Collier puts it “Although the OAS and OECD conventions are important milestones in the fight against corruption, the gulf between these commitments and meaningful changes at home is wide. No country in the Western hemisphere has fully complied with the OAS convention’s main requirements, and progress has been slow.”⁸

As I have said earlier in chapter 1, the effective exercise of the right of access to information helps combat corruption, which is one of the factors that can seriously damage the stability of democratic governments in the countries of our hemisphere. Greater normative clarity and detail have yet to be put in place so that a more critical approach to the integration of human rights values into democratic experience can be enhanced.

As an illustration of painstakingly efforts which have been made to improve transparency and accountability, Brazilian Supreme Electoral Court (TSE) succeeded in tapping the gap between access to information laws and political corruption, closing loopholes in the foregoing legislation. The TSE successfully introduced a new requirement for candidates to submit their accounts before its auditing bodies, i.e. from the 2002 elections onwards, candidates are now required to electronically file their financial records up to 30 days

⁸ Collier (2001).

after the election day. Following that, it can be said that finally the TSE is more efficiently keeping track of the money candidates spend on their election campaigns and therefore is able to share this information with the society at large. Before this legal policy was adopted, corrupt practices were more commonplace since the corrupt had many ways to hide from courageous whistle-blowers, pressure groups and journalists. Unfortunately, political parties are not similarly required to electronically file their own accounts thus far. Under the circumstances, political parties' statements are still presented on paper, making it virtually impossible to aggregate the data and cross-reference information on parties and their donors. As a result and up till now, the TSE cannot process and properly disclose an in-depth picture of electoral funds nationwide.

Indeed, the possibility of introducing e-government strategies as regards the expense of election campaigns as well as checks on tax evasion and money laundering can shed some light on the problem of political corruption in Brazil. By doing so, electronically designed enforcement and supervision of regulatory measures will certainly bring about effectiveness at the expense of politically motivated congressional investigations.

As for the Brazilian rules on financing political parties and on election campaigns, indeed it can be said that the country's political system combines public and private funding. It should also be acknowledged that membership fees, traditional and non-controversial sources of finance, are not sufficient to face the ever-increasing expenditure of political competition. However, public funding barely accounts for 10 % of total costs which parties will have to cover when trying to gain visibility and obtain political support for their ideas throughout election campaigns.⁹ Therefore, candidates are for the most part dependent on private funds. Consequently private donors are very prone to ask politicians for personal or policy favors after the candidate is in power.

Following this, not surprisingly one may decipher that there is no diversity of income linked to financing of election campaigns in Brazil. A TI Brazil survey found that the majority of candidates running for law-makers in 2002 nationwide elections were fully dependent on just one single donor. In fact, that same year only one out of ten

⁹ The data was collected in 2002 general elections by Transparency International Brazil. For more information on the survey see www.transparencia.org.br/.

candidates was able to diversify his/her sources of finance in order not to concentrate more than 20 per cent of electoral funding on a single donor. What's more, as for private financing regulations there is no legal ban on donations made by firms which provide goods or services to the public administration sector. Only state enterprises and enterprises under state control, offshore funds and trade unions are prohibited from financing political parties and election campaigns.

Unfortunately, Brazil's legal framework does not tightly deals with a legal limit on the maximum sum of donations. Following an analogy of laws governing private donations in Latin American countries,¹⁰ Bruno Speck draws our attention to possible entry points for political corruption in Brazilian political life due to the lack of tight control. As a matter of fact, individual donations cannot amount to more than 10 per cent of a political party's annual budget in Bolivia. For example, in Ecuador corporate support cannot be higher than 10 per cent of the total spending linked to election campaigns. In Argentina the law sets the spending limit of 0.5 per cent for individual donations and of 1 per cent for corporate support in relation to individual candidates' total expense. Nevertheless, limits are exclusively set on the basis of donors' solvency in Brazil: accordingly individual donors cannot provide more than 10 per cent of their source of income and corporate funds are welcome up to the limit of 2 per cent of a company's profits.

Another big loophole in Electoral Law 9504/97 involves entry points for political corruption in connection with the article 27 which endorses citizens' financial support to political parties without having to declare funds under 1000 UFIR (approximately US\$461). Although this rule allows of only individuals to engage with "anonymous", small donations (clean money) under the foregoing limit, political analysts affirm that it has been used to channel a tidy sum linked to money laundering and illegitimate funds. Indeed anti-money laundering techniques have not been proved very successful in Brazil. Although there is only weak circumstantial evidence of the relationship between criminal gangs and politicians, large-scale drugs and arms trafficking are seriously thought to be exert considerable pressure on politicians' source of finance. The announced measures against money laundering are a somewhat belated effort to confront the growing power of organized crime in many of Brazil's big cities. Therefore, monitoring of the use of undeclared electoral funds has yet to pay closer attention to the

¹⁰ For more detailed case study on the funding of political parties and election campaigns in Brazil see Speck (2003).

interconnection between the culture of political corruption and the murky legal framework across the political spectrum in Brazil.

Furthermore, a core tenet of the Brazilian permissive auditing system, to which I referred earlier in chapter 1, is the minimal political finance reporting requirement touching upon citizens' donations to parties which are made in cash. Legally speaking, there is no duty to disclose the exact figure but rather an estimate for a "value added component" to parties' cash flow. Unfortunately, estimates of campaign costs are more frequently used than accurate numbers. In this case, much of what is discussed is highly speculative, anecdotal or otherwise lacking in empiricism.

No one should deny that political corruption is a hurdle to be overcome before transparency can be achieved in public life. Following that, an easy access to valuable information, which is of public interest, plays a vital role in empowering the ordinary citizen as well as in fighting the impacts of political corruption. In this sense, the disclosure of money flows in politics and the free exercise of freedom of expression through alternative media channels (mainly investigative journalism) are necessary tools for a deeper exposure of corruption. As a result, a mix of deterrence and compliance could prevent the corrupt from being involved in criminal activity. In any case, more than just the passage of a law governing disclosure in political life, society at large must be also provided with other outlets, including the people's court of last resort—that is, the press.¹¹

Brazilian laws formally ensure constitutional guarantees into free access to state-held information at local and national level, as well as the action of *habeas data*. Article 5 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil provides: "All persons are assured of access to information and protection for the confidentiality of their sources when necessary for the exercise of their profession."¹² There is also a provision for the concession of *habeas data* "to permit knowledge of personal information maintained in the records or databases of government or public agencies or to rectify data when the person concerned does not prefer to do so through informal, judicial,

¹¹ Experts on corruption prevention tend to agree that this type of behaviour has always existed. But the recently widest possible circulation of news, ideas and opinions as well as the widest access to information by society at large has created a sense that corruption is on the increase. See Heywood (1997).

¹² Constitution of the Federative Republic of Brazil, article 5, section XIV.

or administrative channels.”¹³ Nevertheless, enforcement remains a problem. Getting the right information out of institutions is often an elusive quest.

However, the good news about people’s empowerment and “participatory monitoring” in Brazil is that a fresh joint TSE-Inland Revenue ruling has been in place since early January 2006 and it provides for cross-reference information on candidates, political parties and their donors.¹⁴ By the way, the newly introduced mechanism is able to provide the ordinary citizen with a number of valuable tools to engage in participative monitoring. Therefore, this type of legislation may bring about changes in policies and practices where the guiding principle will be based on the values of integrity, transparency and accountability. In fact, my concluding remarks in chapter 4 will be focused on the topical and operational relevance of the adoption of the foregoing legislation to the Brazil’s political finance system and its ramifications.

Political Corruption and Decentralization: less Charismatic Leaders, more Power for Deep and Participatory Democracy

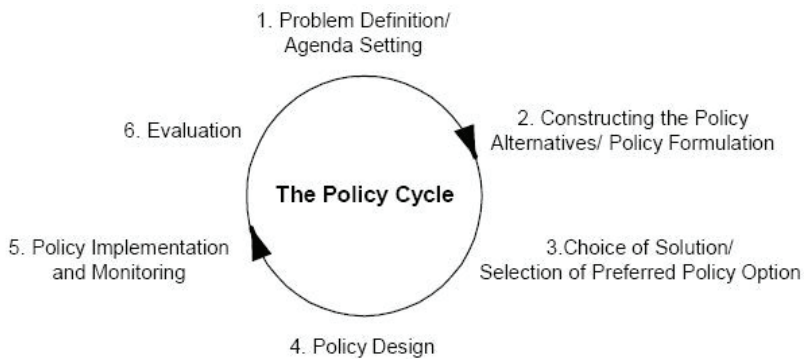
Even though hidden or secret methods of funding the electoral process breed skepticism and cynicism about democratic politics in Brazil’s political system, I firmly believe that CSOs still normally perform the greatest ability to call power-holders to account, thus inching parties towards greater openness and humility. The level of tolerance towards off-budget activities is diminishing. As an illustration of it, not surprisingly alleged off-budget activities were behind the most recent corruption crisis in Brazil, which involved an alleged cash-for-votes scheme alongside illegitimate funding of political parties and election campaigns. CSOs were even involved in talks about the odds on the current president responding to a possible impeachment. It is often only civil society initiatives that make laws regulating political finance work, mainly by monitoring enforcement, analyzing party accounts and making information accessible to the general public. Indeed political corruption is an issue of concern for Brazilians and it would not be fair to say that the government’s record does not come under public scrutiny touching upon corruption claims.

¹³ Ibid. section LXXII.

¹⁴ See appendix B *infra*.

On that account, individual citizens and CSOs are making effective use of their strength to influence policy processes around the fight against corruption. Drawing on Lasswell, we might say that the most common approach to the study of public policy disaggregates the process into a number of functional components. These can be mapped onto an idealized model of the policy cycle (see Graph 3).

Graph 3 Policy cycle



Source: Young and Quinn (2002) cited in Court J. and A. Pollard (2005).

For the purpose of this paper, I will concentrate on the analysis of monitoring and evaluation (maybe reformulation as well) in connection with the policy processes and CSOs acting as catalysts for change. Although CSOs will impact upon the various stages of the above policy cycle, essentially my argument is that the general public must become the driving force behind effective whistle blowing in order to help expose corruption in political life.

In fact, in my opinion the U.N. Convention against Corruption (UNCAC) is driven by the point I am trying to make as regards society at large serving as a potential whistle-blower in the prevention of and the fight against corruption—a closer look at the following articles would support my interpretation:

Article 13. Participation of Society:

1. Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to

promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as:

- a. Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the *public decision-making processes*;
- b. Ensuring that the public has *effective access to information*;
- c. Undertaking public information activities that contribute to non-tolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula;
- d. Respecting, promoting and protecting the freedom to seek, receive, publish and disseminate information concerning corruption;
- e. That freedom may be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided for by law and are necessary:
 - i) For respect of the rights or reputations of others;
 - ii) For the protection of national security or public order or of public health or morals.

2. Each State Party shall take appropriate measures to ensure that the relevant anti-corruption bodies referred to in this Convention are known to the public and shall provide access to such bodies, where appropriate, for the *reporting, including anonymously*, of any incidents that may be considered to constitute an offence established in accordance with this Convention.

Article 32. Protection of witnesses, experts and victims:

1. Each State Party shall take appropriate measures in accordance with its domestic legal system and within its means to provide effective protection from potential retaliation or intimidation for witnesses and experts who give testimony concerning offences established in accordance with this Convention and, as appropriate, for their relatives and other persons close to them.

Article 33. Protection of reporting persons:

Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on

reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention.¹⁵

Thus, I am of the opinion that Brazil's current corruption scandals were boosted by the lack of whistle-blower protection and the permissive recourse to politicians' immunity along with endless, ineffective parliamentary commissions (CPI) investigating the corruption allegations. In any case, the corruption scandal was broken by Roberto Jefferson, the former leader of the government-allied Partido Trabalhista Brasileiro or the Brazilian Labor Party (PTB) and controversial whistle-blower, who denounced the money used by the PT, to bribe allied congressmen to support the government, came from overpriced contracts between state-owned companies and private businesses.

Under the circumstances the PTB whistle-blower was found to be reporting in bad faith and without showing compelling evidence of his allegations and their ramifications. Therefore, he was impeached by the congress and after that, paradoxically José Dirceu, president Lula's chief of staff, was in the firing line over Mr. Jefferson's accusations of mastering the whole PT bribery scheme among other corruption cases. Finally, Mr. Dirceu was also impeached in late November 2005 for breaking "parliamentary decorum." Indeed, the whistle-blower's expulsion from congress and the following impeachment of the one accused of wrongdoing by the first does not match with a fair policy or legal system around the prevention of and the fight against corruption.

Instead of looking for scapegoats for what went wrong, Brazil's political system should be trying to prevent it happening again. Inasmuch as Brazil's domestic law lags behind meeting treaty obligations as regards the UNCAC, there will still be room for improvement with regard to establishing appropriate enforcement mechanisms. At a UN panel discussion on the UNCAC in December last year, Washington's Ambassador John Bolton asserted that, "Governments, institutions and individuals need to do more than just voice a political statement. Resolutions here in New York are only helpful if they are followed by concrete initiatives."

¹⁵ See United Nations Convention against Corruption (emphasis added). In fact, Brazil has been a State Party to this U.N. treaty since 9 December of 2003 and subsequently ratified it on June 12, 2005.

The murder of Celso Daniel, mayor of Santo André from the PT, is illustrative of how effective protection from potential retaliation or intimidation for witnesses and whistle-blowers who give testimony concerning corrupt plots is very important under the UN Convention against Corruption. “Daniel was murdered in 2000 after he found out that PT members were extorting kickbacks from private businesses that supplied the town’s councils. The family says that Daniel told the PT directorate, including Lula’s private secretary Gilberto Carvalho, about what was happening in Santo André, only to be told that the money was to pay for the party’s debts. His brothers claim that Daniel threatened to denounce the practice but was murdered before he could talk to the police or the press.”¹⁶ Drawing from these examples, I embrace TI’s assessment of the adoption of anti-corruption conventions when Gillian Dell affirms that “Important as they are, the adoption of anti-corruption conventions is only a first step and only significant if there is follow-up.”

Again referring to the UNCAC and the participation of society in the prevention of and the fight against corruption, street protests framed the contemporary political discourse throughout the nineties and citizens paraded down the avenues to protest against the then Brazil’s charismatic president Fernando Collor de Melo. After the former president was directly linked to a number of corruption cases by his brother who blew the whistle on that in a *Veja* magazine interview, Collor lost the public’s trust and credible moral leadership. Brazilian people were starting to believe Collor’s government was bloated, corrupt and unresponsive. Following this, mainly CSOs—including social movements such as professional societies, trade unions, and the student movement (at that time organized under the umbrella motif *caras pintadas* or painted faces)—as well as the ordinary citizen pushed hard to hold the head of government accountable for alleged criminal activities involving political corruption.

Although formally speaking Brazilian voters do not have direct access to any legal recourse to remove elected politicians from office up till now,¹⁷ Collor was impeached in 1992 by the congress and brought to the justice system on a charge of embezzlement responding first and foremost to the public pressure and their successful impact upon the various stages of the foregoing policy cycle (see *supra* graph 3). Therefore, implementing legislation and changes in policies and practices calls for action by governments, individuals, CSOs, the private

¹⁶ *Latin American Brazil & Southern Cone Report* 2005, issue 12.

¹⁷ For more detailed comparative case study on higher levels of citizens’ empowerment, ownership, and free, meaningful, and active participation throughout democracies in South America, see Nohlen (2005).

sector, international institutions and others to maintain the political will and momentum reflected in anti-corruption conventions. In fact, it does not only refer to the UNCAC but also and especially to the Inter-American Convention against Corruption in our hemisphere.¹⁸

Not surprisingly and a decade later, again the impact of the media and the public opinion proved to be an essential part of a pluralistic democracy in fighting political corruption: “Roseana Sarney, daughter of former Brazilian president José Sarney, was a presidential hopeful for the 2002 election. Yet her reputation suffered irreparable damage when her own TV channel showed federal police uncovering 1.3 million *reais* (US\$400,000) in cash in a raid on one of her firms. Her husband and business partner ultimately admitted that the money had been earmarked to finance her campaign, in clear violation of funding regulations. The ensuing scandal forced Sarney to drop out of the presidential race in April 2002.”¹⁹

The increase in people’s participative monitoring and expectations gives rise to a new challenge: reinforcing policy and legal mechanisms to tackle the abuse of office—including reducing conflicts of interests (especially within congressional committees where investigations into corruption claims can be politically diverted to no man’s land), limiting recourse to immunity, repatriating stolen wealth, etc. In general terms, voters are unlikely to re-elect politicians found to be corrupt.

Conclusion: Preventing the Culture of Political Corruption

In light of recent efforts made by the TSE along with the Inland Revenue towards last-minute action to prevent political corruption ahead of this year’s election campaign in Brazil, it can be acknowledged that at least some movers and shakers are willing to bridge the gap in permissive campaign financing laws in Brazil. The joint TSE-Inland Revenue regulations were passed in early January 2006 and are aimed at recognizing the importance of an access to information regime, and of accountability as well as transparency in the funding of candidates and political parties throughout election campaigns. Although last year the congress failed to reach agreement and vote necessary reforms to the electoral system, the foregoing ruling is much-ballyhooed and hence

¹⁸ For the linkage between whistle-blower rules and the fight against corruption in our hemisphere, see the Inter-American Convention against Corruption, Article 3.1 (Preventive Measures).

¹⁹ Transparency International Global Corruption Report 2003.

there will not be considerable opposition to its approval and consequent enactment by law-makers.

Indeed, the topical and operational relevance of this initiative mainly targeting political party and campaign finance systems is based on strengthening and stabilizing democracy according to what stands out in article 5 of the Inter-American Democratic Charter: “The strengthening of political parties and other political organizations is a priority for democracy. Special attention will be paid to the problems associated with the high cost of election campaigns and the establishment of *a balanced and transparent system for their financing*.”²⁰ As a matter of fact, the new legislation will require both candidates and political parties to electronically file their financial information (accounts) and present it before electoral authorities and the Revenue every fifteen days—before the introduction of this regulation, candidates and political parties were required to report only once and for the most part after the election day. Another positive change is that from now on donations made to candidates and political parties will have to be attested on donors’ income tax form. Moreover, private donations to funding of political parties and candidates will not be allowed in cash anymore—only by check or wire transfer.

Drawing from what I have said about the bribery scheme in Brazilian politics and the large amount of money involved in off-budget transactions, I suggest that watchdogs and pressure groups in general cannot forget about the supply side of political corruption and the lack of strict limitations on legal donations from the private sector. It demonstrates how both public and private sectors are part of a culture of political corruption in the country. Another evidence of an existing culture of political corruption in Brazil is the fact that accusations against the PT and its allies in congress have revealed a web of corrupt ploys, not only used by the PT but widely practiced across the political spectrum. Not surprisingly, a 2003 World Economic Forum survey found that in 89 per cent of the 102 countries surveyed (Brazil included) the direct influence of legal political donations on specific policy outcomes is moderate or high.

If we talk about the PT’s corruption scandal, one immediate question pops up: where did all the dirty money come from? According to the *Latin American Brazil & Southern Cone Report*, “[o]ne of the possibilities being investigated is that the money used by the PT,

²⁰ Inter-American Democratic Charter, Article 5 (emphasis added).

to bribe allied congressmen to support the government, came from overpriced contracts between state-owned companies and private businesses. This is a widely practiced strategy employed by parties in government, which fill managerial posts in public-owned companies with political appointees. This customary practice is considered one of the main causes of corruption in Brazil.”²¹

Having said that, I assume that if there is political will to curb such an entrenched culture of political corruption, fair and effective access to public information as an exercise of the freedom of expression of the ordinary citizen must be put in place without delay. By doing so, there can be no doubt of the importance of forging closer ties between those fighting against corruption and those fighting for human rights (especially as regards laws governing access to state-held information).

In fact, a set of tools (functions or tactics in the policy process) can be pragmatically applied to tackle both political corruption and human rights violations. But how do we get there? The above-mentioned newly introduced legislation in Brazil is illustrative of how new technologies can be used to electronically collect and process fiscal information on candidates and political parties’ financial statements throughout the election campaign. The release of such official information might reveal how political corruption in connection with political finance and favors affects the whole of society and especially contributes to socioeconomic injustice. In general terms, the implementation of this type of participative monitoring will not only prevent corruption and the loss of citizens’ interest in the political life of their respective countries but also boost the ordinary citizen’s training and advocacy skills for follow-up activities involving anti-corruption laws. To put it differently, this practice would represent a sort of on-the-job training in human rights education for the public at large.

The Inter-American Court of Human Rights acknowledged that the “concept of public order in a democratic society requires the guarantee of the widest possible circulation of news, ideas and opinions as well as the widest access to information by society as a whole.”²² Thus, it is reasonable to infer that without public access to state-held information,

²¹ See *supra* note 16.

²² I/A Court H.R., Advisory Opinion OC-5/85, Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism (Articles 13 and 29 of the American Convention on Human Rights), November 13, 1985, Ser. A, No 5, para. 65.

the political benefits that flow from a climate of free expression cannot be fully realized.

As Mary Robson puts it:

From a human rights perspective, anticorruption activities and information can help identify and eliminate barriers to the enjoyment of human rights. That, in turn, would enable human rights bodies to recommend better preventive action. From the anti-corruption perspective, analyzing corruption in the light of its impact on human rights could well strengthen public understanding of the evils of corruption and lead to a stronger sense of public rejection. In addition, the use of the human rights legal machinery to raise cases of corruption as human rights violations in public *fora* might well bring positive results.²³

As for another pragmatic justification for access to information laws, it is worth noting that some international financial institutions explain that given the role of access to information in improving the flow of information, more and more open regimes can benefit the world economy; “because better information flows can improve resource allocation, they may be able to mitigate global financial volatility and crises.”²⁴ Moreover, it would also be very important to consider cross-reference information relating useful indicators for monitoring access to public information and the implementation of the Inter-American Convention against Corruption.

Governments have a tendency to treat access to information and transparency mechanisms as privileges, not positive rights. In other words, it is acknowledged on paper but perceived as a type of claw back clause (an exercise in futility). Indeed, it is noteworthy that this perception is and continues to be under the influence of an outdated and strict division between “negative” and “positive” rights, which could contribute to the idea that access to information is not protected under Article 13.1 of the American Convention of Human Rights.

Certainly, in article 13.1 of the ACHR, the right to freedom of expression and information: “includes the freedom to seek, receive, and impart information and ideas of all kinds regardless of frontiers,

²³ Transparency International *Global Corruption Report* 2004.

²⁴ World Bank, *World Development Report 2002*, “Building Institutions for Markets,” page 189.

either orally, in writing, in print, in the form of art, or through any other medium of one's choice."²⁵

According to the Report of the Special Rapporteur for Freedom of Expression, Eduardo A. Bertoni, as requested by the OAS Permanent Council pursuant to Resolution AG/RES. 1932 (XXXIII-O-03), from the plain language of the above-mentioned article, it is clear that no interpretation would put on the refusal of the exercise of the right to seek information. "[B]ut some might argue that this does not include a positive obligation on the part of the state to provide that which is freely sought. However, given an accurate understanding of what kinds of rights are protected by the American Convention, and using the traditional means of treaty interpretation under international law, it becomes clear that access to information is indeed a human right that is protected by the American Convention."²⁶ In this sense, article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties says that the ordinary meaning of the terms must be taken into account in their context, including the preamble, annexes and any agreements or instruments made "in connection with the conclusion of the treaty."²⁷ To this end, the possible interpretation of the word "seek" must be the least restrictive in accordance with the preamble and article 29 of the ACHR, which emphasize choosing the least restrictive interpretation possible and the remarkable importance of representative democracy.

In any event, as I have said before effective mechanisms granting access to information in Brazil and everywhere require more than the passage of a law. There must be a robust implementation of the act, which ensures that people and civil society are empowered to take advantage of the law. This is where community-based organizations, unions and nongovernmental organizations are needed.

The weaknesses are not only in the law itself. Obstacles such as high illiteracy rates continue to bedevil attempts at enforcement. The process of requesting information tends to be excessively formal, which poses a challenge to citizens and government officials alike.

It is not enough that public servants and holders of information are trained in implementing the act aimed at disclosing information—the

²⁵ See the American Convention of Human Rights, Article 13.1.

²⁶ See The Inter-American Commission on Human Rights Annual Report of the Special Rapporteur for Freedom of Expression 2003.

²⁷ Vienna Convention on the Law of Treaties, Article 31.2.

general public must be made aware of their right to know and its considerable interdependence on other fundamental rights.²⁸

Drawing on the observations of a BBC correspondent in Brazil, rights activists and legal professionals should realize that the use of the human rights legal apparatus to raise cases of corruption is not enough without additional political action at the cultural level. For instance,

[C]ulture of political corruption associated with disrespect for the law has, in the past, come from the very top of Brazilian society.

It was memorably summed up in a phrase attributed to President Getúlio Vargas—who ran Brazil with the backing of the military from 1930 to 1945, then as a democratically-elected leader from 1951 until his suicide in 1954.

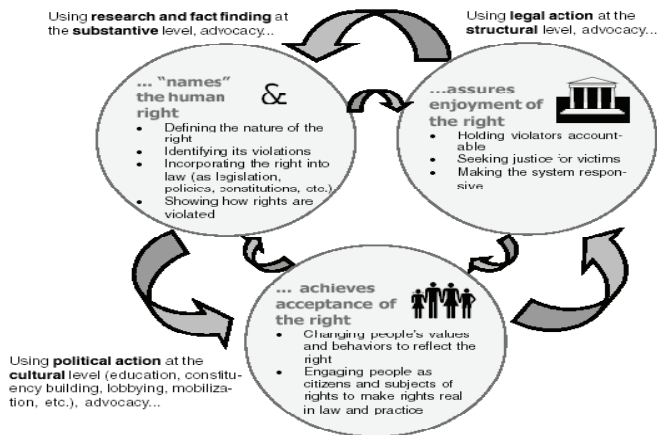
“For my friends, anything—for my enemies, the law,” he is reported to have said, highlighting the way in which Brazilians are seen as prizing personal loyalties over other social responsibilities.²⁹

Accordingly, in assessing effective human rights strategies towards access to information laws and political corruption it should be acknowledged the importance of three necessary and interactive processes and moments related to promoting and advancing these “evolving rights” (see graph 4 below, “The Dynamics of Human Rights Advocacy”).

²⁸ See, e.g., *Shabalala v. Attorney-General of the Transvaal* (South Africa); *Guerra and Others v. Italy* (European Court of Human Rights); *Jane Doe v. Board of Commissioners of Police for the Municipality of Toronto* (Canada); *Jagwanth* (2002).

²⁹ Plummer (2005).

Graph 4 The Dynamics of Human Rights Advocacy



From *Advocate's Strategy Workbook* (draft), by Margaret Schuler, Women, Law and Development International, 2001.

Thus, although I assume the interaction of all three circles above, I am of the opinion that Brazilians must concentrate their focus on both the circle on the upper right and the one at the bottom. In fact, I firmly believe that there are plenty anti-corruption regulations but no appropriate follow-up system for their enforcement neither consistent, public interest watchdog projects.

Drawing from his experience at the Carter Center, the former president of the United States, Jimmy Carter, reveals how democratic governance becomes vulnerable to a lack of access to information regime and responsive strategies with regard to political parties and election campaign finance systems:

In our experience there are two policy reforms that hold the most promise for reducing corruption and promoting citizens' confidence in government: development of an access to information regime and reform of political party and campaign finance systems. (...) Transparency in campaign and party finance is needed to bolster public faith in democratic institutions, especially political parties and legislatures. Citizens are increasingly angry and alienated when elected representatives respond to the selfish interests of campaign donors, instead of to the general public. This trend is evident in Latin

America and the Caribbean, where poverty and inequality persist despite democracy, but public skepticism about the disproportionate influence of wealthy and corporate donors has driven campaign finance reform efforts in the United States and Canada as well.³⁰

In short, the impact of civil society in holding the government accountable is boosting the fight against political corruption in Brazil, mainly through media coverage and whistle-blowing. To this end, laws governing access to public-held information are flourishing alongside the corruption crisis in the country. For instance, the bill 219 of February 26, 2003 on Access to Public Information is in line with the United States Freedom of Information Act and will regulate article 5.XXIII of the Constitution. It is being examined by the National Congress and after its adoption every citizen will have the “clear” right to receive information of personal, collective, or general interest from public organs, to be rendered in the time set out by law, subject to penalties.

Finally, it seems that the ordinary citizen cannot stand corruption and its “customary state of affairs” anymore (included ineffective parliamentary commissions into corruption claims). Indeed, candidates, political parties and politicians in general are often under heavy criticism. Recently, after the exposure of congressmen’s over-time payments without going to work, CSOs succeeded at being heard in the policy debate and getting an approving vote from Congress to abolish the foregoing payments for recalls during recess. The strength of the Brazilian people’s negative reaction to this kind of bad behavior and political corruption-related affairs is proof positive that public interest watchdog initiatives (e.g. whistle-blowing) and other people-centered approaches are more conducive to “social accountability”. Ultimately, political parties and their financing system must allow the society at large to form a clear view of the institutions’ work and to decide whether it is adequately fulfilling its mandate. If it is not the case, certainly the world will not be free of political corruption.

Bibliography

Annual Report of the Special Rapporteur for Freedom of Expression 2003, Inter-American Commission on Human Rights—Organization of

³⁰ See *supra* note 23.

American States (OAS). Available at <http://www.cidh.org/Relatoria/English/AnnualReports.htm>.

Chandhoke, Neera. "What the hell is 'civil society'?" openDemocracy: Available at http://www.opendemocracy.net/democracy-open_politics/article_2375.jsp, March 17, 2005.

Collier, Michael W. "Combating Corruption in Latin America" in *Journal of Interamerican Studies & World Affairs* 159 (January 1, 2001).

Funding of Political Parties and Election Campaigns, The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2003 http://www.idea.int/publications/funding_parties/introduction.pdf.

Global Corruption Report 2003, Transparency International (TI). Available at <http://www.globalcorruptionreport.org/gcr2003.html>.

Global Corruption Report 2004, Transparency International (TI). Available at <http://www.globalcorruptionreport.org/gcr2004.html>.

Heywood, Paul (ed.) *Political Corruption*, Blackwell. Oxford, 1997.

Hilder, Paul. "Open Parties? A Map of 21st Century Democracy." openDemocracy: Available at <http://www.opendemocracy.net/debates/article.jsp?id=3&debateId=122&articleId=2312>, January 19, 2005.

Hodess, Robin. "Introduction to Political Corruption" in *Transparency International: Global Corruption Report 2004*. Transparency International: Available at http://www.globalcorruptionreport.org/download/gcr2004/03_Introduction_to_political_corruption.pdf, January, 2004.

Jagwanth, Saras. "The Right to Information as a Leverage Right" in Calland & Tilley (eds.) *The Right to Know, The Right to Live*. Open Democracy Advice Center. New York, 2002.

Latin American Brazil and Southern Cone Report 2005, issue 12 (Latin American Newsletters: Available at <http://www.latinnews.com>)

Lasswell, H. "The Politics of Prevention" in *Psychopathology and Politics*. University of Chicago Press. Chicago, 1977.

Nohlen, Dieter. "Elections and Electoral Systems in the Americas Volume 2: South America" in Nohlen, D. (ed.) *Elections in the Americas*. Oxford University Press. New York, 2005.

Papandreou, George. "Go ahead George, change it all: George Papandreou interviewed." openDemocracy: Available at <http://www.opendemocracy.net/debates/article.jsp?id=3&debateId=122&articleId=2255>, December 06, 2004.

Pollard and Court. "How Civil Society Organizations Use Evidence to Influence Policy Processes: A Literature Review." ODI Working Paper 249, 2005.

Plummer, Robert. "Ruses that spring from Brazil's woes", BBC News Business, Wednesday, 14 December 2005, 00:10 GMT. Available at <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4468042.stm>.

Recommendation 1516, Parliamentary Assembly of the Council of Europe <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1516.htm>. 2001.

Resolution 105 of the Council of Europe on the financial transparency of the political parties and their democratic functioning at regional levels, Open Society Justice Initiative http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=101716, 2000.

Speck, Bruno. "Brasil: Estudio de Caso Nacional" in *Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, 2003.

VeneKlasen, Lisa; Valerie Miller; Cindy Clark and Molly Reilly. "Right-based approaches and beyond: challenges of linking rights and participation." IDS Working Paper 235, 2004.

World Bank. "Building Institutions for Markets." *World Development Report*, 2002.

Young, E. and L. Quinn. *Writing Effective Public Policy Papers: A Guide to Policy Advisers in Central and Eastern Europe*. Budapest: LGI. 2002.

Appendix A The use of images in fighting political corruption

Figure 1

Corruption. A Crime in every language.

Source: A poster by the United Nations Office on Drugs and Crime (2005).



Appendix B Bridging the gap in permissive campaign financing laws in Brazil

Latest joint TSE-Inland Revenue ruling on transparency and accountability issues associated with the funding of political parties and election campaigns in Brazil

PORTARIA CONJUNTA SRF/TSE Nº 74, DE 10 DE JANEIRO DE 2006

Dispõe sobre o intercâmbio de informações entre o Tribunal Superior Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal e dá outras providências.

O MINISTRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL e o SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL, no uso de suas atribuições, resolvem:

Art. 1º O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) encaminhará à Secretaria da Receita Federal (SRF), em conformidade com prazos e procedimentos por ele fixados para cada pleito eleitoral, informações relativas a prestação de contas dos candidatos a cargos eletivos e dos comitês financeiros de partidos políticos, especificando:

I - as fontes de arrecadação, com a indicação do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) dos respectivos doadores;

II - os recursos recebidos, financeiros ou não, e utilizados na campanha eleitoral, com a indicação de datas e valores;

III - o nome do candidato ou comitê financeiro beneficiário da doação, com indicação do número de inscrição no CNPJ e da conta bancária utilizada;

IV - o nome da pessoa física ou razão social da pessoa jurídica e respectivo número de inscrição no CPF ou no CNPJ, os valores recebidos, a data e, quando for o caso, o número do documento fiscal, relativos à prestação de serviços e fornecimento de mercadorias na campanha eleitoral.

§ 1º O disposto neste artigo também se aplica à prestação anual de contas dos partidos políticos.

§ 2º As informações de que trata este artigo deverão ser encaminhadas em meio eletrônico, observado modelo aprovado em ato conjunto da Secretaria de Informática do TSE e da Coordenação-Geral de Tecnologia e Segurança da Informação da SRF.

Art. 2º Qualquer cidadão poderá apresentar denúncia à SRF sobre uso indevido de recursos, financeiros ou não, em campanha eleitoral ou nas atividades dos partidos políticos.

§ 1º A denúncia deverá ser formalizada por escrito, contendo:

I - identificação do denunciante, com a indicação do nome, endereço, número do título de eleitor e de inscrição no CPF;



Ley de cuotas y participación política de las mujeres en el Ecuador

*Aide Peralta Zambrano**

Introducción

A lo largo de este documento queremos determinar si los avances alcanzados por el movimiento de mujeres a partir de 1997, año en el que se promulga la primera ley de cuotas, así como los avances alcanzados en la Constitución de la República vigente desde 1998, luego de siete años y tres elecciones, han incidido en la participación política de las mujeres.

Analizamos el ordenamiento jurídico y su aplicación a lo largo de estos siete años. Se destaca la participación del movimiento de mujeres, que no conforme con los avances en el ordenamiento jurídico ha ejercido su derecho a la participación ciudadana para exigir que las conquistas de orden normativo se conviertan en realidad, a fin de alcanzar la tan anhelada participación con equidad de género.

En este marco también se analiza la respuesta que ha dado el Tribunal Constitucional a la impugnación realizada por el movimiento de mujeres ante la inaplicabilidad de los principios de alternabilidad y secuencialidad en la conformación de las listas electorales y la posición del Tribunal Supremo Electoral.

A partir de un análisis integral de una de estas resoluciones dadas por el Tribunal Constitucional a una de las demandas de inconstitucionalidad queremos evidenciar que la igualdad formal que hemos alcanzado las mujeres a través de las normas, no se corresponden con la realidad, ya que la estructura estatal tiene una lógica patriarcal y está en poder de hombres.

Las mujeres del Ecuador, al igual que muchas otras en el mundo, han debido desarrollar su vida desde el espacio privado.

La división del trabajo en productivo y reproductivo ha permitido que las mujeres sean relegadas al espacio privado por considerar que

* Ecuatoriana. Abogada. Ex alumna del XXIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Funcionaria de la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos.

éste es el lugar naturalmente asignado a ellas. En la Grecia antigua se decía que las mujeres cumplen un rol importante al dedicarse al hogar, tener hijos y criarlos; bajo este criterio, las mujeres hemos liberado a los hombres para que desde el espacio público ejerzan su ciudadanía y hagan política. En tales circunstancias, los hombres, desde el espacio público, han tomado decisiones que afectan la vida de las mujeres.

El pensamiento liberal, el acceso a la educación, los avances científicos que permitieron a las mujeres controlar su fecundidad y la lucha por la igualdad de derechos desplegado por el movimiento de mujeres a nivel mundial, ha permitido que las mujeres salgamos al espacio público.

La lucha por la reivindicación de los derechos de las mujeres es muy antigua. Entre los derechos reclamados por las mujeres se encuentran los derechos políticos, particularmente el derecho de elegir (el voto) y ser electas.

Alrededor del mundo las mujeres han debido dar grandes “batallas” a fin de que los Estados garanticen el derecho al voto. Ecuador fue el primer país que a nivel de América Latina reconoció este derecho a las mujeres.

1. Derecho al voto de las mujeres ecuatorianas¹

En 1924, la Dra. Matilde Hidalgo de Prócel, una joven médico, militante de izquierda, se acercó al Registro Electoral con el fin de inscribirse para votar. Esta acción motivó una consulta al Consejo de Estado y al Parlamento.

La Constitución liberal de 1869 había sacado de entre los requisitos el ser varón y tener 21 años; con este sustento, el Consejo de Estado emitió dictamen favorable y Matilde Hidalgo fue la primera mujer que votó en las elecciones de 1925. Este derecho se incorpora en la Constitución de 1929 como un derecho facultativo de las mujeres y obligatorio para los hombres. En 1967 el voto de la mujer se vuelve obligatorio y lo sigue siendo hasta la actualidad.

Las mujeres conquistamos el derecho al voto en el contexto de las reformas liberales. Por tanto, podemos concluir que en Ecuador, el derecho de las mujeres al voto no es el resultado de la movilización y

¹ Lilya Rodríguez. “El Derecho al Voto y la Participación Política de la Mujeres”, en *Elecciones y Democracia en el Ecuador. 4 análisis de los Procesos Electorales 1989*. Corporación Editora Nacional. Quito, 1989.

presión directa de las mujeres, sino de las reformas introducidas por la revolución liberal, liderada por Eloy Alfaro.

El ejercicio del derecho al voto por parte de las mujeres, por sí solo, no permitía a las mujeres tomar decisiones o incidir en políticas públicas que afectan el desarrollo de sus vidas. De igual manera, votar no significó que las mujeres hayamos alcanzado un tratamiento equitativo que garantice el derecho a la igualdad ante la ley.

2. Igualdad ante la ley

Desde el pensamiento liberal, el principio de la igualdad se concreta en una igualdad formal y abstracta que se materializa en el reconocimiento dado a partir del ordenamiento jurídico². Si bien el ordenamiento jurídico garantiza a las mujeres el derecho al voto y no impide el derecho a ser electas, esto no significa que por el solo reconocimiento jurídico las mujeres ejerzan estos derechos de manera equitativa.

2.1 Ser iguales ante la ley

El principio de igualdad ante la Ley no ha invisibilizado las diferencias pues parte del criterio de que “la ley se aplica a todos los seres humanos por igual”, no haciéndose cargo de las diferencias entre hombres y mujeres. La diferencia es tomada en cuenta para aquellos que son pares, es decir se da un tratamiento igual a iguales y un tratamiento desigual a los desiguales. Bajo esta concepción de igualdad no hay lugar para pensar en las diferencias reales entre hombres y mujeres. Las normas jurídicas subsumen la realidad homologándola al postulado universal (hombre) y minimizando la riqueza de las circunstancias y las diversidades entre las personas; digamos que el derecho se convierte en un instrumento de dominación que fija como medida universal el parámetro de lo masculino.

Las diferencias no consideradas pueden poner en desventaja a unos frente a otros, causar exclusión e impedir ejercer derechos. Esto explicaría por qué el reconocimiento formal del derecho de las mujeres al voto, así como el derecho a ser electas, no ha sido ejercido a plenitud sin que pueda ser traducido a la realidad. Dicho en otras palabras, las

² Salgado, Judit. “Derechos Humanos y Género en el Marco Constitucional Ecuatoriano”. En Fernando Flores Giménez (coord.) *Género y Derecho Constitucional*. Corporación Editora Nacional/Instituto de Derecho Público Comparado. Quito, 2003. Pág. 128.

mujeres somos diferentes a los hombres, pero el mundo de la política está hecho a la medida y para el gusto de los hombres, con condiciones y requisitos que las mujeres no podemos cumplir porque nuestra condición de género no lo permite.

Esta realidad ha obligado a reformular el principio de igualdad para buscar la *igualdad ante la ley dentro de las diferencias*, entendiendo que somos diferentes en cuanto a cualidades y particularidades propias de cada persona, pero somos iguales como seres humanos. Esta igualdad basada en nuestra humanidad, nos vuelve iguales ante la ley y por tanto, es el fundamento del derecho a la igualdad. En consecuencia todas las personas por ser seres humanos, son iguales en derechos.

El derecho a la igualdad se concreta en dos principios³:

1. El principio de la no discriminación, según el cual aunque entre los seres humanos haya muchas desigualdades, éstas no son razones para generar tratamientos que atenten contra la dignidad humana.
2. El principio de relevancia, según el cual las diferencias entre las personas sobresalen para justificar un tratamiento apropiado (desigual), que garantice el ejercicio de derechos y una vida con dignidad.

El principio de igualdad se complementa con el de no discriminación para garantizar que todas las personas puedan desarrollarse de forma adecuada y ejercer sus derechos sin importar sus diferencias. Pretendemos construir una igualdad basada en el respeto a las diferencias, como medio para alcanzar una sociedad equitativa, para lo cual nos valemos de las leyes.

Bajo estos criterios, el ordenamiento jurídico está llamado a respetar las diferencias y a establecer garantías para que todas las personas, sin importar sus diferencias, puedan gozar de sus derechos.

Tratándose de los derechos políticos de las mujeres y particularmente del derecho a ser electas se ha considerado que las mujeres no han podido ejercer este derecho en igualdad de condiciones que sus pares. Por tal motivo, países como Ecuador han incorporado a su ordenamiento jurídico medidas de acción afirmativa como la Ley de Cuotas.

³ Varios Autores. *Informes Defensoriales*. N-7. "Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria". V. 1. Lima. Perú. 2000.

3. La CEDAW y las acciones afirmativas

El Ecuador es parte de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada el 9 de noviembre de 1981, la misma que en su Art. 4 establece que no se considerarán discriminatorias las medidas especiales, de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres. Estas son las medidas denominadas como de acción afirmativa, pues a través de ellas se busca que grupos que han estado tradicionalmente en situación de discriminación puedan superarla.

En cumplimiento con las obligaciones internacionales contenidas en la CEDAW y particularmente con el Art. 7 de la misma, Ecuador debe tomar todas las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública, para lo cual se garantizará, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones pública.

4. Ley de cuotas en el Ecuador

4.1 Ley de amparo Laboral

La ley de cuotas apareció en el Ecuador en 1997 como una medida para garantizar el derecho al trabajo y la no discriminación en el ámbito laboral, puesto que se consideraba que “el grado de preparación alcanzado por la mujer ecuatoriana, la capacita para participar, en condiciones de igualdad con el hombre, en todas las actividades productivas, contribuyendo cada vez más al engrandecimiento del país”⁴:

Art 1. Al artículo 41 del Código del Trabajo, agrégase el siguiente numeral:

“Contratar un porcentaje mínimo de trabajadoras (mujeres), porcentaje que será establecido por las Comisiones Sectoriales del Ministerio del Trabajo, establecidas en el artículo 125 (124), de este Código”.

A partir de esta ley se estableció que el porcentaje de participación de las mujeres sería en un 20%. De esta manera se ha permitido el acceso de las mujeres al espacio público como la función Judicial en los juzgados, notarías y Cortes Superiores; el mismo porcentaje fue

⁴ Ley de Amparo Laboral de la Mujer. Ley s/n (Registro Oficial 124, 6-II-97).

determinado para conformar las listas pluripersonales de elecciones nacionales y seccionales.

Mientras el movimiento de mujeres pugnaba por el cumplimiento de esta norma, Ecuador entró en una grave crisis política que dio como resultado una Asamblea Constituyente. En la nueva Constitución vigente desde 1998, se incluyó esta acción afirmativa pero además se garantizó la participación equitativa de las mujeres en los distintos espacios públicos, tal como veremos a continuación.

4.2 Participación política de las mujeres en el ordenamiento jurídico vigente

La Constitución de la República ha incluido la perspectiva de género y ha reconocido los derechos humanos de las mujeres, entre éstos, los derechos políticos y tratándose de la participación política de las mujeres a fin de garantizar una participación con equidad de género, incluyó la cuota electoral del 20%. Estos temas están contenidos en las siguientes normas constitucionales:

Art. 41. El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de un organismo especializado que funcionará en la forma que determine la ley, incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.

Art. 102. El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos.

Transitoria Decimoséptima. Se reconocerá a las mujeres la participación del veinte por ciento en las listas de elecciones pluripersonales, así como todos los derechos y garantías consagrados en leyes y tratados internacionales vigentes.

El movimiento de mujeres, en alianza con varias Diputadas del Congreso Nacional, respaldadas por el contenido de la norma constitucional, propuso una reforma a la Ley Orgánica de Elecciones con el objetivo de que el mandato constitucional pueda ser puesto en práctica. En febrero del 2000 el Congreso Nacional aprobó la reforma a este cuerpo jurídico, la misma que dispone lo siguiente:

Art. 58. Las listas de candidaturas en elecciones pluripersonales deberán presentarse con al menos, el treinta por ciento (30%) de mujeres entre los principales, y el treinta por ciento (30%) entre los suplentes, en forma alternada y secuencial, porcentaje que se incrementará en cada proceso electoral general, en un cinco por ciento (5%) adicional hasta llegar a la igualdad en la representación. Se tomará en cuenta la participación étnica cultural.

Art. 59. Para los efectos determinados en el artículo anterior, se aplicará obligatoriamente la siguiente fórmula de representación en el proceso de inscripción de candidaturas.

En elecciones pluripersonales donde deban elegirse tres representantes se inscribirá, al menos, una candidata mujer como principal y una como suplente; en donde se elijan de cuatro a seis representantes, por lo menos dos candidatas mujeres principales y suplentes, respectivamente; en donde deban elegirse de siete a nueve dignidades, al menos, tres candidatas mujeres como principales y tres como suplentes; en elecciones de diez a doce representantes, cuatro candidatas mujeres mínimo como principales y suplentes, respectivamente; y, así sucesivamente.

En elecciones donde deban elegirse dos representantes, uno de los candidatos preferentemente será mujer; de igual forma en el caso de los suplentes.

Esta proporción se incrementará en el porcentaje señalado en el artículo anterior hasta llegar a la representación igualitaria.

Esta disposición legal se constituye en una importante garantía del derecho de las mujeres a ser electas. En ella cabe destacar lo siguiente:

- a. Se establece una cuota del 30% de participación a favor de la mujeres para candidaturas principales y secundarias. El porcentaje supera la cuota del 20% contenida en la transitoria constitucional.
- b. Contempla el principio de progresividad al establecerse que esta cuota se incrementará en un 5% en cada proceso electoral. Esta disposición guarda relación el objetivo de la acción positiva, esto es, superar los desequilibrios existentes entre hombres y mujeres en el ejercicio de los derechos políticos.
- c. El carácter secuencial y de alternancia de la ubicación de las candidaturas al conformar las listas.

La Ley de Elecciones además de establecer la cuota de participación política para las mujeres también ha concebido mecanismos que garanticen su eficacia. El Tribunal Supremo Electoral está obligado a convocar a elecciones recordando que en la conformación de las listas se han de cumplir las cuotas establecidas y en caso de recibir listas que no cumplan con esta disposición, debe negar la inscripción.

Art. 60. El Tribunal Supremo Electoral hará constar en la convocatoria a elecciones la fórmula de representación equitativa señalada en los artículos precedentes.

Art. 61. El Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales electorales, negarán, de oficio o a petición de parte, la inscripción de aquellas listas de candidaturas pluripersonales que no incluyan un mínimo de treinta por ciento (30%) de mujeres como candidatas principales y de treinta por ciento (30%) de entre los suplentes, de forma alternada y secuencial, en las listas presentadas por las organizaciones políticas y candidatos independientes.

4.3 Resultados de la aplicación de la ley de cuotas

Considerando el porcentaje de mujeres que han alcanzado dignidades posterior a elecciones, varios estudios dan cuenta de una influencia positiva de la ley de cuotas, a pesar de los tropiezos, sin que eso signifique que las mujeres ejerzan sus derechos políticos y particularmente el derecho a ser electa de manera plena y equitativa en relación con los hombres.

Revisar el porcentaje de mujeres que han resultado electas en los distintos comisiones ya sea a nivel nacional o local, resultaría extenso y cansino. Por tal motivo y a fin de verificar nuestra afirmación observaremos el porcentaje de mujeres que han alcanzado llegar al Congreso Nacional desde 1997, cuando se inició a aplicar la ley de cuotas.

En 1996, sin la ley de cuotas, el Congreso Nacional tenía 5 Diputadas mujeres de un total de 82, lo que significaba el 6.09%. En 1998, en aplicación de la Ley de cuotas que otorgó a las mujeres el 20% al Congreso, llegaron 16 mujeres de un total de 121 lo que equivale a

un 13.22%. Finalmente en el 2002, la cuota electoral aplicada fue del 35%⁵

Varios estudios afirman que las mujeres tienen mejores posibilidades de ser electas cuando ocupan las primeras candidaturas. Así también, se considera que la conformación de listas de manera alternada y secuencial permitiría a las mujeres alcanzar mayores dignidades en el espacio público.

4.4 Tropiezos en la aplicación de la ley de cuotas

La ley de cuotas trajo esperanza para el movimiento de mujeres. Sin embargo aplicación ha generado una serie de inconvenientes ya que desde el Tribunal Supremo Electoral mediante el Reglamento a la Ley de Elecciones en su artículo 40 no se garantizó de manera adecuada el cumplimiento del principio de alternabilidad y secuencia, con lo cual se restó posibilidades de que más mujeres accedan al poder político. Esto sucedió durante las elecciones del año 2000, 2002 y 2004, tal como lo detallamos a continuación.

Elecciones del 2000

El avance alcanzado en la Constitución y la Ley para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres generó muchas expectativas durante las elecciones del año 2000 en las que se eligieron gobiernos seccionales, como Alcaldes, Prefectos, Concejales Municipales, Concejeros Provinciales y miembros de Juntas Parroquiales. Esta era la primera vez que se aplicaría la Ley de Elecciones y la cuota de participación del 30%.

Sin embargo, el alcance del contenido normativo fue disminuido al momento de su aplicación ya que dentro del Reglamento a la Ley Orgánica de Elecciones, refiriéndose a la aplicación del Art. 58 de la misma Ley dispuso lo siguiente:

Art. 40. Las candidaturas pluripersonales deberán presentarse con, al menos, el 30% de mujeres entre los principales y el 30% entre los suplentes.

⁵ León, Magdalena. *Nadando Contra Corriente, Mujeres y Cuotas Políticas en los Países Andinos*. UNIFEM. Quito. 2005. Pág. 183. Por mandato legal la cuota del 30% debe ir subiendo en un porcentaje del 5% en cada nueva elección. Durante las elecciones del año 2000 se aplicó la cuota del 30% En el 2002 la cuota subió 5% y subió a 35%.

La alternabilidad y secuencia en la presentación de listas deberá seguir el orden par o impar.

Alternabilidad es la distribución en la lista en forma sucesiva, entre hombres y mujeres.

Secuencia es la serie de combinaciones que pueden realizarse en la lista, saltando los lugares de inscripción de la lista, al tratarse de representaciones de 3 a 5 dignidades, saltando uno o dos puestos; de 6 dignidades en adelante, pasando entre dos o tres puestos y así sucesivamente.

La forma en que desarrolla este reglamento la alternabilidad y secuencia no cumple con el objetivo que la acción afirmativa, ya que de conformarse la lista como lo determina esta disposición las mujeres tendrían menos posibilidades de ser electas. Por este motivo el movimiento de mujeres, a través de la Coordinadora Política de Mujeres y la Diputada Anunciata Valdez presentaron un recurso administrativo de reposición⁶ y una demanda inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, máximo órgano de control constitucional. Estos recursos fueron atendidos con posterioridad a las elecciones⁷.

Así, el Tribunal Supremo Electoral resolvió dejar sin efecto esta norma y justificó el contenido del mismo diciendo que “debió ser dictado, motivado por la urgencia de establecer normas para el efecto de este proceso”⁸.

La demanda de Inconstitucionalidad fue respondida por el Tribunal Supremo Electoral luego de que se habían realizado las elecciones, en su escrito reconoce que la aplicación del artículo 40 del Reglamento a la Ley de Elecciones, lesiona el principio de alternabilidad y secuencia; con base en estas afirmaciones, el Tribunal Constitucional resolvió declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Elecciones del 2002

Con ocasión de las elecciones del año 2002, cuando se eligió Presidente, Vicepresidente, Diputados y Minorías de Concejos Municipales y Concejos Provinciales, el Tribunal Supremo Electoral había elaborado y publicado el nuevo contenido del artículo 40 del

⁶ El recurso de reposición constituye un mecanismo de impugnación aplicable en sede administrativa, que se presenta ante la misma autoridad que dictó el acto impugnado a fin de que sea revocada, sustituida o reformada.

⁷ León, Magdalena. *Nadando Contra Corriente...*

⁸ *Ibidem*. Pág. 176.

Reglamento a la Ley de Elecciones, el mismo que definía los términos “alternar y secuencia” de la siguiente manera:

Alternar: Variar las acciones diciendo o haciendo ya unas cosas, ya otras y repitiéndolas sucesivamente. Hacer o decir algo por turno. Sucederse una cosas a otras repetidamente. Acción o derecho que tiene cualquier persona o comunidad para ejecutar algunas cosas o gozar de ellas alternando con otras.

Secuencia: pertenecer o relativo a la secuencia, continuidad, sucesión ordenada, serie o sucesión de cosas que guardan entre sí cierta relación, ordenación específica de cada una de las unidades; conjunto de cantidades u operaciones de tal modo que cada uno determina la siguiente.

Nuevamente la norma fue impugnada, ya que en base a la misma, la conformación de las listas no garantizaba el principio de alternabilidad y secuencia. La Coordinadora Política de Mujeres y la Diputada Anunziata Valdez presentaron una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 40 del Reglamento a la Ley de Elecciones ⁹.

El Tribunal resolvió el caso el 12 de noviembre del 2002, luego de haberse realizado las elecciones. El fallo declaró la inconstitucionalidad de la norma impugnada con seis votos a favor y dos votos salvados¹⁰. La resolución afirmó lo siguiente;

El artículo impugnado realiza una definición de lo que es la alternabilidad y la secuencia, definiciones cuyo contenido no garantiza la participación equitativa entre varones y mujeres; mucho menos cuando al referirse a la secuela regula la forma en que deben realizarse las combinaciones en serie, atentando a la igualdad de condiciones al establecer que una mujer podría ser ubicada en la papeleta electoral luego de haber sido ubicados dos o tres varones;

Que en la comprensión de que el estado ha asumido el deber de eliminar las condiciones de desigualdad en la participación electoral entre hombres y mujeres, es necesario evitar los efectos de toda disposición que menoscabe este objetivo por cuanto resultarán inconstitucionales; y por el contrario, resulta una obligación de toda autoridad u órgano

⁹ Ibidem.

¹⁰ Por votos salvados se entiende el pronunciamiento que hacen jueces y magistrados para expresar su desacuerdo con el criterio de la mayoría de los miembros del Tribunal al momento de resolver un caso.

administrativo regular en beneficio de lo que se conoce como acciones positivas, ya explicado anteriormente.

Por segunda ocasión el Tribunal Constitucional dio la razón al movimiento de mujeres, pero lo hace luego de que se han producido las elecciones y cuando la norma impugnada ya surtió efecto. Esta situación nos permite hacer las siguientes preguntas: ¿Este Tribunal tarda en resolver para favorecer a los políticos? ¿El tribunal resuelve favorablemente para congratularse con el movimiento de mujeres?

Sea cual fuera la respuesta que puede darse a estas interrogantes, esta situación deja claro que la acción del Tribunal Constitucional no es eficaz para garantizar el derecho a la participación política de las mujeres, impidiendo la correcta aplicación de la acción afirmativa (cuotas), situación a ser analizada en este documento más adelante.

El Comité para la eliminación de la discriminación de la mujer, el 29 período de sesiones realizado del 18 de junio al 30 de junio del 2003 recomendó al Estado ecuatoriano lo siguiente:

Pese a la reforma de la Ley Electoral, preocupa al Comité el bajo porcentaje de participación política de las mujeres y la falta de aplicación, de forma alternativa y secuencial, del artículo 40 de la Ley Electoral que regula la cuota del 30% de mujeres en las listas electorales. El Comité muestra su preocupación también por la posibilidad de que este artículo sea retirado de la Ley¹¹.

El Comité recomienda que se adopten estrategias dirigidas a lograr un aumento del número de mujeres que participan en la adopción de decisiones a todos los niveles, incluyendo la aplicación de medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y que se refuercen las actividades encaminadas a promover a mujeres a cargos de dirección, tanto en el sector público como en el sector privado, con programas de capacitación especiales y campañas de sensibilización sobre la importancia de su participación en la vida política del país.

¹¹ Esta referencia hace relación a la pretensión de algunos Diputados por reformar la Ley de Elecciones en el año 2002, con lo que pretendía derogar las normas que favorecen la participación política de las mujeres. Esta iniciativa no progresó gracias a la movilización de las mujeres, la intervención de la Comisión Parlamentaria de la Mujer, el Concejo Nacional de las Mujeres y la intervención de la Diputada Anunziata Valdez.

Elecciones del 2004

La resolución de inconstitucionalidad dada por el Tribunal Constitucional tiene por efecto sacar del mundo jurídico a la norma impugnada. Sin embargo, luego de dos años de que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el artículo 40 del Reglamento a la Ley de Elecciones y cuando se aproximaban las elecciones del 2004, el Tribunal Supremo Electoral decidió cumplir la sentencia de inconstitucionalidad el 16 de julio del 2004, para lo cual dictó una resolución que suprimió el artículo 40 del Reglamento a la Ley de Elecciones, y, en su lugar, incorporó al mismo cuerpo legal el texto del artículo 41, que en lo relativo a la alternabilidad y secuencia dispone:

Art. 41. (Reformado por la Resolución RJE-PLE-TSE-1-16-7-2004, R.O. 384, 23-VII-2004).- Fórmula de representación.- La fórmula de representación, de la igualdad de género, en el proceso de inscripción de candidaturas será la siguiente:

La alternabilidad y secuencia en la ubicación de puestos de mujeres y hombres, será definida por la organización política el momento de la presentación de la lista, la que contendrá la aceptación de dicha ubicación por parte de todos y cada uno de los candidatos y candidatas.

De esta manera, el Tribunal Supremo Electoral delegó su competencia y trasladó sus obligaciones a los partidos políticos. Durante las elecciones del 2004, el movimiento de mujeres realizó un arduo seguimiento al proceso electoral, llegando a impugnar varias de las listas presentadas por no cumplir de manera adecuada el principio de alternabilidad y secuencia. Estas impugnaciones se presentaron ante los Tribunales Electorales provinciales, instancias que resolvieron negar; de esta negativa acudieron ante el Tribunal Supremo Electoral sin resultados, siendo esta la última instancia en sede administrativa, no se presentaron nuevos recursos¹².

La forma en que el Tribunal Supremo Electoral ha reglamentado el principio de alternabilidad y secuencia, desde el año 2000 hasta el 2004, da cuenta de las alianzas que el poder político patriarcal ha consolidado con el máximo órgano electoral como es el Tribunal Electoral y el Tribunal de Control Constitucional, alianza que es usado

¹² León, Magdalena. *Nadando Contra Corriente...*

a fin de no perder espacios, sin que las mujeres hayan podido tener tutela efectiva de sus derechos.

5. Tutela efectiva de los derechos políticos de las mujeres

El Estado está obligado a garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos, para lo cual ha de tomar las medidas adecuadas desde el ordenamiento jurídico y las distintas instituciones.

El Estado ecuatoriano se ha definido como un estado social de derecho y en el artículo 3 de la Constitución de la República, entre los deberes primordiales del Estado ha incluido el deber de “asegurar la vigencia de los derechos humanos...”; a fin de tutelar de manera efectiva estos derechos, en el artículo 24 numeral 16, garantiza a las personas el derecho de “acceder a los órganos judiciales y a obtener de ellos la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, sin que en caso alguno quede en indefensión”.

Durante las elecciones del 2000 y 2004 se demandó la inconstitucionalidad del artículo 40 del Reglamento a la Ley de Elecciones por irrespetar el principio de alternabilidad y secuencialidad. En las dos ocasiones, el Tribunal Constitucional resolvió el caso favorablemente, dando la razón al movimiento de mujeres. Sin embargo, estas resoluciones no pudieron incidir en los comicios electorales y devolver a las mujeres el derecho a participar de conformidad a la Ley de Elecciones, por haber sido expedidas con posterioridad a los comicios electorales.

Si aplicamos la disposición constitucional a este caso, podemos afirmar que el derecho a obtener tutela efectiva de los derechos ante los órganos de administración de justicia, no se garantizó, debido a lo extemporáneo de las resoluciones del Tribunal Constitucional. De nada sirve una resolución que les da la razón cuando los hechos fueron consumados.

En este contexto, si realizamos el caso con una visión jurídica, consideraremos que la legislación ecuatoriana garantiza a las mujeres el derecho a la igualdad ante la Ley y la no discriminación, como evidencia de lo cual ha adoptado acciones afirmativas, como es la Ley de Cuotas con lo que pretende garantizar a la participación política de las mujeres. Así mismo las mujeres tienen acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos. Con un

análisis de esta naturaleza no cabría cuestionar, terminaríamos diciendo que el Estado ecuatoriano respeta a plenitud los derechos humanos de las mujeres. Pero, a lo largo de este documento, hemos visto que esa protección no es efectiva. Entonces debemos recurrir a un análisis que salga de la sola comprensión de lo jurídico para abarcar lo estructural y lo cultural. ¿En que consiste esto?

5.1 El fenómeno jurídico

El análisis formal de la norma ha permitido entender el derecho como algo aislado de la realidad social, por tal motivo, tratándose de los derechos de las mujeres en el análisis de su situación jurídica la tendencia ha sido la de acudir al estudio formal de los textos legales existentes, lo cual lleva a la conclusión de que las mujeres gozan de igualdad de derechos con relación a los hombres, porque así se establece en la Constitución y las leyes. Por este motivo, Alda Facio recomienda entender al derecho como un fenómeno caracterizado por su integralidad y sus distintas aristas. Un análisis integral del sistema jurídico da cuenta de la igualdad en la ley y desigualdad en la práctica.

Los elementos que caracterizan el sistema jurídico y nos permiten tener una idea integral de la normativa son los siguientes:

1. La norma formal que está constituida por el ordenamiento jurídico.
2. La forma en que se aplican las leyes, es decir, la interpretación que se haga de la norma da la verdadera dimensión, el contenido de la ley y la estructura e instituciones con las que cuenta el Estado para estos fines. Este componente se integra por la administración de justicia y demás autoridades que aplican la normativa recibe la influencia de los valores y costumbres de la colectividad, porque cada juez es una autoridad que encarna una serie de creencias, prejuicios y valores de la colectividad a la que se pertenecen. Las normas de interpretación han sellado la realidad que viven mujeres y hombres, y el derecho ha impuesto con gran coherencia formal y estratégica, las formas de discriminación o exclusión histórica de las mujeres.
3. Costumbres sociales. Se encuentra compuesto por valores, creencias y prejuicios que posee la comunidad, incluyendo los operadores de justicia, los legisladores y demás autoridades.

Todos y cada uno de estos componentes se relacionan y reciben la influencia en cada uno de sus niveles. Así, la norma recibe la influencia del componente cultural; ésta determina y refleja el contenido de la norma. El componente cultural recibe la influencia del componente normativo, puesto que la legislación regula y determina los modelos a seguir por hombres y mujeres, establece roles y espacios y ello permite mantener las estructuras de subordinación entre hombres y mujeres.

De la comprensión de estos tres componentes se puede determinar que la aplicación de las leyes constituye el puente que permite unir el derecho con la realidad, siendo de vital importancia conocer cuáles son los criterios y métodos que usa la administración de justicia al momento de aplicar la legislación a los hechos fácticos. Para conocer este tópico es importante analizar la interpretación jurídica.

5.2 Análisis de la resolución de inconstitucionalidad en el 028/2002¹³

Si aplicamos este análisis a los casos mencionados, podremos encontrar una explicación lógica a la ineficacia de las resoluciones dadas por el Tribunal Constitucional. Con este objetivo aplicaremos el mencionado método de análisis a la resolución dictada por el Tribunal Constitucional dentro de la demanda de inconstitucionalidad resuelta a finales del año 2002.

De la norma

Entre los considerandos en la resolución que se concede la acción de inconstitucionalidad se han tomado en cuenta las siguientes normas que garantizan el derecho de las mujeres a la participación política:

1. La convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW.
2. El concepto de discriminación contenido en el artículo 1.
3. La obligación estatal de tomar medidas en todas las esferas, con el objeto de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre, contenida en el artículo 3.

¹³ Registro Oficial 710, 22-XI-2002.

4. la obligación de adoptar medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer conforme el artículo 4.

Al referirse a la Constitución Política de la República, se fundamenta en el artículo 102 mediante el cual es el Estado se obliga a promover y garantizar la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, la que en concordancia con el artículo 58 de la Ley de Elecciones, garantiza una participación equitativa de las mujeres y hombres en los procesos de elección de candidaturas pluripersonales. Finalmente concluye afirmando que el Tribunal Supremo Electoral ha realizado una interpretación extensiva de la ley, mediante el artículo 40 del Reglamento a la Ley de Elecciones impugnado, facultad reservada al Congreso Nacional.

Hasta aquí la resolución contiene el suficiente fundamento jurídico que da cuenta de que en Ecuador se cuentan con las normas necesarias para garantizar y proteger el derecho de las mujeres a la participación en igualdad de condiciones con los hombres.

Siendo así solo restaría voluntad de participar por parte de las mujeres.

La aplicación de las normas y lo estructural

La legislación ecuatoriana ha incluido la acción de inconstitucionalidad que tiene por objeto sacar de la vida jurídica a las normas que estuvieran en contra de la Constitución. Una resolución de inconstitucionalidad no devuelve las cosas al estado anterior.

Con estos antecedentes, el Tribunal Constitucional de acuerdo a los artículos 278 de la Constitución y 22, inciso segundo, de la Ley del Control Constitucional, recordó a las accionantes la declaratoria de inconstitucionalidad y fue más allá al afirmar que “la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 40 del Reglamento General a la Ley de Elecciones, no afecta al proceso electoral realizado el 20 de octubre del presente año”.

Por lo expuesto podemos afirmar que el Tribunal Constitucional permitió que pasara el tiempo y dejó de resolver el caso hasta que se realizaran las elecciones, es decir, la tardanza en resolver el caso permitió que se eligieran dignidades en base de listas conformadas en contradicción al mandato constitucional, donde no se aplicó adecuadamente la acción afirmativa dada a favor del derecho a la

participación política de las mujeres, con lo cual la norma se vuelve letra muerta.

Por su parte el Tribunal resuelve el caso y da la razón al movimiento de mujeres con lo cual pretende ganarse la simpatía de las mujeres y la población en general, ya que ante cualquier interpelación, mediante esta resolución demostrará que administró justicia a favor de las mujeres, sin importar que esta decisión no tenga efectos reales debido a la extemporaneidad, lo cual queda a cargo de los efectos jurídicos asignados a las resoluciones de inconstitucionalidad (sin efectos retroactivos). Para evitar cualquier “mal entendido”, en la resolución afirma de manera expresa que ésta no puede afectar las elecciones realizadas, de esta manera cumple las expectativas de poder político que se encuentra en manos de los hombres con quienes se ha comprometido este Tribunal donde no existía ninguna mujer.

El paso del tiempo y los efectos jurídicos de la acción de inconstitucionalidad constituyeron los aliados adecuados para que los hombres no permitan a las mujeres participar conforme lo dispone la ley. De esta manera se evidencia cómo los órganos de administración de justicia pueden ser utilizados en detrimento de los derechos de las mujeres, impidiendo de esta manera alcanzar tutela efectiva de los derechos de las mujeres.

La costumbre social

Tratándose de una resolución que por su naturaleza obliga un análisis en derecho, no hemos podido encontrar un concepto del cual se pueda extraer contenidos de costumbre social.

Sin embargo, en el fondo de esta resolución se puede observar que el poder político representado en el Tribunal Constitucional y expresado en el artículo 40 del Reglamento a la Ley de Elecciones, así como el poder que tienen el Tribunal Constitucional, al momento de resolver ha tomado todas las medidas para evitar que la acción afirmativa contenida en la Ley de Elecciones, permita que las mujeres ocupen espacios que tradicionalmente les corresponden a los hombres.

La Constitución garantiza la participación equitativa y este principio se desarrolla con la Ley de Cuotas pero a través de un reglamento y una resolución tardía se ha impedido que las mujeres invadan espacios que por su “naturaleza” no les corresponden. Así los hombres desde sus instancia de poder, cuidan sus espacios.

6. Algunas conclusiones

1. Dentro del marco normativo y en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, el Ecuador ha tomado las medidas legislativas necesarias para garantizar a las mujeres el derecho a la participación y particularmente, el derecho a ser electas, lo que se evidencia con la Ley de Cuotas o acción afirmativa.
2. El artículo 40 del Reglamento a la Ley Orgánica de Elecciones, evidencia, como una norma de rango inferior usada por el poder patriarcal, que puede burlar normas de rango superior como es la Constitución y la Ley en detrimento de la equidad de género.
3. Los tropiezos y la lucha desplegada por el movimiento de mujeres con el objetivo de que la ley de cuotas sea cumplida de manera adecuada, particularmente la secuencialidad y alternabilidad, demuestran que el poder sigue estando en manos de los hombres quienes se resisten a perder sus espacios, motivo por el cual desde las distintas instancias en que ejercen su poder, actúan para impedir ceder sus espacios.
4. Las mujeres ecuatorianas hemos alcanzado una igualdad formal pero no de facto, ya que no contamos con los recursos necesarios para exigir el cumplimiento y la garantía efectiva de los órganos de administración de justicia, los que son usados por el poder de los hombres.
5. La estructura del Estado está al servicio del poder patriarcal y está hecha para que se aplique el derecho de tal manera que las mujeres no podamos salir de los espacios asignados tradicionalmente así como evita que las mujeres renunciemos a los roles que nos han sido asignados.
6. El Estado ecuatoriano no cumple de manera adecuada sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, particularmente, aquellas que se encuentran contenidas en la CEDAW.
7. La acción afirmativa si bien a contribuido para que las mujeres ejerzan su derecho a la participación, no ha podido alcanzar la tan ansiada equitativa de género ya que sido ha socavada por el uso de las instituciones en favor de los hombres.
8. Por todo lo analizado, consideramos que el Estado ha incumplido sus obligaciones en materia de derechos humanos mientras las

mujeres han agotado los recursos internos para exigir tutela efectiva de sus derechos, elementos suficientes para analizar la posibilidad de que el caso sea enviado ante organismos de protección de derechos humanos. En la documentación revisada, no hemos encontrado ninguna evidencia que haga suponer que el movimiento de mujeres haya pensado en esta posibilidad. Quizá esto se deba a la falta de conocimiento. Por tal motivo, *es recomendable* que las mujeres conozcamos más sobre los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos.

Bibliografía

Bareiro, Line. “Las recién llegadas: mujer y Participación Política”. *Estudios Básicos de Derechos Humanos IV*. IIDH. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica. 2da impresión. 1998.

Constitución Política de la República del Ecuador vigente desde 1998.

Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW.

Facio, Alda. Fries, Lorena. *Género y Derecho*. Ediciones la Morada. Primera edición. Santiago de Chile, 1999.

León, Magdalena. *Nadando Contra Corriente, Mujeres y Cuotas Políticas en los Países Andinos*. UNIFEN. Quito, 2005

Ley Orgánica de Elecciones.

Ley Orgánica de Control Constitucional.

Ley de Amparo Laboral de la Mujer.

Lilya Rodríguez. “El Derecho al Voto y la Participación Política de la Mujeres”, en *Elecciones y Democracia en el Ecuador. 4 análisis de los Procesos Electorales 1989*. Corporación Editora Nacional. Quito, 1989.

Reglamento General a la Ley Orgánica de Elecciones.

Resolución de inconstitucionalidad dada por el Tribunal Constitucional en el caso 0a28 del 2003. Registro Oficial 710, 22-XI-2002.

Rosero Garcés, Rocío; Vela, María del Pilar; Reyes, Avila Ariadna. *De las Demandas a los Derechos, las Mujeres en la Constitución de 1998*.

Secaira Durango, Patricio. *Curso Breve de Derecho Administrativo*. Editorial universitaria. Primera edición. Quito, 2004.

Salgado, Judit. “Derechos Humanos y Género en el Marco Constitucional Ecuatoriano”. En Fernando Flores Giménez (coord.) *Género y Derecho Constitucional*. Corporación Editora Nacional/ Instituto de Derecho Público Comparado. Quito, 2003.

Valladares, Lola. “Los Derechos de las Mujeres en la Constitución”. *Revista de Derechos Foro*. Universidad Andina, Simón Bolívar. Quito. 2004.

Varios Autores. *Derechos Humanos. Apuntes para la Reflexión. No discriminación*. Plan País. Quito. 2004.

Varios autores. *Informes Defensoriales*. N-7. “Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria”. V. 1. Lima. Perú. 2000.

Anexo**12-XI-2002 (Resolución****No. 028-2002-TC, R.O. 710, 22-XI-2002)****Forma alternada y secuencial de candidaturas de hombres y mujeres en elecciones pluripersonales****Acción afirmativa**

“... Considerando: (...)

Que, el artículo 40 del Reglamento General a la Ley de Elecciones, impugnado por inconstitucional de fondo, señala lo siguiente: ‘artículo 40.- Las candidaturas pluripersonales deberán presentarse con, al menos, el 30% de mujeres entre los principales y el 30% entre los suplentes.

La alternabilidad y secuencia en la presentación de listas deberá seguir el orden par o impar.

Alternabilidad es la distribución en la lista en forma sucesiva, entre hombres y mujeres.

Secuencia es la serie de combinaciones que pueden realizarse en la lista, saltando los lugares de inscripción de la lista, al tratarse de representaciones de 3 a 5 dignidades, saltando uno o dos puestos; de 6 dignidades en adelante, pasando entre dos y tres puestos y así sucesivamente’;

Que, el artículo 58 de la Ley de Elecciones dice:

‘Artículo 58.- Las listas de candidaturas en elecciones pluripersonales deberán presentarse con al menos, el treinta por ciento (30%) de mujeres entre los principales y el treinta por ciento (30%) entre los suplentes; en forma alternada y secuencial, porcentaje que se incrementará en cada proceso electoral general, en un cinco por ciento (5%) adicional hasta llegar a la igualdad en la representación. Se tomará en cuenta la participación étnica cultural’;

Que, las peticionarias alegan que el TSE interpretó las expresiones contenidas en el artículo 58 de la Ley de Elecciones que dicen: ‘En forma alternada y secuencial’, lo cual excede de sus funciones ya que la acción de interpretar la ley le corresponde solamente al Congreso Nacional mediante la promulgación de otra ley;

Que, no cabe duda que una de las características principales de la ley es la de ser la portadora de la voluntad soberana, mientras

que el reglamento solamente puede viabilizar su ejecución, es su complemento, y bajo ningún aspecto puede modificarla, derogarla ni suplirla. En este sentido, la doctrina relativa a las materias reservadas a la ley explica que solamente mediante ésta puede regularse una serie de temas sustanciales;

Que, al reglamento le está permitido desarrollar y ejecutar lo que dice la ley, sin que pueda regular las cuestiones esenciales de su contenido; y, en este proceso de desarrollo y ejecución el reglamento es solamente el complemento indispensable de la ley, sin que pueda incluir más de lo estrictamente indispensable para la aplicación de ésta;

Que, el artículo 186 de la Ley de Elecciones dice: ‘El Tribunal Supremo Electoral expedirá los reglamentos necesarios para la correcta ejecución y aplicación de las normas de esta ley’; y aunque entendida la potestad reglamentaria del TSE, debe comprenderse también que las normas del reglamento, según lo manifestado en párrafos anteriores, no puede exceder más allá de los efectos que la ley quiso prever;

Que, con fundamento en el principio de las acciones afirmativas, cuyo espíritu es el de establecer la igualdad de oportunidades por medio de medidas que permitan contrarrestar la discriminación, en este caso de aquellas generadas por razones de género, existen varias normas contenidas en la legislación nacional y en el derecho internacional de los derechos humanos respecto a la igualdad de la participación política de varones y mujeres;

Que, la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificada por el Ecuador el 9 de noviembre de 1981, dice:

‘Artículo 1.- A los efectos de la presente convención, la expresión ‘discriminación contra la mujer’ denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer (...) de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Artículo 3.- Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el

ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Artículo 4.1.- La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato’;

Que, la Constitución Política de la República dice:

‘Artículo 102.- El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos’.

Esta disposición consagra una medida especial cuyo espíritu es combatir la discriminación sufrida históricamente por las mujeres al haber sido excluidas de la toma de decisiones políticas;

Que, la garantía de los habitantes sobre el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos contenido en los instrumentos internacionales se encuentra establecido en el artículo 17 de la Constitución Política del Estado; por lo que el Estado, mediante sus instituciones, no puede sustraerse de aplicar los principios y derechos de la normativa internacional en cada caso concreto; además, ‘En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia’ (artículo 18 de la Constitución Política del Estado);

Que, la esencia misma del artículo 102 de la ‘Constitución Política de la República y del artículo 58 de la Ley de Elecciones es conseguir una participación equitativa de las mujeres y hombres en los procesos de elección de candidaturas pluripersonales, no de otra forma se explica que el artículo 58 mencionado diga: ‘(...) porcentaje que se incrementará en cada proceso electoral en un cinco por ciento (5%) adicional hasta llegar a la igualdad en la representación’;

Que, el artículo impugnado realiza una definición de lo que es la alternabilidad y la secuencia, definiciones cuyo contenido no garantizan la participación equitativa entre varones y mujeres; mucho menos cuando al referirse a la secuencia regula la forma en que

deben realizarse las combinaciones en serie, atendando a la igualdad de condiciones al establecer que una mujer podría ser ubicada en la papeleta electoral luego de haber sido ubicados dos o tres varones;

Que, en la comprensión de que el Estado ha asumido el deber de eliminar las condiciones de desigualdad en la participación electoral entre hombres y mujeres, es necesario evitar los efectos de toda disposición que menoscaben este objetivo por cuanto resultarían inconstitucionales; y, por el contrario, resulta una obligación de toda autoridad u órgano administrativo regular en beneficio de lo que se conoce como acciones positivas, ya explicado anteriormente;

Que, en virtud de lo manifestado, el Tribunal Supremo Electoral ha realizado una interpretación extensiva de la ley, mediante una norma reglamentaria que es precisamente el artículo 40 del Reglamento a la Ley de Elecciones impugnado, con lo cual se viola los artículos 130 número 5, y 141 número 7 de la Constitución Política de la República que indican que solamente al Congreso Nacional le corresponde interpretar las leyes con carácter generalmente obligatorio y la única manera de hacerlo es mediante la expedición de otra ley; y, en consecuencia, ello atenta además a los preceptos constitucionales contenidos en el artículo 23 número 3 que consagra la igualdad y prohíbe la discriminación, y de modo concreto el artículo 102 de la Constitución que de manera expresa manifiesta que el Estado garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular;

Que, de conformidad con los artículos 278 de la Constitución y 22, inciso segundo, de la Ley del Control Constitucional, la declaratoria de inconstitucionalidad no tiene efecto retroactivo, ni afecta las situaciones jurídicas surgidas al amparo de las normas declaradas inconstitucionales;

Que, por lo señalado en el considerando precedente, la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 40 del Reglamento General a la Ley de Elecciones no afecta al proceso electoral realizado el 20 de octubre del presente año;

Que, el Tribunal Supremo Electoral, como todo órgano del poder público, debe observar las resoluciones del Tribunal Constitucional, en la especie para la elaboración del futuro desarrollo reglamentario en orden a cumplir lo señalado en la Constitución y la ley; y,

En ejercicio de sus atribuciones,

Resuelve:

1. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 40 del Reglamento a la Ley General de Elecciones. (...)”.

Primer voto salvado

“... Que, corresponde analizar si el contenido del artículo 40 del Reglamento a la Ley de Elecciones es ilegal en el sentido de contrariar la ley o suplirla en aquello que quiso prever, o por el contrario, su contenido se ajusta a dar viabilidad a las disposiciones legales en la materia;

Que, de la lectura del artículo 58 de la Ley de Elecciones se tiene que luego de establecer el porcentaje de participación de las mujeres como candidatas en las elecciones pluripersonales, obliga a que su incorporación en la lista se realice de forma alternada y secuencial, sin que añada nada más al respecto, por lo que se tornaba necesario una norma reglamentaria que posibilite ejecutar la ley; y, en este sentido, de la revisión del artículo impugnado se puede ver que define a la secuencia como la posibilidad de conformar una serie de combinaciones en la lista, y a la alternabilidad como la obligación de que dentro de esta serie, hombres y mujeres, se encuentren distribuidos de manera sucesiva;

Que, entendidos los términos en su sentido natural y obvio, puede verse que el TSE no ha hecho una interpretación extensiva de la ley al comparar las definiciones que en la materia realiza el reglamento, con aquellas contenidas en el Diccionario de la Lengua Española;

Que, así se tiene que la alternación tiene que ver con el supuesto obligatorio de que las personas o cosas se sucedan, y conjuntamente con la secuencia, obliga a que la sucesión sea ordenada, es decir, formar una serie que se encuentre relacionada, de tal forma que pueda determinarse cuál es el elemento que debe continuar;

Que, el artículo impugnado conceptúa lo que debe entenderse por alternación y secuencia sin alterar su significación; y, al analizar el último inciso que se refiere a los lugares de representación según el número de dignidades, en relación al artículo que le sigue que se refiere al número de candidatas mujeres respecto al total de candidatos de la lista, se puede ver que en la inscripción de las listas existe en numerosas posibilidades la factibilidad de mantener una secuencia exacta;

Que, en la praxis, así como puede existir una secuencia exacta, podría haber situaciones en que solamente exista alternabilidad pero sin secuencia, lo cual sería violatorio a la ley, pero en ningún caso transformaría al artículo 40 del Reglamento a la Ley de Elecciones en inconstitucional;

Que, la Constitución Política de la República dice: ‘artículo 102.- El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos’; por lo que puede verse que el Estado ecuatoriano ha desarrollado una medida especial de carácter legislativo cuyo espíritu es combatir la discriminación política en razón del sexo;

Que, la disposición transitoria decimoséptima de la Constitución Política de la República dice: ‘Se reconocerá a las mujeres la participación del veinte por ciento en las listas de elecciones pluripersonales, así como todos los derechos y garantías consagrados en las leyes y tratados internacionales’;

Que, al comparar esta disposición con la del artículo 58 de la Ley de Elecciones que en su parte pertinente dice: ‘(...) porcentaje que se incrementará en cada proceso electoral en un cinco por ciento (5%) adicional hasta llegar a la igualdad en la representación’; se puede ver que el Estado ha asumido alcanzar la equidad en la participación de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, de manera progresiva, es decir, incrementando el porcentaje mínimo de participación de mujeres en cada elección, por lo que no se observa que se viole al principio de equidad y tampoco contradice el principio de las acciones afirmativas aplicado al caso concreto;

Que, en relación a lo manifestado, este Tribunal no observa que el artículo 40 del Reglamento General a la Ley de Elecciones sea inconstitucional por el fondo, por cuanto no afecta al principio de equidad establecido en el artículo 102 de la Constitución Política del Estado; y es evidente que tampoco realiza una interpretación extensiva de la Ley de Elecciones sino que solamente le da viabilidad para que (sic) su aplicación; y,

Por las consideraciones expuestas se debe:

1. Negar la demanda de inconstitucionalidad de acto normativo, por ser improcedente. (...).”.

Segundo voto salvado

“... Que, en la especie, se impugna la forma como el artículo 40 del Reglamento General a la Ley de Elecciones determina la alternabilidad y la secuencia para la presentación de listas, situación que no se encuentra establecida en el artículo 102 de la Constitución sino en el artículo 58 de la Ley de Elecciones, lo que, en el evento de contravenir las disposiciones de la ley, tornaría al reglamento en ilegal mas no en inconstitucional;

Que, para mayor abundamiento, la determinación de la forma de presentar las listas para elecciones pluripersonales en el artículo 40 del Reglamento General a la Ley de Elecciones no afecta la cuota mínima de mujeres que se establece tanto en la decimaséptima disposición transitoria de la Constitución como en el artículo 58 de la Ley de Elecciones;

Que, por otra parte, se hace presente el efecto jurídico de determinar el lugar en que deben constar las candidaturas dentro de las listas presentadas para elecciones pluripersonales por razones de género si, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución, en estos casos, ‘los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas’;

Que, por lo señalado en el considerando precedente, el sistema de elección de lista abierta que se ha establecido en nuestro sistema electoral, a diferencia de los sistemas de lista cerrada e incluso los que, como en el caso del Perú, se establecen con el denominado ‘voto preferencial’, hace carecer de toda trascendencia jurídica el orden de presentación de la lista correspondiente, pues el ciudadano podrá votar, libremente, por el segundo, tercero o el último de la lista correspondiente y que, aun más, con el sistema D’Hondt, la asignación de los escaños, luego de determinados los divisores, corresponde a los candidatos más votados de la lista, sin importar el lugar en que aparezcan en la lista respectiva, de conformidad con el artículo 111 y siguientes de la Ley de Elecciones;

Que, en definitiva, la determinación de la alternabilidad y la secuencialidad que se establece en el artículo 40 del Reglamento General a la Ley de Elecciones, en un sistema electoral de lista abierta como el que rige en el Ecuador, no afecta la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en procesos de elección popular que se establece en el artículo 102 de la Constitución.

Por las consideraciones expuestas se debe:

1. Negar la demanda de inconstitucionalidad de acto normativo, por ser improcedente. (...)

Desencuentros entre la participación política tradicional y la participación política formal: la participación política del pueblo Shipibo-Konibo dentro del proceso de la descentralización

*Karina Vargas Hernández**

“No habrá paz ni estabilidad en América Latina si no se reconoce el carácter multicultural de los Estados y si no se logra que los pueblos indígenas participen plenamente en la vida política y en la gestión de los estados”.

Julio Ruiz Murrieta.

Introducción

Contexto

La presente investigación es un análisis de las nociones, prácticas y experiencias de participación política del pueblo Shipibo Konibo¹ desarrolladas dentro del proceso de descentralización que se inició en el Perú en enero del 2003. El ejercicio de esta participación política se analiza en dos de los tres niveles de gobierno que existen en el Perú: el Gobierno Regional de Ucayali y el Gobierno Local (Municipalidades); este último será analizado tanto a nivel Provincial con la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, como a nivel Distrital con la Municipalidad Distrital de Masisea.

Nuestro propósito es contribuir a la comprensión de cómo los factores culturales son determinantes para una efectiva participación

* Peruana. Abogada. Ex alumna del XXIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Funcionaria del Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica.

¹ Nótese que la palabra Shipibo *Konibo* con escribe “K”, siguiendo las recomendaciones establecidas por los docentes especialistas bilingües del Pueblo Shipibo-Konibo en el Congreso de “Normalización de Lenguas Amazónicas” realizado en Huampaní, Chaclacayo, en Octubre de 1999. Algunas citas bibliográficas presentadas en ésta investigación han sido previas al referido Congreso y nombran al pueblo Shipibo-*Conibo* con “C”, las citas han sido transcritas textualmente sin modificaciones.

política y proponer recomendaciones para mejorar y hacer efectiva esta participación, teniendo en cuenta que los derechos políticos forman parte de los derechos humanos y por tanto su ejercicio debe estar plenamente garantizado.

Nuestro objetivo general es evaluar y analizar el ejercicio de los derechos políticos del pueblo Shipibo-Konibo dentro del proceso de la descentralización, visibilizando la visión indígena de la participación política en el análisis de la problemática del ejercicio de sus derechos políticos.

Nuestros objetivos específicos son:

- Proporcionar un diagnóstico cualitativo del conocimiento del proceso de la descentralización y utilización de mecanismos de participación por parte del pueblo Shipibo-Konibo.
- Determinar los principales problemas que obstaculizan la participación política del pueblo Shipibo-Konibo.
- Determinar si existe una efectiva y adecuada participación política de los hombres y mujeres Shipibo-Konibo.
- Presentar algunas recomendaciones para el fortalecimiento de los derechos políticos del pueblo Shipibo-Konibo.

Hipótesis

El proceso de la descentralización se inició en enero del 2003 y partió de reconocer al Perú como un país profundamente desigual y con un fuerte problema de centralismo de las capitales frente a las zonas rurales. Tiene como principios entre otros, *la equidad y la inclusión* de los pueblos históricamente marginados, como son los pueblos indígenas. Entre sus objetivos también se señaló: *la participación ciudadana* en todas las formas de organización y control social, manifestando expresamente en el artículo 6 inc. c de la Ley de Bases de la Descentralización: “la participación de las comunidades campesinas y nativas reconociendo la interculturalidad y superando toda clase de exclusión y discriminación”.

Asimismo, la Constitución Política del Perú reformada en su Capítulo XIV sobre la descentralización, estableció cuotas mínimas para hacer accesible la representación de género y pueblos originarios en los Consejos Regionales y los Consejos Municipales.

La hipótesis del trabajo parte de considerar que el actual proceso de la descentralización ha favorecido el ejercicio de los derechos políticos de los Shipibo-Konibo, incrementando su participación política.

La segunda hipótesis busca reconocer que si bien la participación política de los Shipibo-Konibo se ha incrementado, esta participación no ha resultado suficiente, ni adecuada ni eficaz.

Una tercera hipótesis es que el incremento en el ejercicio de los derechos políticos de los Shipibo-Konibo no sólo se ha dado gracias a las normas de descentralización sino también en gran medida a la vigencia del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, a la capacidad organizativa que caracteriza a los Shipibo-Konibo y al apoyo en capacitación sobre el proceso de descentralización que han venido brindando diversas instituciones no gubernamentales.

Metodología

La información sobre el ejercicio de los derechos políticos de los Shipibo-Konibo fue recogida de dos fuentes:

- a. Información sobre representantes indígenas como consejeros, regidores, agentes participantes del presupuesto participativo, miembros del CCR/CCL, comités de vigilancia, etc., recogida de fuentes primarias de los documentos oficiales del Gobierno Regional, Municipalidad Provincial de Coronel Portillo y Municipalidad Distrital de Masisea.
- b. Entrevistas a dirigentes Shipibo-Konibo de 12 comunidades nativas dentro de la jurisdicción de la Municipalidad Distrital de Masisea, Municipalidad Provincial de Coronel Portillo y Gobierno Regional de Ucayali; algunos de ellos actualmente residen en la ciudad de Pucallpa debido a sus labores como dirigentes de organizaciones o cargos públicos pero continúan como miembros de sus comunidades. En total se entrevistaron un total de 20 personas: 10 hombres, 5 jóvenes y 5 mujeres. Se buscó recoger información de personas que vienen participando activamente en el proceso de descentralización, para con ellos analizar y evaluar el ejercicio de sus derechos políticos. Todos los entrevistados cuentan con cierta trayectoria política: son jefes de comunidades nativas, presidentes de organizaciones indígenas, organizaciones de mujeres artesanas, organizaciones de jóvenes o detentan un cargo político dentro del gobierno regional o local.

La información de las entrevistas fue sistematizada siguiendo los ejes temáticos del trabajo y se elaboraron cuadros con las respuestas más frecuentes.

El presente trabajo evalúa si existe una “adecuada y efectiva participación política”, entendiendo por esto que los Shipibo-Konibo tengan un espacio político no formal sino material, teniendo en cuenta que a los indígenas les interesa participar en política para conseguir el beneficio de su gente, no participar por participar.

Siguiendo a Kymlicka²: “Cuando las minorías tienen derecho a votar y a presentarse en las elecciones, a organizarse políticamente y a defender públicamente sus criterios, es prácticamente seguro que sus intereses reciben la debida atención”, será entonces una efectiva participación y representación cuando los intereses de los Shipibo-Konibo *reciban la debida atención*, cuando la agenda indígena se haga presente en los partidos políticos, en los Gobiernos Regionales y en los Gobiernos Locales en los que participan y cuando se elaboren políticas públicas para esos sectores.

Asimismo, será una *adecuada participación* cuando los hombres y mujeres Shipibo-Konibo cuentan con el mismo nivel de oportunidades con que cuentan otros sectores de la sociedad para el ejercicio de sus derechos, y no ven limitados estos derechos por causa de su identidad cultural.

Estructura del trabajo

El trabajo de investigación comienza abordando el contexto histórico y contexto político actual del pueblo Shipibo-Konibo, este último es complementado con el imaginario político de los Shipibo-Konibo recogido de las entrevistas: la manera cómo estas personas conciben el Perú, su identidad étnica y su comunidad como espacio de participación. A continuación se explican las formas de participación política tradicional del pueblo Shipibo-Konibo, se hace alusión a las dos formas más comunes y con plena vigencia en la actualidad. En el capítulo siguiente se intenta construir un concepto de ciudadanía indígena a la luz de la participación política que realizan los Shipibo Konibo en sus comunidades. Posteriormente se explica el contexto en el que se enmarca el presente trabajo de investigación: el proceso de

² Kymlicka, Will. *Ciudadanía Multicultural*. Ediciones Paidós. Barcelona 1995. Pág. 183.

la descentralización y la regionalización, se desarrollan los principios y objetivos en los que se basa la descentralización, el sistema de cuotas que se otorgan a los pueblos indígenas y los derechos políticos contenidos en la normativa sobre la descentralización, así como algunos derechos contenidos en el Convenio 169 de la OIT. Enseguida se realiza un diagnóstico cualitativo del ejercicio de los derechos políticos de los Shipibo-Konibo, sobre su conocimiento acerca del proceso de descentralización y el uso de los mecanismos de participación en los gobiernos regional, provincial y distrital. La siguiente sección, presenta algunos de los problemas que obstaculizan el ejercicio de los derechos políticos del pueblo Shipibo-Konibo. Finalmente, la última sección recoge las conclusiones del trabajo de investigación y presenta algunas recomendaciones para lograr una mayor y más adecuada participación política del pueblo Shipibo Konibo en los gobiernos regionales y locales.

1. Contexto histórico político del pueblo Shipibo-Konibo

1.1 El pueblo Shipibo-Konibo

El pueblo Shipibo-Konibo, perteneciente a la familia lingüística Pano, constituye hoy en día uno de los últimos pueblos indígenas ribereños de los grandes ríos de la baja Amazonía peruana. Se encuentra distribuido a lo largo de 700 Km. de recorrido del río Ucayali y sus afluentes principales. Cuenta aproximadamente con 120 comunidades nativas y concentra una población cercana a los 30,000 habitantes, evidenciando uno de los procesos de crecimiento demográfico más significativo entre los pueblos indígenas de la Amazonía peruana, siendo con los Aguaruna y los Asháninka, uno de los más numerosos de la región³.

Las comunidades Shipibo-Conibo no ocupan un territorio continuo, éste es compartido por otros grupos étnicos (los Asháninka, los Piro y los Cocama), así como por población mestiza ribereña. Diversos centros urbanos, entre los que destaca por su importancia la ciudad de Pucallpa, se encuentran enclavados en el espacio territorial de estas sociedades, ejerciendo una significativa influencia sobre la vida económica y cultural de estos pueblos indígenas y sirviendo como zonas de intercambio, comercio y encuentro intercultural⁴.

³ Mora, Carlos. "Diagnóstico Situacional sobre el proceso de migración de los Shipibos-Conibos al espacio urbano en Pucallpa. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana". IIAP. Documento Inédito. Lima, julio 2005. Pág. 1

⁴ Mora, Carlos. Op. Cit. Pág. 2.

El sistema productivo de los Shipibo-Konibo, especialmente el de la subsistencia, se encuentran en gran medida condicionado por el período de crecientes e inundaciones del río Ucayali. Este sistema productivo combina la agricultura de subsistencia con la pesca y la caza como actividades proveedoras de proteínas. La extracción forestal, la pesca comercial, la venta de excedentes agrícolas y la artesanía son otras actividades que complementan las prácticas de subsistencia y contribuyen a generar ingresos monetarios o dan origen a sistemas de intercambio con comerciantes ribereños.

Hoy en día son uno de los pueblos que más relación tiene con occidente debido al comercio de artesanías, la que constituye una importante actividad económica ya que las telas diseñadas, cerámicas, collares y pulseras hechos con semillas son los productos más característicos de Shipibos y son conocidos a nivel mundial.

1.2 Organización político-administrativa

Desde el gobierno del General Velasco Alvarado (1968-1975) el Perú abandonó en sus ordenamientos legales el término “pueblos indígenas” para hacer referencia a los descendientes de poblaciones que habitaban el país antes de la época de la conquista.

Con la promulgación de la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las regiones de Selva y Ceja de Selva⁵ en 1974 se introdujo la denominación de Comunidades Nativas para identificar a los pueblos indígenas de la selva. En la práctica, el Estado pareció entenderlos como asentamientos o conjuntos de familias que reclamaban posesión de un territorio comunal (cada título de propiedad fue en promedio para unas 30 familias), perdiendo un poco el sentido y real magnitud de su definición como pueblos indígenas.

Asimismo, con esta Ley el Gobierno del General Velasco Alvarado instituyó, a nivel de cada comunidad nativa, una nueva estructura político-administrativa, la cual seguía el modelo de los poblados mestizos y se superponía al sistema de curacas, que eran jefes indígenas por tiempo indeterminado, que transmitían su función a sus hijos o como señala Tournon “preparaban a sus hijos para esta función”⁶.

⁵ Decreto Ley 20653.

⁶ Tournon, Jacques. *La Merma Mágica: Vida e Historia de los Shipibo-Conibo del Ucayali*. CAAAP. Lima.2002. Pág. 166.

Además del jefe de la comunidad, habían otras dos figuras con autoridad política que representaban a la comunidad frente a las autoridades del Estado: el teniente gobernador y el agente municipal. Elegidos en asamblea general por un período de dos años, éstos eran generalmente jóvenes que sabían leer y escribir en español, sobre todo el agente municipal, quien debía encargarse de registrar los nacimientos y defunciones. Buscando una mejor integración entre el mundo indígena y la sociedad nacional, esta ley garantizaba, por primera vez en la historia del país, la existencia legal de las comunidades Shipibo-Konibo, permitiendo la demarcación y titulación de sus tierras. Asimismo, descentralizaba hasta cierto punto el poder y lo transfería a las comunidades, pues les daba el control de los asuntos civiles, de su policía y de la justicia de paz⁷.

También se designó al “presidente de la asociación de padres de familia”, encargado de las relaciones con los profesores de las escuelas primaria y secundaria y al “promotor de salud”, encargado de la atención primaria de la salud. Actualmente los programas de ayuda social en alimentación han incluido una representante más de la comunidad ante el Estado, la “Presidenta del club de madres”.

Sin embargo, aun con este nuevo sistema de organización de las comunidades, “el fundador de la comunidad llamado ‘jefe vitalicio’, puede conservar toda su vida activa una influencia importante”⁸.

1.3 Imaginario político ciudadano

Para comprender la visión que tienen los Shipibo-Konibo sobre la política y la ciudadanía “es necesario comprender qué es lo que piensan de la comunidad política nacional a la que pertenecen por ley, pero que para muchos representa un concepto lejano a su experiencia directa”⁹ y contrastar estas ideas con sus percepciones de su comunidad de origen y sus formas de ejercer la política dentro de ésta.

⁷ Morin, Françoise. “Los Shipibo Konibo”, en *Guía Etnográfica de la Alta Amazonía*. Volumen III. Ediciones Abya-Yala, 1998. Quito. Pág. 369.

⁸ Tournon, Jacques. Op. Cit. Pág. 166.

⁹ Belaúnde, Luisa y otros. *Ciudadanía y cultura política entre los Awajún, Asháninka y Shipibo Konibo de la Amazonía Peruana*. CAAAP. Lima, Mayo 2005. Pág. 24.

El Perú

Cuadro 1

¿Qué es el Perú? (respuestas más frecuentes)	
Mujeres	Hombres
-Es un país lleno de riqueza y cultura	-Un país conformado por varias culturas y geografías
-Es un país pluricultural	-Un país pluricultural y multilingüe
-Un país donde habitan los pueblos indígenas y está compuesto de bosques, ríos y medio ambiente	-Un Estado conformado por personas y recursos naturales
-Un país	-Un país con mucha diversidad cultural y con potencialidad de recursos
-Es como una comunidad pero a nivel nacional	-La nación donde vivimos, como PPII estamos inmersos a este país
	-Un país
	-Un Estado que tiene sus propias formas y leyes

Las respuestas son diversas resaltando en su mayoría una visión incluyente de ciudadanía, ya que no sólo es el país donde ellos viven, sino también el lugar donde viven otras culturas: “un país pluricultural y multilingüe”, “un país conformado por varias culturas”, “la nación donde vivimos, como pueblos indígenas estamos inmersos a éste país”, visión que resalta la idea de convivencia, de un espacio donde coexisten otros y ellos.

También pero en menor magnitud se aprecia la respuesta a secas del Perú como “un país” lo que expresa de cierta manera la falta de familiaridad y una relación remota o ajena con el Perú. De igual forma la respuesta “el Perú es como una comunidad pero a nivel nacional”, manifiesta la falta de una idea clara del Perú, y refleja más bien la aspiración de que el Perú sea un lugar donde se pueda convivir como en la comunidad. Se aspira reproducir las relaciones comunales, desconociendo que la dinámica nacional es diferente. También encontramos la respuesta automática de corte escolar: “es un Estado que tiene sus propias formas y leyes”.

Por otro lado la sociedad indígena se aprecia estrechamente relacionada con el medio ambiente, la idea de un país como el lugar donde convive la gente con los ríos, las plantas y los animales, lo que involucra un respeto por el medio ambiente: “allí también conviven los pueblos indígenas y está compuesto por bosques, ríos y medio ambiente”, “es un país que tiene muchos recursos naturales”, “es un país conformado por personas y recursos naturales”.

Cuadro 2

¿Qué es un buen peruano para ti? (respuestas más frecuentes)	
Mujeres	Hombres
-El que busca el desarrollo de su país	-Una persona que contribuye mucho al país
-El que lucha por su país	-Una persona que piensa y aporta para el desarrollo de su país y comunidad
-Para ser buen peruano tenemos que tener DNI*	-El que interrelaciona su mundo con otras culturas
	-Una persona que respeta las diferentes culturas
	-El que defiende los derechos humanos y el medio ambiente
	-El que cumple sus derechos y sus deberes y respeta la dignidad de las personas.
	-El que es honrado y honesto

* Documento Nacional de Identificación.

Las respuestas a esta pregunta coinciden con la visión de ciudadanía incluyente señalada en el cuadro anterior: “un buen peruano es aquel que interrelaciona su mundo con otras culturas”, “una persona que respeta las diferentes culturas”, destacando el respeto hacia otros y sus culturas, así como el respeto al medio ambiente: “el que defiende el medio ambiente”.

También encontramos la respuesta del “activista”, para ellos un buen peruano es la persona que busca el desarrollo de su país, que contribuye,

que aporta, que hace algo bueno por su país y su comunidad, lo que guarda relación con la filosofía amazónica de que “uno es lo que hace”¹⁰.

La respuesta: “para ser buen hay que tener DNI” es una respuesta pragmática, ya que sin ese documento quedan desvinculados del Estado, sólo con el DNI pueden recibir ayuda del Estado en cuanto a programas de alimentos, seguro de salud y otros, también es con el DNI que pueden ejercer sus derechos ciudadanos. Es el documento que les sirve para vincularse con el espacio nacional: “nosotros los Shipibos también somos peruanos. Por eso tenemos nuestros documentos personales, por eso también sufragamos cuando hay que elegir a las autoridades; si no fuéramos peruanos no tendríamos documentos, ¿no es cierto?”¹¹. Cabe resaltar que en el Perú existe un alto número de indocumentados, especialmente en las zonas rurales habitadas por pueblos indígenas.

Sobresalen las respuestas que señalan que un buen peruano, es el que respeta los derechos humanos y la dignidad de la persona, lo cual no resulta extraño, ya que son temas en los que constantemente son capacitados por diversas organizaciones, aunque también evidencia una conciencia acerca de los derechos y deberes, normatividad socialmente compartida.

¹⁰ Belaúnde, Luisa Elvira. Op Cit. Pág. 33.

¹¹ Valenzuela, Pilar y Valera Agustina. *Koshi Shinanya Ainbo: el testimonio de una mujer shipiba*. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de La Universidad Mayor de San Marcos. Agosto 2005. Pág. 193.

La política

Cuadro 3

La política es:	
Buena	Mala
13 hombres/5 mujeres = 16 Personas	05 mujeres / 02 hombres
¿Por qué? (respuestas más frecuentes)	
- Si aprendemos es buena (m) - Da espacios para participar (m) - Permite participar - Es una oportunidad para contribuir con nuestro pueblo. - Sí, porque garantiza el estado de derecho - Es buena si se implementa bien	- No garantiza la sobrevivencia - Porque falta conocimiento (m) - No son limpios los políticos (m) - Porque se usa para beneficios personales - Desvirtúa valores

La política para los Shipibo-Konibo en sí misma no es mala; sin embargo, la experiencia vivida les ha demostrado que puede llegar a ser mala. Por ello la mayoría de los entrevistados respondió que era buena, pero que también era mala o que “dependía”.

El que la política sea buena o mala, se encuentra relacionado con las personas que ejercen la política: “es mala porque los políticos son malos”; así mismo si se aprende a ejercer bien la política deja de ser mala “si aprendemos es buena”. El ejercer adecuadamente la política tiene que ver con que sirva para el beneficio de la mayoría: “es una oportunidad para contribuir con nuestro pueblo” y no para beneficios personales: “es mala porque se usa para beneficios personales”.

En general, la política es considerada buena porque permite espacios de participación a través de los cuales pueden defender sus derechos.

Cuadro 4

¿Quiénes son tus autoridades? (respuestas más frecuentes)	
Mujeres	Hombres
<ul style="list-style-type: none"> - Las autoridades regionales y municipales - El gobierno regional, los alcaldes y las autoridades de la comunidad. - Los jefes de las comunidades y los dirigentes - Funcionarios que gobiernan y jefes de la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Presidente del Perú, los congresistas, las autoridades regionales y locales, las autoridades judiciales, las autoridades comunales - El sistema tradicional de las autoridades comunales y fuera existe la estructura de gobierno - El jefe de la comunidad y los funcionarios del gobierno - Las personas elegidas por el pueblo

En relación a esta pregunta, la mayoría de las mujeres, sólo llega a reconocer a sus autoridades hasta el plano regional, se habla de las autoridades comunales, municipales y regionales, pero no se mencionan a las autoridades del gobierno central, lo cual tiene que ver con la relación remota y ajena que guardan con el gobierno central, en contraste con la relación a su ámbito inmediato, en el cual de cierta forma están participando (comunidad, municipio, gobierno regional). Se debe tener en consideración que si bien las mujeres entrevistadas son dirigentes, lo son de talleres de artesanías, o presidentas del club de madres, lo cual las vincula más al ámbito comunal.

Los hombres por el contrario identifican a las autoridades de los tres niveles de gobierno: central, regional y local, mencionando también la comunidad. Se presentan dos clases de autoridades con diferencias muy marcadas: “el sistema tradicional de las autoridades comunales y por fuera la estructura del Estado”, “el jefe de la comunidad y los funcionarios del gobierno”, hay que señalar que son los varones los que han tenido mayor contactos con congresistas, ministros y en algunos

casos el mismo Presidente de la República para la solución de algunos de sus problemas.

Ser indígena

Cuadro 5

¿Te consideras indígena?	
Sí	No
15 hombres/ 5 mujeres = 20 personas	0 hombres/ 0 mujeres = 0 personas
¿Por qué? (respuestas más frecuentes)	
Mujeres	Hombres
<ul style="list-style-type: none"> - Porque tenemos una cultura y un lenguaje diferente - Porque por mi sangre corre sangre indígena - Porque tengo sangre originaria de antes de la conquista occidental - Porque mis padres son indígenas - Porque me identifico como tal 	<ul style="list-style-type: none"> - Porque tengo una cultura diferente (un origen, un idioma y una forma de ver diferente al resto de la sociedad) - Por lo que soy y lo que hago - Por mis pensamientos - Porque soy hijo del pueblo indígena - Porque esa es mi sangre

En cuanto a los criterios de autodefinición como indígenas se observa una valoración altamente positiva del reconocerse diferentes, resaltando el idioma como el criterio de diferenciación más fuerte. Asimismo, si bien se reconocen como diferentes, tienen conciencia de que eso no los hace “ciudadanos de segunda clase”, aunque muchas veces en la práctica si se les trate como tales, una mujer acotó: “porque tenemos una cultura y un lenguaje diferentes, *pero iguales derechos*”.

También encontramos como criterio de autoidentificación lo biológico: “porque por mi sangre corre sangre indígena”, “porque esa es mi sangre”, o el criterio de la descendencia: “porque mis padres son indígenas”, “porque soy hijo del pueblo indígena” lo que evidencia que los lazos de sangre y parentesco con la familia y la comunidad son muy fuertes.

Se rescata la percepción centrada en el ejercicio de acciones, de actividades diarias que constituyen un estilo de vida: “por lo que soy y lo que hago”. Lo que los hace indígenas es el actuar como indígenas, “una concepción de la identidad basada en el ejercicio de acciones específicas y no en la adscripción de un status social independientemente de la práctica efectiva de las personas, es un rasgo cultural característico de la filosofía de la persona encontrada en diversos pueblos amazónicos. Uno es lo que hace”¹².

La comunidad

Cuadro 6

¿Cómo es tu comunidad? (respuestas más frecuentes)	
Mujeres	Hombres
- Organizada, se trabaja coordinadamente las autoridades y los comuneros	- Organizada.
- Organizada y chiquita	- Organizada, se desarrolla con identidad
- Organizada y trabajadora	- Organizada, con gente que trabaja mucho
- Organizada se piensa en el futuro	- Bonita, pero con carencias
- Hay equidad, hombres y mujeres trabajan compartido.	- Es organizada, con estructura occidental

Al igual que la percepción de la identidad étnica, la percepción de la comunidad también es altamente positiva, rescatando el aspecto organizativo, casi todos señalan que su comunidad es “organizada” añadiéndole otros adjetivos, como bonita, pequeña, trabajadora, etc. La organización parece constituir una cualidad altamente considerada por los Shipibo-Konibo.

“Si bien existe una cierta idealización de la comunidad, esta responde a una visión propia indígena de la convivencia en la comunidad (...) Según esta filosofía y práctica indígena de lo social.

¹² Belaúnde, Elvira. *Ciudadanía y cultura política...* Pág. 32, 33.

La unidad de convivencia es un lugar donde hombres y mujeres viven juntos y viven bien, porque así es como cada cual lo desea y lo hace por aceptación propia, no por imposición de otros”¹³.

Se aprecia a la vez el dilema entre “desarrollarse con identidad” de lo cual son conscientes que les resta oportunidades o “adoptar una estructura occidental”, que si bien los acerca a la modernidad conlleva una carga negativa para los Shipibo¹⁴.

La comunidad también se presenta como un espacio de “equidad” entre hombres y mujeres: “hay equidad, hombres y mujeres trabajan compartido”, pero más que equidad es complementariedad, hombres y mujeres realizan trabajos y tareas diferentes, pero de igual importancia para la convivencia en comunidad.

Cuadro 7

¿Cómo participas en la política o gestión de tu comunidad?: (las respuestas afirmativas están marcadas con un aspa)	Mujeres	Hombres
Eligiendo a tus autoridades	X (5 personas)	X (15 personas)
Siendo elegido como autoridad	X (2 personas)	X (6 personas)
Vigilando a tus autoridades	X (5 personas)	X (13 personas)
Participando en comisiones	X (5 personas)	X (13 personas)
Participando en la asamblea comunal	X (5 personas)	X (15 personas)
Participando en programas (vaso de leche, club de madres, otros)	X (2 personas)	X (4 personas)
Otros	X (1 persona)	X (3 personas)

En cuanto a su participación dentro de la comunidad, se aprecia que hacen uso de casi todos los mecanismos y espacios de participación comunal, como señaló una mujer al marcar el rubro “otros” espacios de participación: “en mi comunidad participo en todas partes”, lo que los involucra fuertemente al desarrollo de su comunidad.

¹³ Belaúnde, Luisa Elvira. Op Cit. Pág. 37 y 38.

¹⁴ Suele mencionarse como cualidad negativa de la Comunidad Nativa de San Francisco de Yarinacocha en Pucallpa, el que tenga una estructura occidental.

Todos participan activamente en la asamblea comunal, incluso los comuneros residentes en Pucallpa pueden brindar aportes a la asamblea cuando visitan la comunidad.

En el rubro “otros” espacios de participación, se han señalado mecanismos o espacios que no son tradicionales del pueblo Shipibo, pero que actualmente están siendo incorporados en las comunidades, por ejemplo: “a elaboración anual del plan de desarrollo comunitario”.

Cuadro 8

¿Quién toma las decisiones en tu comunidad?: (las respuestas afirmativas están marcadas con un aspa)	Mujeres	Hombres
Ancianos	X (1 personas)	X (4 personas)
Jefe de comunidad	X (4 personas)	X (4 personas)
Gobernador	X (1 personas)	X (1 personas)
Asamblea comunal	X (5 personas)	X (15 personas)
Presidenta del club de madres	X (1 personas)	X (1 personas)
Otros	X (1 personas)	X (1 personas)

En cuanto a la pregunta ¿Quiénes toman las decisiones en tu comunidad?, las respuestas han sido unánimes al señalar que las decisiones las toma la *asamblea comunal*, que está constituida por todos los miembros de la comunidad, lo que significa que las decisiones la toman *todos*, resaltando el carácter democrático de los Shipibo-Konibo y en general de los pueblos amazónicos

Como señalaron unas señoras: “el jefe de comunidad sólo hace lo que dice la asamblea”, “el jefe de la comunidad es el obrero de la comunidad”, a su vez, los ancianos son consultados en algunos temas y ayudan a tomar las decisiones, las presidentas de club de madres, el teniente gobernador y otras autoridades comunales toman decisiones dentro de su ámbito de acción, pero deben informar y recibir la aprobación de la asamblea.

Cuadro 9

¿Las mujeres participan en la toma de decisiones?	
Sí	No
14 hombres/ 4 mujeres = 16 personas	1 hombres/ 1 mujeres = 1 persona
¿Por qué? (respuestas más frecuentes)	
<p><u>Mujeres:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Porque tiene suficiente preparación - Porque saben hablar por ellas mismas - Porque todos deben estar de acuerdo <p><u>Hombres:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Porque están más capacitadas -Son parte de la comunidad -Tiene el mismo derecho 	<p><u>Mujer:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Porque todavía tienen miedo de hablar <p><u>Hombre:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Porque algunos shipibos son machistas

En cuanto al rol de la mujer en la toma de decisiones, hay un consenso respecto a que los hombres y las mujeres tienen los mismos derechos, capacidades y potencialidades; así como una conciencia de la importancia de la mujer en la toma de decisiones de su comunidad.

Sin embargo se menciona como fundamental en la participación que la mujer el “tener suficiente preparación”, “saber hablar”, “estar capacitadas”, señalando que las mujeres aún no participan en la toma de decisiones “porque todavía tienen miedo de hablar”.

Aún existe un cierto miedo a hablar de las mujeres, que no se debe tanto al machismo (sin negar la existencia de cierto machismo en las comunidades, lo que no es preponderante en la Amazonía ya que las relaciones de género en este espacio son más relaciones de complementariedad, que de subordinación), sino a la falta de conocimiento sobre el tema del que se trata; hay que tener en cuenta que las mujeres cuentan con un nivel menor de instrucción en comparación a los varones. Las mujeres tienen miedo e inseguridad de

hablar sobre temas que desconocen, por ello siempre están solicitando capacitaciones. Es frecuente escuchar decir a las mujeres, luego de una capacitación: “he aprendido cosas que no sabía hablar”, “he opinado sobre cosas que no sabía”.

Como bien señala Agustina Valera en su Testimonio de la Mujer Shipiba: “Hay mujeres que todavía tienen miedo, que piensan: yo podría opinar, pero no vaya a ser que me equivoque”. Si nosotros no conocemos mucho, aquellos que conocen más pueden corregirnos. Entonces ¿por qué somos así? Ahora no solamente están los hombres, teniendo un hombre o una mujer en el grupo a las ideas de los hombres las complementan la opinión de la mujer. Ahora ya parece que es así”¹⁵.

Y si bien las mujeres participan en la comunidad opinando casi en el mismo grado que los hombres, en el ejercicio de los cargos de autoridad no se observa esta equidad entre hombres y mujeres, generalmente las mujeres son relegadas a temas femeninos y domésticos: Presidenta del vaso de leche, club de madres, secretaria de asuntos femeninos, etc.; aunque en la actualidad podemos encontrar a mujeres shipibo como jefas de comunidad e incluso participando en espacios fuera de la comunidad, como es el presupuesto participativo o el consejo de coordinación regional.

2. Formas de participación política tradicional del pueblo Shipibo-Konibo

Como hemos podido apreciar en el capítulo anterior, el pueblo Shipibo-Konibo tiene una valoración positiva de ser culturalmente diferente y una visión incluyente de la ciudadanía, donde no sólo conviven ellos y su cultura, sino también otros pueblos con otras culturas. Los Shipibo, al igual que el resto de los pueblos amazónicos, practica dentro de sus comunidades una democracia directa, cara a cara, y se encuentran presentes en casi todos los espacios de participación comunal, lo que los involucra fuertemente al desarrollo de su comunidad, la cual es para ellos la unidad de convivencia social por excelencia: un lugar donde hombres y mujeres viven bien.

Analicemos ahora cómo participan los Shipibo-Konibo en dos de los espacios de participación más importantes: la asamblea comunal, dentro del ámbito de la comunidad, y los congresos que involucran a más de una comunidad y es un espacio de participación como pueblos.

¹⁵ Valenzuela Pilar y Valera Agustina. Op. Cit. Pág. 198.

2.1 Las asambleas comunales

Ayer se reunieron todos los hombres y las mujeres en la comunidad de San Francisco de Yarinacocha. Allí acordamos realizar muchas actividades para trabajar con la gente de la comunidad. A esta reunión asistieron ciento setenta y tres personas. Toditos acordaron muy buenas cosas. Todas las autoridades informaron a la comunidad acerca de sus planes de trabajo (...) ¹⁶.

La asamblea comunal puede ser convocada por las autoridades o por uno o varios individuos sin función especial. Se puede convocar de la tarde para la noche. La reunión puede durar varias horas en la escuela. Está presidida por las autoridades, quienes se sientan con los visitantes frente a la sala. Los otros comuneros se instalan en los bancos escolares, las mujeres y los niños sobre el piso. Una decisión tiene que ser tomada por unanimidad, una mayoría no basta. En la práctica cada cuestión presentada por las autoridades u otros comuneros tiene que ser discutida y basta una voz en contra para que sea rechazada. De tal manera que la reunión puede durar bastante tiempo ya que todas las opiniones tienen que ser escuchadas y las autoridades tienen que convencer a todos los comuneros: grandezas y servidumbres de la democracia directa ¹⁷.

La forma en que se toman las decisiones empieza por brindar la información sobre el tema que se va a tratar, luego se piden opiniones, se discute sobre estas opiniones y finalmente se decide. Hay que tener en cuenta que discutir para ellos significa “debatir”, “intercambiar ideas”. Para los Shipibo es importante escuchar distintas opiniones: “ayer en la asamblea cuando los comuneros hablaron conmigo, me dieron toda clase de ideas” ¹⁸, pero a la vez brindar sus propias opiniones: “no se va sólo a escuchar, se va a proponer y a tomar decisiones” ¹⁹. Como ya se señaló las decisiones en la asamblea se toman por consenso, todos deben estar de acuerdo con la decisión adoptada. Los temas a tratar en la asamblea tiene que ver con todos los asuntos que conciernen a la comunidad: la escuela, el vaso de leche, trabajos comunales, etc. así como también es el espacio donde se eligen a las autoridades comunales, también sirve para informar sobre las obras que el municipio o el gobierno regional

¹⁶ Valenzuela Pilar y Valera Agustina. Op. Cit. Pág. 200.

¹⁷ Tournon, Jacques. Op. Cit. Pág. 167.

¹⁸ Valenzuela Pilar y Valera Agustina. Op. Cit. Pág. 202.

¹⁹ Testimonio de varón shipibo entrevistado.

realizan en beneficio de la comunidad, así como para informar y rendir cuentas de la labor que realizan las autoridades de la comunidad.

Todo lo anterior evidencia a la asamblea comunal como una verdadera institución de democracia directa que impresiona a todos los visitantes.

2.2 Los congresos Shipibo-Konibo

Los congresos Shipibo-Konibo o “*Ani Sinkiti*”, que traducido al castellano significa “*gran encuentro*” es otro de los mecanismos de participación tradicional que actualmente usa el pueblo Shipibo.

Se cuestiona que sea un mecanismo de participación tradicional, debido a que con estas características no existió sino hasta hace algunas décadas. Ante esto, se debe decir que a inicio de los años 90 algunos pueblos indígenas como los Aguaruna, Asháninka y Shipibo Konibo reinventan los grandes encuentros que tradicionalmente solían realizar como pueblos, dándoles un carácter más político y más nacional. Lo que no se puede discutir es que es un mecanismo de participación propio de los pueblos indígenas amazónicos.

Pero a diferencia de lo que sucedía en el pasado, ahora en forma concertada, son los representantes, es decir, los jefes de comunidad y los presidentes de las organizaciones indígenas, los que convocan a los congresos. Las organizaciones cumplen un papel importante en los congresos, a los que asisten sus bases, ya que las organizaciones agrupan a las comunidades nativas por sectores: distrital, provincial o regional y los congresos son convocados también por sectores. Por ejemplo ORDIM: la organización distrital de Masisea convoca a un congreso a la que asisten las comunidades nativas del distrito de Masisea que forman parte de dicha organización.

El *Ani Sinkiti*, que generalmente se realiza cada año, sirve para ponerse de acuerdo o tomar decisiones sobre temas y problemas que afectan a todo el pueblo, que pueden tener carácter regional, como el tema de la educación bilingüe intercultural o el tema de salud, como también temas de carácter nacional: como enfrentar un proceso electoral por ejemplo. También pueden tratarse temas de coyuntura que afecten a una sola comunidad, pero que sin embargo tenga efectos en las demás comunidades; por ejemplo en un conflicto entre una comunidad y una petrolera, se unen como pueblo para movilizarse y apoyar a dicha comunidad y dejar el precedente de que las petroleras no pueden hacer lo que les venga en gana en las comunidades.

Últimamente también sirven como espacios para realizar rendiciones de cuentas o de gestión, donde no sólo las organizaciones rinden cuenta a sus bases del trabajo que han realizado durante ese año, sino que también pueden ser invitadas a rendir cuentas las ONG que trabajan con estos pueblos, los municipios o incluso el gobierno regional.

2.3 Perfil de los líderes políticos

Consideramos adecuado en este capítulo incorporar un perfil de líder indígena, ya que a través de las entrevistas que sistematizamos a continuación, se demuestra que es a partir de la experiencia política adquirida en la comunidad, que se construye la carrera política de los líderes en la esfera política local, municipal y regional o en el campo de las organizaciones indígenas.

El buen líder

Los entrevistados han señalado que lo primordial para ser un buen líder es “tener conocimiento de las bases”, es decir: conocer la realidad de las comunidades nativas, y “estar comprometido con el pueblo Shipibo”, es decir, con la causa indígena y su agenda política.

También han señalado como preponderante que un buen líder debe “ser participativo, debe generar el diálogo, establecer relaciones horizontales, saber escuchar y tomar decisiones en conjunto”, en otras palabras favorecer la democracia directa que los caracteriza.

Asimismo, es importante que el líder “sea transparente en su gestión, que de la información oportuna y que rinda cuenta de sus actividades”; el líder también debe poseer cualidades personales como: “ser honesto, responsable, respetuoso, ser amable, tener carisma y tener educación”.

Otro de los requisitos que se exige a los líderes es “saber resolver problemas y estar decidido a luchar”; los problemas más que nada tienen que ver con requerimientos burocráticos y relaciones con la municipalidad y organizaciones indígenas de la localidad, generalmente con referencia a la titulación y la protección de sus territorios, así como la ejecución de obras de infraestructura, y enfrentar estos problemas frente a la indiferencia y la discriminación de la sociedad es muchas veces bregar contra la corriente.

Trayectoria política

Para ser un líder o lideresa se requiere de todo un proceso, que no resulta tan difícil, incluso a criterio de las mujeres, pero que tiene pasos que deben ser respetados necesariamente: “es por etapas que tienes que ir cumpliendo”. Las etapas o los pasos son los cargos sucesivos, empezando por cargos comunales y después pasando a cargos en el gobierno local o regional o en organizaciones indígenas, lo que incluye la experiencia ganada con dichos cargos: “digamos que el primer paso es ser dirigente, y luego va subiendo y adquiriendo experiencia y ya no solo es un dirigente, porque tiene cargo sino un líder”; “tiene su proceso, no es difícil, pero hay que dar los pasos necesarios, para llegar a ser representante o líder o autoridad”; “ha sido todo un proceso, mi primer cargo fue como teniente gobernador, luego como agente municipal, luego como jefe de comunidad, después como dirigente de una organización indígena y próximamente como alcalde de Masisea (risas)”.

Es bueno resaltar que pueden haber indígenas en cargos públicos, que sin embargo no son reconocidos como líderes ni son representativos para el pueblo Shipibo, debido a que no han seguido el proceso para forjarse como líderes o porque se encuentran desvinculados de sus bases, y más bien con lo que cuentan es con buenas relaciones con los partidos políticos o con el gobierno local o regional.

Hay dos factores que influyen en la trayectoria política del líder o lideresa, el primero tiene que ver con una tradición familiar de líderes: los líderes de ahora generalmente han tenido padres líderes o vínculos familiares que también han ejercido liderazgo, señalan que les viene de familia: “es que mi padre era líder, entonces yo fui aprendiendo”, “mis padres ayudaron, eran líderes, mi padre fue presidente de la FECONAU en cuatro oportunidades y mi madre dirigente de las mujeres evangélicas, tengo sangre de líder”, sirve recordar que anteriormente los curacas sucedían en sus cargos a sus hijos. El otro factor importante es la educación, como señala el presidente de ORAU, “lo académico ayuda”:

Todos los líderes con educación secundaria consideran que la escolaridad jugó un papel esencial para sacar adelante su trayectoria política, recomendaron fomentar la educación entre los pobladores de las comunidades como una estrategia clave para aumentar la participación política ciudadana. Por un lado, señalan la importancia de la escolaridad para obtener roce con profesores y personas de otros

lugares que abran el horizonte cultural del estudiante y le enseñen a relacionarse con personas dentro de las instituciones del Estado. Por otro lado, indican la importancia de dominar el idioma castellano, tanto en la expresión oral, especialmente la oratoria pública, como en la expresión escrita, para familiarizarse con el uso de expedientes y formularios burocráticos²⁰.

Vale rescatar que el pueblo Shipibo-Konibo es el que cuenta con el mayor nivel educativo respecto a los otros pueblos indígenas de la Amazonía y que una de las causas de la migración a la ciudad de Pucallpa es el buscar una mejor educación para sus hijos²¹.

Por su lado, las mujeres van construyendo su trayectoria política con cargos relacionados a temas femeninos o domésticos: presidentas del club de madres, presidenta de la organización de artesanas, secretaria de asuntos femeninos de una organización indígena, etc., y si bien existen mujeres que son jefas de comunidad o que están participando en el gobierno local o regional, lo hacen con perfil bajo o en puestos de influencia mediana. Es de notar que ninguna mujer ha ocupado el cargo de alcalde. El tema de la falta de educación que las limita se suple gracias a las capacitaciones en diferentes temas que les brindan diversas instituciones, con las que adquieren “*más conocimiento y experiencia*”, experiencia que tienen un valor formativo que no se limita a los cursos recibidos y es la estrategia más adecuada para mejorar el desempeño de su cargo y progresar en su carrera política, veamos el testimonio de Agustina Valera:

Entonces tuve una experiencia, viajé a comunidades lejanas a participar en un congreso. Allí asistieron dirigentes hombres y mujeres, procedentes de 120 comunidades, elegidos por su comunidad en asamblea. A mi me eligieron, me vieron la más indicada. Entonces adquirí experiencia, aprendí como saludar a las autoridades y otras cosas. Pero yo no permanezco aquí no más, yo voy a muchas comunidades a capacitar a la gente. Entonces mi experiencia aumenta, para ayudar a mi comunidad y de esa manera encaminar a la juventud para que avance²².

²⁰ Belaúnde, Elvira. Op. Cit. Pág. 70-71.

²¹ Sobre la migración de los Shipibos a Pucallpa revisar: Mora, Carlos. “Diagnóstico Situacional sobre el proceso de migración de los Shipibos-Conibos al espacio Urbano en Pucallpa”. Op. Cit.

²² Valenzuela Pilar y Valera Agustina. Op. Cit Pág. 197.

2.4 Agenda política actual del pueblo Shipibo-Konibo

Ya que hemos hablado de la vinculación con las bases y la agenda indígena como requisito esencial en la trayectoria política de un líder o lideresa, presentamos a continuación la agenda política actual de los Shipibo-Konibo, la cual no ha variado esencialmente en los últimos años, teniendo como demandas prioritarias, demandas que son homogéneas al resto de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana. Se mantiene el tema del respeto a la integridad de sus territorios, el manejo de los recursos naturales ubicados dentro sus territorios, la autonomía en su administración y la educación bilingüe, entre otros. En los últimos años adquiere mayor relevancia el tema de los derechos políticos, reclaman la representación y participación con *identidad* en la gestión pública, así como la elaboración de políticas públicas específicas para los pueblos indígenas; el desarrollo e implementación de mecanismos de consulta adecuados para cuando se prevean medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente (de acuerdo a lo normado en el Convenio 169 de la OIT); la aplicación del enfoque intercultural en la educación, salud y programas que los involucren; la debida protección a sus conocimientos ancestrales; la promoción y apoyo a su “economía de la solidaridad” como los Shipibo denominan a su economía de subsistencia, pero que a la vez permite la reproducción del grupo familiar local, el reforzamiento de su cultura y crea nexos de solidaridad entre sus miembros mediante el intercambio de productos.

La Organización Regional Aidesep Ucayali, ORAU, es la organización indígena que agrupa a la mayoría de las comunidades nativas Shipibo-Konibo del Ucayali. Ésta organización cuenta con un “Plan de Vida” que recoge los ejes estratégicos y políticos orientadores de AIDSESP²³ para consolidar, fortalecer y desarrollar con autonomía e identidad a los pueblos indígenas, y son los siguientes:

1. Territorio, Ecología, recursos naturales y biodiversidad.
2. Organización, autonomía y gobernabilidad.
3. Identidad, cultura y desarrollo humano.
4. Economía, administración y desarrollo sostenible²⁴.

²³ Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.

²⁴ Gallegos, Giovanna. “Análisis del Plan de Vida de ORAU para la elaboración de proyectos de desarrollo social regional. Documento de trabajo de la Región”. ORAU. Pucallpa 2003. Pág. 1.

Asimismo, ORAU establece como sus objetivos estratégicos los que se señalan a continuación:

1. Organización indígena consolidada, funcionando eficientemente en ejercicio pleno y autonomía, con participación de la juventud y con igualdad de género.
2. Pueblos indígenas con territorios saneados y asegurados jurídicamente con recursos naturales manejados y aprovechados sosteniblemente.
3. Pueblos indígenas con economía consolidada y sostenible, con principios de unidad, reciprocidad y solidaridad.
4. Recursos humanos calificados conduciendo eficientemente la política de desarrollo integral de los pueblos indígenas con alto valor ético y moral”²⁵.

3. Ciudadanía Indígena

Luego de analizar la visión de los Shipibo-Konibo acerca del Perú, de su identidad, de su comunidad, de sus formas de participación tradicional y las maneras como se van gestando las trayectorias políticas de los líderes indígenas dentro de la comunidad, nos queda claro que: “Por lo general el conocimiento y el ejercicio de los derechos políticos están íntimamente relacionados a su experiencia de participación en las asambleas comunales; y la trayectoria de los líderes indígenas se enraíza en el aprendizaje derivado del ejercicio de cargos comunales y la defensa de los intereses de su comunidad”²⁶.

Entendiendo que a un ciudadano corresponden básicamente derechos en relación a la participación dentro de una sociedad, en el presente capítulo se intenta desarrollar la ciudadanía indígena a la luz del ejercicio de sus derechos de participación política, sin antes dejar de mencionar que es la comunidad la institución sobre la que reposan las bases de la percepción indígena de ciudadanía, y que es la comunidad una institución de democracia directa, en la que las autoridades tienen capacidad de representación delimitada por mecanismos de vigilancia e información.

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ Belaúnde, Luisa Elvira. *Op. Cit.* Pág. 80.

Como bien lo mencionó la Mesa Nacional de Pluralismo Jurídico²⁷: la ciudadanía está directamente vinculada al carácter de la democracia, y debe ser entendida con un sentido ampliado que reconozca una ciudadanía cultural, que a su vez incluya las diferentes tradiciones culturales presentes en una determinada sociedad, donde sean valoradas y se les otorgue los espacios de expresión y representación que requieran.

Al respecto, Iris Marion²⁸ piensa que el intento de crear una concepción universal de ciudadanía que trascienda las diferencias de grupo es fundamentalmente injusta porque oprime a los grupos históricamente excluidos, ya que los mismos están en desventaja en el proceso político, y por ende la “solución” estaría en proporcionar medidas institucionales para el reconocimiento y expresión de los grupos oprimidos; asimismo los grupos culturalmente excluidos a menudo tienen necesidades claras que pueden ser enfrentadas sólo mediante políticas diferenciadas de grupo.

Por ello, la construcción de una ciudadanía inclusiva para los pueblos indígenas trasciende del mero ejercicio de la ciudadanía individual, y pasa por la defensa de su identidad étnico cultural, y la defensa de sus derechos como pueblos; es decir, por el reconocimiento no sólo de sus derechos individuales, sino también del reconocimiento de sus derechos colectivos.

En el siguiente capítulo se abordará el proceso de la descentralización, pero desde ya podemos decir que uno de los objetivos de este proceso es la construcción de ciudadanía, ya que se busca promover el derecho de todos los peruanos a decidir sobre aquellos aspectos que afectan directamente su desarrollo individual y colectivo y por otra parte promover su corresponsabilidad en el desarrollo del país. Sin embargo, en ese sentido, se fomenta la participación ciudadana otorgando un tratamiento uniforme a todos los ciudadanos y ciudadanas, sin tener en cuenta que el Perú es un país pluricultural, es decir un país donde coexisten diversas cultural desde hace miles de años.

²⁷ Mesa Nacional de Pluralismo Jurídico. “Propuesta de Reforma Constitucional en materia de Pueblos Indígenas”. Documento elaborado por el CAAAP, el Centro de Investigación y Promoción Amazónica; la Comisión Andina de Juristas y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú. Lima, 2002.

²⁸ Young, Iris Marion en: López, Sinesio. *Ciudadanos Reales e Imaginarios. Concepción, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Instituto de Diálogo y Propuesta. Lima 1997. Pág. 115.

Como señala Sinesio López: “Si bien frente a la ley peruana todos los ciudadanos son iguales, la historia del Perú muestra que, en la práctica, el grado de ejercicio real de los derechos ciudadanos no es igual para todos los peruanos, este depende, entre otros factores, del género y grupo étnico”²⁹.

Esto hace que en la actualidad, uno de los mayores retos para la promoción de la ciudadanía en el Perú, es encontrar un equilibrio entre una ciudadanía homogénea para todos los peruanos, y una ciudadanía que tome en cuenta las especificidades sociales, económicas y culturales de los pueblos indígenas que hacen de nuestro país un país pluricultural, multilingüe y multiétnico. Esto significa identificar y comprender las diferencias étnicas e incluirlas en un proceso de integración intercultural. Debido a ello, por un lado se hace necesario, por parte de los pueblos indígenas, un proceso de aprendizaje de las instituciones y mecanismos “formales” y por otro lado, las leyes deben incorporar en su formulación elementos del pensamiento político propio a los pueblos indígenas.

Lo importante es comprender que el concepto de ciudadanía indígena va adscrito a cierta identidad y a cierto modo de participación política que se articula con la ciudadanía en sentido genérico; la particularidad que tendrá la ciudadanía indígena viene de que a partir del ejercicio de estos derechos políticos, se busca la defensa, protección y reivindicación de la cultura indígena y de todo aquello que rodea su identidad, tanto en sentido individual para el ciudadano indígena, como en sentido colectivo de forma que se logre un mayor bienestar para su pueblo.

4. El proceso de descentralización

El proceso de descentralización se inició en el Perú en enero del 2003 con la elección de los 25 gobiernos regionales, luego de la modificación de la Constitución Política y la dación de normas específicas para el proceso.

Este proceso que se constituyó en la principal la reforma del Estado, partió de reconocer al Perú como un país profundamente desigual, tanto en el desarrollo económico de sus departamentos como en las oportunidades y posibilidades de desarrollo humano para todos los peruanos. Se reconocía al Perú como un país con un gran problema de

²⁹ López, Sinesio Op. Cit. Pág. 113.

centralismo, no solo en relación con Lima y otros departamentos, sino también en relación con las capitales de los departamentos y el resto de sus provincias y distritos.

La Constitución Política Peruana, en su capítulo XIV sobre la descentralización, plantea una nación descentralizada, que logre erradicar toda una historia de dominación y discriminación económica y social del pueblo peruano; es así, que establece la descentralización como una forma de organización democrática, que constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio y que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Por ello, el proceso pasa por otorgar las competencias, funciones y la gestión directa de los recursos que antes administraba de manera exclusiva el gobierno central a los gobiernos regionales y locales, así como por brindar diversos mecanismos y espacios de participación en los gobiernos a la sociedad³⁰.

Se habla del “proceso” de la descentralización porque es precisamente eso, un proceso que aún se encuentra en sus inicios y que su concreción tal vez demore muchos años. La descentralización consta esencialmente de cuatro etapas:

1. La etapa preparatoria: que desarrolló la normativa que hizo posible iniciar el proceso de descentralización. Se promocionó, capacitó e informó a la comunidad sobre el proceso. Se hizo un inventario de lo que se descentralizaría. Etapa realizada.
2. La instalación de los gobiernos regionales y locales: se procedió a la elección de los gobiernos regionales y locales, estos últimos se encuentran asentados sobre los departamentos que existen en el Perú (24), más la provincia constitucional del Callao, haciendo un total de 25 gobiernos regionales. Etapa realizada.
3. La conformación de regiones: aquí se busca la creación de unidades territoriales mucho más grandes que los actuales gobiernos regionales. Las regiones serán la unión de dos o más departamentos, con la finalidad de lograr un mayor desarrollo a través de la unidad de departamentos que puedan competir en un mayor nivel de igualdad con Lima, la capital, o con otros departamentos que cuentan con mayores recursos. Esta etapa aún no se ha realizado

³⁰ Vargas, Karina. “El proceso de la descentralización y los pueblos indígenas”. Documento de trabajo CAAAP. Lima. 2004. Pág. 2.

4. Traslado de competencias, funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales. Esta etapa se pensó realizar una vez que las regiones estén constituidas; sin embargo, a fin de incentivar la unión misma y a fin de permitir la gestión de gobierno de los actuales gobiernos regionales y municipalidades, algunas competencias, funciones y recursos ya han sido distribuidos. Etapa en desarrollo.

Como ya se señaló, las regiones aún no han sido creadas, para su creación deben elaborarse expedientes técnicos que expresen la viabilidad de una integración; dichos expedientes una vez elaborados deben ser aprobados por el Poder Ejecutivo, para pasar a consulta popular en los departamentos o gobiernos regionales involucrados, si la mayoría de la población involucrada aprueba la integración, el Poder Ejecutivo procede a la creación oficial de dicha región y se llega a la etapa final de la descentralización que es la transferencia total de recursos, competencias y funciones del gobierno central a las regiones integradas.

4.1 Los principios de inclusión y equidad

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) señala en su Art. 8, entre los principios rectores de las políticas y la gestión regional:

b) La inclusión: “el Gobierno Regional desarrolla políticas y acciones integrales de gobierno dirigidas a promover la inclusión económica, social, política y cultural (...) *de los grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados del Estado, principalmente ubicados en el ámbito rural y organizados en comunidades campesinas y nativas, nutriéndose de sus perspectivas y aportes. Estas acciones también buscan promover los derechos de grupos vulnerables, impidiendo su discriminación por etnia, religión o género y toda otra forma de discriminación*”³¹.

d) La equidad: “las consideraciones de equidad son un componente constitutivo y orientador de la gestión regional. La gestión regional promueve, sin discriminación, igual acceso de oportunidades y la identificación de grupos y sectores sociales que requieran ser atendidos de manera especial por la gestión regional”³².

³¹ Ley 27867. Art. 8.4. Destacado de la autora.

³² Ley 27867. Art. 8.7.

Del mismo modo la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) en el artículo IX de su Título Preliminar señala a la inclusión, equidad entre los principios de la planificación local.

4.2. La participación ciudadana

La Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783) señala en su Art. 6:

La descentralización cumplirá, a lo largo de su desarrollo, con los siguientes objetivos:

(...)

Objetivos a nivel social:

(...)

b) La participación ciudadana en todas su formas de organización y control social.

c) Incorporar la participación de *las comunidades campesinas y nativas reconociendo la interculturalidad y superando toda clase de exclusión y discriminación.*

Y en su artículo 17º relativo a la participación ciudadana indica:

17.1. Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.

17.2. (...) la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley.

Por su lado, la Ley Orgánica de gobiernos regionales en su Art. 8 presenta a la participación ciudadana como un principio rector de las políticas y la gestión regional: “La gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos

y proyectos regionales”³³. Del mismo modo, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) en el artículo IX de su Título Preliminar señala a participación ciudadana entre los principios de la planificación local.

Debemos indicar también, que durante el actual gobierno se restituyó íntegramente en su vigencia la Ley de los derechos de participación y control ciudadana, Ley N° 26300, que regula diversos derechos de participación y control ciudadano, aunque no hace ninguna referencia a pueblos indígenas o comunidades nativas y campesinas.

4.3 Las cuotas de representación

Debido a que el intento de acceder a instancias de gobierno se convertía para los pueblos indígenas en una meta casi irrealizable, entre otras causas, porque los movimientos que formaban no llegaban a cumplir con los diversos requisitos formales que se exigían para intervenir en una justa electoral, así como por el reducido número de líderes indígenas interesados en participar en política, como también por el desinterés de las agrupaciones políticas en defender las demandas indígenas; al iniciarse el proceso de descentralización, se reforma la Constitución Peruana en su Capítulo XIV y se incluyen cuotas de representación para género y pueblos indígenas dentro de los Gobiernos Regionales y Locales.

Constitución Política Art. 191: “(...) La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, *comunidades nativas y pueblos originarios* en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Consejos Municipales”.

En base a ello, la ley de Elecciones Regionales (Ley 27683) y la ley de Elecciones Municipales (Ley 26864) exigió que cada lista candidata a los consejos regionales y municipales debería tener en su nómina un porcentaje del 30% de candidatas mujeres y un 15% de candidatos provenientes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región o provincia donde existan, de acuerdo a lo acordado por el Jurado Nacional de Elecciones³⁴.

El Jurado Nacional de Elecciones, JNE, mediante Resolución N° 277-2002-JNE determinó los departamentos, provincias y distritos con

³³ Ley 27867. Art. 8.1.

³⁴ Ley de Elecciones Regionales, Ley 27683. Art. 12 y Ley de Elecciones Municipales, Ley 26864. Art. 10.

mayor número de comunidades nativas en los que debían de aplicarse los porcentajes señalados en las leyes de elecciones regionales y municipales.

Sin embargo, esta resolución tuvo vacíos gravísimos. Por un lado establece los departamentos, provincias y distritos con mayor número de comunidades nativas, pero no los departamentos, provincias y distritos con mayor número de comunidades campesinas, en base a que el texto constitucional no señalaba expresamente “comunidades campesinas”, sin reconocer que “los pueblos originarios” son tanto las comunidades nativas como las comunidades campesinas, según la actual legislación. Por otro lado, sólo establece cuotas mínimas para los consejos distritales, pero no para los consejos provinciales, cuando la Constitución Peruana al buscar la representación de estos pueblos, señala “en los consejos municipales” sin hacer distinción entre los consejos municipales y distritales.

El Gobierno Regional de Ucayali y la Municipalidad de Coronel Portillo se encuentran consideradas entre los departamentos y provincias con mayor número de comunidades nativas; sin embargo, la Municipalidad Distrital de Masisea no fue considerada cuando más del 60% de su población es indígena y vive en comunidades nativas

La Defensoría del Pueblo por su parte, recomendó a los Gobiernos Regionales, aunque no existía legislación expresa, incluir por vía reglamentaria, una cuota del 15% para representantes indígenas en los Consejos de Coordinación Regional, en los departamentos con mayor número de comunidades nativas señalados por el JNE. Seis de los 11 Gobiernos Regionales acataron la recomendación de la Defensoría del Pueblo, entre ellos el Gobierno Regional de Ucayali³⁵. La Municipalidad Distrital de Masisea, sin que se le hiciera ninguna recomendación, ha aplicado una cuota del 15% para representantes indígenas en su Consejo de Coordinación Local.

4.4 Los derechos políticos contenidos en la normativa sobre descentralización

Entre los derechos políticos más representativos del proceso de descentralización se encuentran:

³⁵ “Índice de Buen Gobierno”. Documento de la Defensoría del Pueblo. Lima. Julio 2004. Pág. 155.

- a) **El derecho al voto o sufragio activo** en elecciones periódicas auténticas, libres y limpias, en condiciones de igualdad, universalidad y secreto³⁶. Este derecho en el proceso de descentralización consiste en elegir a los Presidentes del Gobierno Regional y los miembros del Consejo Regional; así como a los alcaldes tanto provinciales como distritales y a sus respectivos Consejos Municipales.
- b) **El derecho a ser elegido para un cargo público o sufragio pasivo** mediante elección popular y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de sus electores³⁷. Recordemos que la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales exigen un 15% de representantes de comunidades nativas en la lista de candidatos a los Consejos Regionales y a los Consejos Municipales Provinciales.
- c) **El derecho de participación ciudadana** como el derecho que tiene todo ciudadano o ciudadana a participar en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la Nación³⁸, opinando, proponiendo o siendo considerado por las autoridades cuando se tomen decisiones sobre asuntos públicos relativos a estos temas. Este derecho de manera innovadora en el proceso de descentralización se canaliza a través de espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia como:
- i) *El plan de desarrollo concertado*, que lo elaboran tanto los Gobiernos Regionales como los Gobiernos Locales, contiene la visión, los objetivos, las estrategias y las acciones que establecen, de común acuerdo, las autoridades con la sociedad civil, para el desarrollo de su región o municipio con perspectivas de mediano y largo plazo, así como las responsabilidades que las partes asumen para su realización.

Los planes de desarrollo concertado son el marco de referencia para organizar la actuación del conjunto de los actores públicos y privados de la región o la localidad y sirve como documento orientador para la elaboración de los presupuestos participativos.

³⁶ Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 23.1.b; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 25b.

³⁷ Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 23.1.b; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 25b.

³⁸ Constitución Política del Perú. Art. 2 inc. 17.

- ii) *El presupuesto participativo*: Es el proceso mediante el cual se definen de manera concertada, entre los representantes públicos y la sociedad civil de una región o municipio, con base a las orientaciones y lineamientos del plan de desarrollo concertado, las prioridades en la asignación de recursos, las acciones que se llevarán a cabo y con qué recursos y los resultados que se alcanzarán en determinado ejercicio presupuestal anual. Participan del presupuesto participativo, en el caso de los gobiernos regionales, los miembros del consejo regional, el Presidente Regional, los miembros del consejo de coordinación regional, representantes del gobierno nacional que desarrollen acciones en el ámbito regional, representantes de la sociedad civil identificados para este proceso y un equipo técnico del gobierno regional con participación de la sociedad civil.

Para el caso de los gobiernos locales, tanto provinciales como distritales, serán los consejos municipales, sus respectivos alcaldes, los miembros del consejo de coordinación local, representantes del gobierno nacional que desarrollen acciones en el ámbito local, la sociedad civil acreditada y el equipo técnico de los gobiernos locales con participación de la sociedad civil.

Como representantes de la sociedad civil se señalan expresamente a las organizaciones indígenas y las comunidades nativas.

- iii) *El Consejo de Coordinación Regional (CCR) y El Consejo de Coordinación Local (CCL)* son órganos consultivos, es decir no tienen carácter vinculante, sólo emiten opinión, y a la vez son órganos de coordinación y concertación entre los gobiernos y la sociedad civil.

El Consejo de Coordinación Regional (CCR) está integrado por el presidente regional, que lo preside; los alcaldes provinciales de la región y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

El Consejo de Coordinación Local Provincial (CCL) está conformado por el alcalde provincial, sus regidores provinciales, los alcaldes distritales de la provincia y los representantes de las organizaciones de sociedad civil

El Consejo de Coordinación Local Distrital está compuesto por el alcalde distrital, sus regidores distritales, los alcaldes de las

municipalidades de centros poblados existentes en el distrito y los representantes de organizaciones de la sociedad civil.

La proporción entre autoridades y sociedad civil que participan en los CCR/CCL es de un 60% para los primeros y un 40% para la sociedad civil. Como representantes de la sociedad civil se señala expresamente a las comunidades campesinas y nativas.

Las principales funciones de los CCR/CCL son fundamentalmente coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo, por lo que se hace necesario involucrar a la mayor cantidad de actores interesados en este proceso.

- d) El derecho a ser consultado mediante referéndum**, como el derecho a pronunciarse conforme a la Constitución en los temas normativos que se le consultan. En el caso de la integración de regiones se señala que ésta se construirá sobre la base de la voluntad de los ciudadanos, los cuales serán consultados si están o no de acuerdo con la integración que involucra sus departamentos.
- e) El derecho de acceso a la información** como el derecho a solicitar sin expresión de causa la información que se requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en un plazo legal, con el costo que suponga el pedido³⁹. El proceso de descentralización enfatiza la estrecha relación que guarda éste derecho con la participación ciudadana, así la Ley de Bases de la Descentralización en su artículo 17° indica: “17.1. Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana (...) Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública (...)”.

Por otro lado, este derecho constitucional, dentro del proceso de descentralización se amplía con el principio de transparencia en la gestión de los gobiernos regionales y locales:

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: Art. 8. Principios rectores de la política y gestión regional.

2.-Transparencia. Los planes, presupuestos, objetivos, metas y resultados del Gobierno Regional serán difundidos a la población. La implementación de portales electrónicos en internet y cualquier

³⁹ Constitución Política del Perú. Art. 2 inc. 5.

otro medio de acceso a la información pública se rige por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27806.

Ley Orgánica de Municipalidades. Art. 148: “(...) Los gobiernos locales deberán contar con portales de transparencia en Internet, siempre y cuando existan posibilidades técnicas en el lugar. En los lugares en que no se cuente con presupuesto para implementar los portales de transparencia, se cumplirá con publicar periódicamente la información respectiva a través de otro medio de comunicación social”.

Asimismo, entró en vigencia la Ley de transparencia y acceso a la información pública N° 27806, que regula el derecho fundamental de acceso a la información, y establece la obligatoriedad de las dependencias públicas de contar con portales de transparencia, los cuales deben contener básicamente información general y los presupuestos destinados a las mencionadas dependencias.

f) El derecho de control y fiscalización como el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a controlar y fiscalizar la gestión de los gobiernos.

La Ley de bases de la descentralización señala:

Art. 6. Objetivos a nivel político:

c) La participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad.

Artículo 21°. Fiscalización y control

21.1. Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por el Consejo Regional y el Concejo Municipal respectivamente, conforme a sus atribuciones propias.

21.2. Son fiscalizados también por los ciudadanos de su jurisdicción, conforme a Ley.

La Ley orgánica de gobiernos regionales indica:

Artículo 8: Principios rectores de las políticas y gestión regional

3.- Gestión moderna y rendición de cuentas. La Administración Pública Regional está orientada bajo un sistema moderno de gestión y sometida a una evaluación de desempeño. Los gobiernos regionales incorporarán a sus programas de acción mecanismos concretos para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances, logros, dificultades y perspectivas de su gestión. La Audiencia Pública será una de ellas.

Los titulares de la administración pública regional son gestores de los intereses de la colectividad y están sometidos a las responsabilidades que la ley establezca.

Artículo 24°.- Audiencias públicas regionales

El Gobierno Regional realizará como mínimo dos audiencias públicas regionales al año, una en la capital de la región y otra en una provincia, en las que dará cuenta de los logros y avances alcanzados durante el período.

Ley Orgánica de Municipalidades:

Art. 148: Transparencia fiscal.

Los gobiernos locales están sujetos a las normas de transparencia y sostenibilidad fiscal y a otras conexas en su manejo de los recursos públicos; dichas normas constituyen un elemento fundamental para la generación de confianza de la ciudadanía en el accionar del Estado, así como para alcanzar un manejo eficiente de los recursos públicos. Para tal efecto, se aprobarán normas complementarias que establezcan mecanismos efectivos para la rendición de cuentas.

Para asegurar estos derechos de control y fiscalización de la gestión pública la normativa permite implementar comités de vigilancia sobre diversos temas: presupuesto participativo, salud, educación, vaso de leche, etc. Los comités de vigilancia están integrados por la sociedad civil, a los cuales los gobiernos regionales y locales deben brindarles la información completa y necesaria para el cumplimiento de su gestión.

4.5 El Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas en países independientes, fue ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 26253 del 02.12.93, y entró en vigencia el 02.02.95, mucho antes que se iniciará el proceso de descentralización por el actual gobierno.

Sin embargo, durante las entrevistas, cuando se preguntó “¿conoces alguna norma que fomente la inclusión de los pueblos indígenas y que guíe la gestión de los gobiernos regionales y locales?”, a pesar que la pregunta fue formulada pensando en la normativa sobre descentralización, todos los entrevistados señalaron el Convenio 169 la OIT como una norma que fomenta la participación de los pueblos

indígenas en los gobiernos regionales y locales, por lo que incluimos dos derechos del Convenio 169 de la OIT como parte del conjunto de derechos del proceso de la descentralización.

- a. El derecho a la consulta**, entendido como el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados cada vez que se vayan a tomar medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente.

Convenio 169 OIT. Art. 6:

1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

2. Las consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias (...).

- b. El derecho de participación**, como el derecho a participar, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Convenio 169 OIT Art. 6.1.

Al aplicar el presente convenio los gobiernos deberán:

b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todo los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.

Convenio 169 OIT. Art. 7:

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo (...) Además deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

5. Diagnóstico de la participación política del pueblo Shipibo-Konibo en el marco del proceso de la descentralización

Luego de haber explicado brevemente en qué consiste la normativa sobre descentralización y las ventajas que ofrece para los pueblos indígenas, analizaremos luego de 3 años de iniciado el proceso, cómo se encuentra la participación política de los Shipibo-Konibo en la actualidad, cuánto conocen de éste proceso, sus derechos y los mecanismos de participación.

5.1 Conocimiento del proceso de descentralización y de los mecanismos de participación

A continuación presentamos un diagnóstico cuantitativo sobre el conocimiento del proceso de descentralización y la utilización de los mecanismos de participación a partir del análisis de los siguientes cuadros:

Cuadro 10

La descentralización es:	
Buena	Mala
14 hombres/3 mujeres = 17 personas	02 mujeres/ 01 hombres = 3 personas
¿Por qué? (respuestas más frecuentes)	
<ul style="list-style-type: none"> - Permite participar de manera directa en la toma de decisiones de nuestra región - Porque los pueblos indígenas pueden participar - Dentro de la región están las autoridades que pueden resolver los problemas - Porque el Estado tiene presencia en los sectores más recónditos - Porque las decisiones se toman desde abajo - Se toma en cuenta a las comunidades 	<ul style="list-style-type: none"> -Está muy desorganizada -No hay comprensión a los PPII

Encontramos una actitud bastante positiva hacia el proceso de descentralización, en primer lugar entienden la idea de la descentralización: “dentro de las regiones están las autoridades que pueden resolver problemas”, es decir, ahora las autoridades con las competencias, funciones y recursos que se les delega pueden resolver directamente los problemas que aquejan la región, sin necesidad de esperar a que el gobierno central tome la decisión; “porque el Estado tiene presencia en los sectores más recónditos”, antes por ejemplo, las decisiones más importantes sobre educación, salud, políticas económicas, etc., se tomaban desde el gobierno central, al cual los pueblos indígenas que habitan en zonas rurales casi desconocían, actualmente estas decisiones que les afectan directamente son tomadas por su municipalidad y su gobierno regional, lo que les hace sentir la presencia del Estado más cercana.

Asimismo, la descentralización se presenta como algo positivo, porque fomenta la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan a su localidad o a su región y porque fomenta sobretodo la participación de los pueblos indígenas o las comunidades nativas y campesinas.

Sin embargo, se aprecia como algo negativo de la descentralización, el que “esté muy desorganizada”, lo que contrasta con la aparente organización a la que están acostumbrados en sus comunidades. Esta desorganización, debemos señalar, efectivamente existe, debido a que la descentralización recién se está iniciando y tanto las autoridades como la sociedad civil aún tienen cierto desconocimiento del proceso mismo, lo cual les hace actuar de forma improvisada, lo que es aunado por una legislación sobre descentralización que se recién se va emitiendo y modificando a la par del desarrollo del proceso. Señalan también como negativo, el que la descentralización “no comprenda a los pueblos indígenas”, ya que si bien fomenta su participación parece desconocer la dinámica de éstos pueblos, este tema será tratado en el siguiente capítulo.

Cuadro 11

¿Crees que se logrará descentralizar el país?	
Sí	No
13 hombres/ 03 mujeres = 16 personas	02 hombres/ 02 mujeres = 04 personas
¿Por qué? (respuestas más frecuentes)	
<ul style="list-style-type: none"> - Nosotros debemos apoyar para que sea una verdadera descentralización - Es una buena oportunidad, espero que no fracase - La sociedad participará activamente para que no fracase - Debemos participar más directamente para que no fracase - Es un proceso, no se puede asegurar, pero espero que sí -Es lo único que nos queda 	<ul style="list-style-type: none"> - Porque existen intereses políticos y económicos que quieren seguir ejerciendo el poder desde los gobiernos centrales - Porque es un proceso débil - No sabe

La mayoría asegura que sí se logrará descentralizar el país, pero estas respuestas están más relacionadas a aspiraciones y deseos que guardan relación con la idea de que la descentralización es buena: “es una buena oportunidad, espero que no fracase”, “es un proceso, no se puede asegurar, pero espero que sí”. Asimismo, reconocen que existe un riesgo de fracaso y sienten que tienen una responsabilidad en hacer algo para que esto no suceda, proponen como solución para que se de una “verdadera descentralización”, que haya más participación de la sociedad civil.

Por otro, los que señalan que no, tienen una visión más realista de la situación y ven como causas del fracaso de la descentralización: “la existencia de intereses políticos y económicos que quieren seguir ejerciendo el poder desde los gobiernos centrales”, así como la fragilidad del proceso mismo.

Cuadro 12

¿Qué se puede hacer para descentralizar el país? (respuestas más frecuentes)	
Mujeres	Hombres
<ul style="list-style-type: none"> - Organizarse - Preparar a la gente - Sensibilizar a los PPII - Unirse 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar más - Adecuar las normas - Que se especifique que en las regiones donde existan PPII se garantice la participación de estos pueblos - Las autoridades deben ser más flexibles con las leyes - Asegurando la participación directa de los indígenas - Que exista real participación - Sensibilizar a las organizaciones y al país entero

Ante la pregunta de “¿qué se puede hacer para descentralizar el país?”, las respuestas de las mujeres son más generales, resaltando como solución organizarse más, así como capacitar a la gente sobre el proceso y sensibilizar sobre el mismo a los pueblos indígenas, entendiendo por “sensibilizar”, hacerles comprender la importancia del proceso.

Los hombres dan respuestas más completas, resultando como principal respuesta: capacitar más a la gente sobre el proceso; así como “adecuar las normas”, para que favorezcan “una real participación” o “flexibilizarlas”, que el proceso no se pierda en formalismos y requisitos que impidan cumplir los objetivos de la descentralización. Opinan que se “debe garantizar la participación de los pueblos indígenas”, “asegurar su participación directa”, que sea una participación real y práctica, no meramente formal, señalan también que se debe sensibilizar a las organizaciones indígenas y al país entero sobre la descentralización.

Cuadro 13

¿Sabes qué hace tu gobierno regional?	
Sí	No
2 mujeres/13 hombres = 15 personas	3 mujeres/ 2 hombres = 5 personas

Cuadro 14

Tu gobierno regional: (las respuestas afirmativas están marcadas con un aspa)	Mujeres	Hombres
Planifica el desarrollo integral de la región	X (2 personas)	X (13 personas)
Promueve políticas económicas y sociales		X (2 personas)
Formula y aprueba el plan de desarrollo concertado	X (2 personas)	X (11 personas)
Promueve el uso sostenible de los recursos forestales y la biodiversidad		
Fomenta la participación ciudadana	X (2 personas)	X (12 personas)
Coordina con las comunidades nativas y organizaciones		X (3 personas)
Gestiona los servicios educativos con criterios de interculturalidad		X (3 personas)
Otros	X (2 Personas)	X (2 personas)

Los dos cuadros anteriores evidencian que la mayoría de los entrevistados sí conoce lo que hace su gobierno regional, aunque este conocimiento es mayor en los varones que en las mujeres.

Sobre las funciones que cumple el gobierno regional, no sólo las conocen, sino que pueden evaluar si se están cumpliendo bien o mal, las respuestas negativas en ese sentido no son de desconocimiento, sino porque el gobierno regional no está cumpliendo bien esa función: por ejemplo, cuando se les preguntó si el gobierno regional *promovía el desarrollo de los recursos forestales y la biodiversidad*, todos señalaron que no, que no se estaba respetando la ley y que el gobierno regional no hacía nada por proteger la biodiversidad y los recursos forestales. Las respuestas afirmativas iban desde “sí, pero no hace tanto”, “sí, pero lo hace mal”, “sí, él dice que hace pero no hace”, “sí, lo cumple en un 50%”, “sí, fomenta la participación ciudadana, pero por

obligatoriedad”. En rubro “otros” han mencionado otras funciones del gobierno regional que no estaban contempladas en las preguntas.

Cuadro 15

¿Sabes qué hace tu municipio?	
Sí	No
2 mujeres/12 hombres = 14 personas	3 mujeres/3 hombres = 6

Cuadro 16

Tu municipio: (las respuestas afirmativas están marcadas con un aspa)	Mujeres	Hombres
Promueve el desarrollo de tu distrito/ provincia	X (2 personas)	X (12 personas)
Apoya los proyectos de servicios públicos	X (2 personas)	X (12 persona)
Protege y cuida el ambiente		X (4 personas)
Promueve la participación comunal	X (2 personas)	X (5 personas)
Coordina con las comunidades nativas y organizaciones		X (5 personas)
Inscribe a la gente	X (1 persona)	X (6 personas)
Aprueba el plan de desarrollo concertado local	X (2 personas)	X (3 personas)
Otros	X (2 Personas)	X (2 personas)

Los dos cuadros señalados también evidencian un conocimiento sobre las funciones del municipio por parte de la mayoría de los entrevistados, reiterándose un mayor conocimiento en de los varones a comparación de las mujeres. A estos cuadros se aplican las mismas apreciaciones que se hicieron respecto al conocimiento de las funciones del gobierno regional. Sin embargo, en esta parte surgieron dos cosas que vale la pena mencionar: por un lado, se pudo apreciar que se tenía un mayor conocimiento de las funciones de la municipalidad en comparación a las del gobierno regional, esto creemos debido a que los gobiernos locales son los gobiernos más cercanos a la población, en referencia a una jurisdicción más delimitada; por otro lado, un grupo nos informó que no sabían qué hacía su municipalidad “porque no les quieren informar debidamente”. Lo que nos deja en claro que existe un mayor conocimiento de la gestión e involucramiento con el gobierno que se tiene más cerca, pero este conocimiento e involucramiento depende

mucho de la garantías y el respeto que se brinden a los derechos de información y a la transparencia de la gestión.

Cuadro 17

¿Participas en la gestión de tu gobierno o municipio?	
Sí	No
13 hombres/ 4 mujeres = 17 personas	2 hombre/ 1 mujer = 03 personas

Cuadro 18

Participas en la gestión de tu gobierno o municipio a través de: (las respuestas afirmativas están marcadas con un aspa)	Mujeres	Hombres
Presupuesto participativo	X (3 personas)	X (12 personas)
Consejo de coordinación regional o local (CCR/CCL)	X (1 personas en el CCR)	X (1 personas en el CCL)
Comités de vigilancia	X (1 persona)	X (8 personas)
Votando	X (4 personas)	X (14 personas)
Siendo elegido como autoridad		X (1 persona)
Participando en programas (vaso de leche, club de madres, etc.)	X (1 persona)	X (3 personas)
Otros		X (2 personas)

Como se señaló al inicio de la investigación, los entrevistados son personas que de una u otra manera se encuentran participando en la gestión de su gobierno o municipio; sin embargo, del cuadro 17 se puede apreciar que tres personas dijeron que no participaban, cuando se les preguntó por qué decían que no, si según nuestra información sí estaban participando, nos respondieron que estuvieron, “pero ya no”, esto debido a que en el caso de una mujer shipibo que salió elegida como representante del CCR, porque la elección fue impugnada y aún se encuentra pendiente de resolver, por lo que actualmente no está participando en la gestión de su gobierno regional; en el caso de los dos varones que participaban en el presupuesto participativo, uno señala “porque todo es muy desorganizado y siempre andan cambiando las fechas de las reuniones” y el otro “porque tengo que atender los problemas de mi organización y no puedo asistir”.

Aquí se puede hacer una comparación con la participación de los Shipibo en su comunidad, donde se aprecia una participación en casi todos los espacios de participación de comunal, a diferencia de la participación en las “instituciones formales”, donde sólo se participa en uno o dos espacios y algunos hasta han dejado de participar.

Cuadro 19

¿Antes podías participar en la política o gestión de tu gobierno regional o municipal de misma forma?	
Sí	No
0 hombres/ 0 mujeres = 0 personas	15 hombres/ 5 mujeres = 20 personas
¿Por qué? (respuestas más frecuentes)	
	<p><u>Mujeres:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Antes no sabían como participar - No había oportunidad - Antes no los invitaban a participar <p><u>Hombres:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ahora se han generado espacios - Se tiene mayor información - Antes no había leyes a favor, sólo dependía de las autoridades - No había oportunidad

Sobre la pregunta si antes podían participar en la política o gestión de su gobierno regional o municipal de la misma forma, todos por unanimidad señalan que no, esto debido a que “antes no había oportunidad”, refiriéndose a la legislación que les ha brindado nuevos espacios: “antes no había leyes a favor, solo dependía de las autoridades”, las cuales “no los invitaban a participar”. Sirve mencionar que este antes y después no solo lo han entendido como el antes de la descentralización y el después de iniciado el proceso, sino también al antes de cuando se inició el proceso y al después de tres años de iniciado el proceso, por ello señalan: “antes no sabían cómo participar”, ahora “se tiene mayor información” haciendo referencia a

las capacitaciones que se les han venido brindando sobre el proceso de la descentralización.

Cuadro 20

¿Sabes si existe alguna norma que fomente la inclusión de los pueblos indígenas en la gestión de los gobiernos regionales y locales?	
Sí	No
15 hombres/ 03 mujeres = 18 personas	02 mujeres = 02 personas
¿Cuál es? (respuestas más frecuentes)	
<ul style="list-style-type: none"> - El Convenio 169 de la OIT - Ley de participación ciudadana - Ley de acceso a la información - Ley de presupuesto participativo - Ley de descentralización - Ley de comunidades campesinas y nativas 	

Ante esta pregunta la mayoría señaló que sí existía una norma, o varias normas que fomentaban la inclusión de los pueblos indígenas, aunque dos mujeres señalaron que no conocían si existía una norma.

Cuando se les preguntó cuál era la norma, buscando saber su conocimiento sobre las normas de descentralización, todos mencionaron en primer lugar el Convenio 169 de la OIT, lo cual deja en claro, que ésta norma refuerza en gran medida la inclusión de los pueblos indígenas en el proceso de la descentralización, al exigir el derecho de participación y consulta de los pueblos indígenas en los asuntos que sean susceptibles de afectarles directamente, brindando además las pautas básicas para desarrollar estos derechos. El Convenio también introduce otros derechos que deben ser armonizados y exigidos en el proceso de la descentralización.

Sobre las normas de descentralización que fomentan la inclusión de los pueblos indígenas se evidenció cierto desconocimiento y confusión, se mencionaron en general la ley de descentralización o las normas de descentralización, sin mencionar los principios de inclusión y equidad ni mencionar el objetivo de fomentar la participación de las comunidades nativas. Asimismo, se señaló la ley de participación ciudadana, la ley de acceso a la información, la ley de presupuesto participativo y ley de

comunidades campesinas y nativas, cuando si bien es cierto algunas de estas normas fomentan la participación de la sociedad civil en general, no mencionan en ningún momento a los pueblos indígenas o comunidades campesinas y nativas. La ley de comunidades campesinas y nativas, que hace referencia exclusiva a los pueblos indígenas no dice nada sobre la inclusión o participación de los mismos en los gobiernos regionales y locales.

Cuadro 21

¿Sabes si existe un porcentaje de representación obligatorio para los PPII?	
Sí	No
15 hombres/ 04 mujeres = 19 personas	01 mujeres = 01 persona
¿Sabes cuánto es ese porcentaje y en que casos se aplica? (respuestas más frecuentes)	
<ul style="list-style-type: none"> - 15% - la ley de cuotas - 15% en los comicios electorales - 15% para participar en gobiernos regionales y locales - 15% en cada lista de partido - 15% para PPII (no especifican) - 15% en las elecciones regionales y locales - 1 indígena en cada agrupación política 	

En esta pregunta casi todos señalaron que sí existía un porcentaje de representación obligatorio para los pueblos indígenas. Ante la pregunta de cuánto era el porcentaje y en qué casos se aplicaba, volvimos a encontrar cierta confusión y desconocimiento en los entrevistados.

Como ya se indicó en el Capítulo 4, la Ley de elecciones de gobiernos regionales y la Ley de elecciones municipales exigen un 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en las listas de candidatos a los consejos regionales y municipales, lo que comúnmente es denominado Ley de cuotas. Sin embargo, aún en el número del porcentaje encontramos desconocimiento, se señala “1 indígena en cada agrupación política”, lo cual no es exacto porque no es un número de personas, sino un porcentaje que al ser aplicado puede variar en cuanto al número de personas. Tampoco se tiene claro que sea sólo para los consejos regionales y locales, han mencionado “en

cada lista de partido”, “en los comicios electorales”, cuando no podría ser exigido este porcentaje en las listas al Congreso de la República por ejemplo.

Cuadro 22

¿Por qué algunos Shipibo no participan en la política y gestión de su gobierno regional o municipal?: (las respuestas afirmativas están marcadas con un aspa)	Mujeres	Hombres
Por flojera		
Por falta de información (desconocen cómo participar)	X (5 personas)	X (14 persona)
Los mecanismos de participación son muy complicados	X (3 personas)	X (11 personas)
No los dejan acceder (prohibición)	X (1 persona)	X (2 persona)
Falta de interés	X (1 persona)	X (6 personas)
Falta de tiempo	X (4 persona)	X (4 personas)
Otros	X (2 Personas)	X (2 personas)

En cuanto a por qué los Shipibo no participan en la política de su gobierno regional o municipal, los entrevistados han señalado como principal causa la falta de información sobre el proceso y los mecanismos de participación; la segunda causa que mencionan es la complejidad de los mecanismos de participación: “no se tiene muy en claro cómo es la política regional, municipal y de partidos”, “los shipibo no conocen eso de las políticas nacionales, regionales, locales, no tienen esa vivencia de participar en esas políticas, solo en la comunidad”.

La falta de interés tiene que ver con el alto grado de descontento con las autoridades y con los pocos resultados obtenidos en sus iniciativas de propuesta y participación: “porque no les gusta perder el tiempo sin solucionar nada, prefieren vivir tranquilos sin molestar a nadie”.

La mayoría de mujeres ha señalado que la falta de tiempo es una causa por la que las mujeres no participan en la política regional o municipal, falta de tiempo debida a los quehaceres domésticos, hijos y su labor de artesanas; en cuanto a los varones el tiempo no es una causa mayor, pero también se encuentra presente debido a sus variadas obligaciones por la causa indígena.

En el rubro “otros”, una mujer señaló que no participaban debido a la desorganización, “son muy desorganizados, no da ganas ya de participar”, lo cual nos trae a colación la organización que se aprecia en las comunidades nativas.

Cuadro 23

¿Qué se puede hacer para qué la gente participe más? (respuestas más frecuentes)	
Mujeres	Hombres
<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar más - Informar del proceso - Salir a las bases a informar - Participar en los talleres de capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar más sobre mecanismos de participación - Sensibilizar de manera más integral, no solo en los sectores rurales, bajar a las comunidades - Crear una metodología adecuada según la realidad indígena - Más comunicación radial - Modificar las normas

Entre las soluciones que los entrevistados propusieron para fomentar la participación política, mencionan como tema crucial capacitar y brindar información, “capacitarse, así sabrán y podrán participar”; se propone que estas capacitaciones deben realizarse en las comunidades, “salir a las bases a informar”; la estrategia de ir hacia las comunidades se mantiene para el tema de sensibilizar acerca del proceso. También se recomienda utilizar en las capacitaciones una metodología apropiada a la realidad indígena, en ese aspecto las capacitaciones deben brindarse en sus idiomas maternos o contar con la ayuda de traductores, así como utilizar un lenguaje sencillo y con ejemplos cercanos a su realidad. Una forma de llegar a más ciudadanos indígenas puede ser brindar las capacitaciones a través de las radios locales, teniendo en cuenta que el principal medio de comunicación en las comunidades es la radio.

Se tiene en claro que una de las trabas en la participación es la normativa, la cual debería ser modificada: “Las normas restringen, discriminan, por eso no participan los shipibo, sólo participan personas que están muy involucradas en las organizaciones, pero no cualquiera”.

5.2 Sobre el ejercicio de cargos públicos y la presencia en espacios de participación

Sobre los Shipibo que actualmente se encuentran ocupando cargos públicos o participando en los espacios de participación, tanto en el gobierno regional de Ucayali, como en la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo y en la Municipalidad Distrital de Masisea, tenemos los siguientes datos:

Gobierno Regional de Ucayali

El gobierno regional está constituido por el presidente regional y los consejeros regionales que conforman el consejo regional, vale señalar en los 11 gobiernos regionales que cuentan con mayor número de comunidades nativas no existe ningún presidente regional indígena, aunque sí podemos encontrar consejeros indígenas, en el caso del consejo regional de Ucayali, de sus 7 miembros, uno de ellos es Shipibo-Konibo.

Los CCR y CCL se eligen cada dos años. En el primer Consejo de Coordinación del Gobierno Regional de Ucayali no hubo representantes indígenas, pero en el actual CCR, entre los 3 representantes de la sociedad civil elegidos, uno de ellos fue una mujer shipibo. Los representantes elegidos fueron impugnados por los representantes no electos alegando falta de formalidades en la elección, la impugnación aún se encuentra en proceso administrativo, sin embargo, el gobierno regional a convocado a nuevas elecciones para elegir los representantes al CCR.

Los agentes participantes para el presupuesto participativo son elegidos anualmente y trabajan el presupuesto de la gestión del siguiente año a su elección. En el año 2003 hubo 21 representantes de la sociedad civil y en el año 2004 hubo 27 representantes de la sociedad civil, pero ninguna comunidad nativa ni organización indígena participó de ambos procesos. Por el contrario, en el año 2005, 8 comunidades nativas, 2 organizaciones de jóvenes indígenas, 3 organizaciones de mujeres artesanas y 14 organizaciones indígenas fueron inscritas como agentes participantes del presupuesto participativo para el año 2006 de un total de 180 representantes de la sociedad civil.

De los comités de vigilancia que se conforman para fiscalizar la gestión del gobierno regional, uno de los más representativos es el comité de vigilancia del presupuesto participativo. En el año 2005, fue elegido por primera vez un indígena como miembro del comité

de vigilancia en mención. Durante la elección, los 180 votantes, que a la vez son los agentes participantes del presupuesto, se fragmentaron en diversas opciones, mientras los 27 representantes shipibo hicieron fuerza común. El presidente de ORAU resultó vicepresidente del comité de vigilancia por un par de votos de diferencia respecto al presidente electo.

Municipalidad Provincial de Coronel Portillo (MPCP)

Aquí también es oportuno señalar que no existen alcaldes indígenas amazónicos en las municipalidades provinciales que cuentan con mayor número de comunidades nativas.

Respecto a la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, su Consejo Municipal está integrado por 13 regidores, de los cuales 1 es Shipibo-Konibo.

En el caso de los consejos de coordinación local de la MPCP, en el año 2003 una organización indígena del pueblo Shipibo formó parte de éste; en el actual CCL otra organización indígena se encuentra participando.

En el año 2004, de los 103 representantes de la sociedad civil acreditados como agentes participantes, 6 fueron comunidades nativas shipibo. En el año 2005, 4 comunidades nativas y 8 organizaciones indígenas fueron acreditadas como agentes participantes junto a otros 164 representantes de la sociedad civil.

Respecto a los comités de vigilancia del presupuesto participativo, no se ha encontrado ningún miembro del pueblo shipibo participando en ellos.

Municipalidad Distrital de Masisea (MDM)

En las municipalidades distritales que cuentan con mayor número de comunidades nativas, sí podemos encontrar alcaldes indígenas, ya que son jurisdicciones más pequeñas, muchas veces asentadas en áreas rurales y en algunos casos con población mayoritariamente indígena.

La MDM es por ejemplo, una municipalidad que cuenta con población shipibo mayoritaria; sin embargo, su alcalde no es shipibo. La explicación que los indígenas encuentran a esto, es que durante las elecciones, varios shipibo buscando ser alcaldes dividieron a la población indígena, “no han sabido unirse”, dejando el camino libre al grupo de mestizos que unidos lograron que su alcalde salga elegido.

El consejo municipal del distrito de Masisea está conformado por 6 regidores, de los cuales uno es Shipibo Konibo.

En el CCL del año 2003 no hubo representantes indígenas. El CCL para el año 2005-2006 aún no ha sido conformado; sin embargo, el alcalde ha reconocido la cuota del 15% de representantes indígenas para la conformación del CCL, por lo que la participación de un miembro del pueblo shipibo se encontraría garantizada.

En el año 2003 para la identificación de los agentes participantes del presupuesto participativo, se utilizó como estrategia de convocatoria, invitaciones que el alcalde envió a determinados representantes de la sociedad civil, entre los cuales no se encontraba ningún representante indígena, esto debido a que aún no entraba en vigencia la normativa que regulaba el proceso de los presupuestos participativos y a que el alcalde convocó al proceso apenas inició su mandato. En el año 2004 se realizó la convocatoria a todos los representantes de la sociedad civil, sin embargo, siguieron ausentes los representantes indígenas. Se debe tener en cuenta que a pesar de que las comunidades nativas se encuentran dentro de la jurisdicción del distrito de Masisea, están muy alejadas de la capital del distrito, a la que sólo pueden acceder a través de transporte fluvial, pagando dinero con el que muchas veces no cuentan, o para el caso de las comunidades más cercanas, caminando, lo que puede tomar entre 3 a 12 horas. Para el año 2005, ante esta dificultad y con el fin de hacer más accesible la participación de los indígenas, el alcalde convocó al presupuesto participativo a través de avisos radiales, señalando que la municipalidad se dirigiría a puntos estratégicos fuera de la capital del distrito donde los representantes indígenas pudieran inscribirse. Se inscribieron 24 comunidades nativas de los 66 agentes participantes. Ésta estrategia viene siendo aplicada por la municipalidad para diversas acciones, por ejemplo, elaborar su plan de desarrollo concertado, el que se va trabajando por zonas hacia las que se movilizan; también las audiencias públicas se están realizando de manera descentralizada.

En los comités de vigilancia del presupuesto participativo no se han hecho presentes los representantes indígenas.

6. Desencuentros entre la participación política tradicional y la participación política formal

“La participación política es una condición de la democracia y es un mecanismo mediante el cual los intereses propios de los pueblos

indígenas logran expresarse en el entorno de toma de decisiones de carácter legislativo y de gobierno”⁴⁰.

Actualmente, los pueblos indígenas son reconocidos en toda la región como sujetos políticos que plantean propuestas no sólo en cuanto a la reivindicación y recuperación de tierras, sino en torno a modificaciones estructurales, el modelo de Estado y a los sistemas políticos y de representación. Igualmente, los pueblos indígenas han cuestionado las democracias formales que los excluyen, no sólo del ámbito de la participación política sino también del ámbito del desarrollo económico equitativo. Con el objeto de participar políticamente y constituirse en gestores del cambio, los pueblos indígenas han tenido que participar en la vida política de los países de la región bajo las modalidades normativas que ofrecen cada una de sus legislaciones⁴¹.

En el Perú, la historia de encuentros y desencuentros que han tenido que afrontar los pueblos indígenas con el sistema político formal ha sido una historia marcada por la exclusión hacia estos pueblos, y si bien se empieza a abrir cierto espacio de participación para ellos, dicho espacio se les brinda sin considerar su realidad étnico-lingüística-cultural.

A continuación analizaremos los principales problemas que obstaculizan la participación de los Shipibo Konibo.

6.1 El derecho al voto: la falta de documentación

Los pueblos indígenas votaron por primera vez en 1979. Para entonces la mayoría de ellos no contaba con documentos de identidad, actualmente un alto porcentaje de indígenas ubicados en las áreas rurales más alejadas no cuenta con documentación⁴², debido entre otras causas, a las distancias que existen entre las comunidades y las oficinas de inscripción.

El proceso de descentralización fomenta la participación ciudadana, pero nos preguntamos cómo puede viabilizarse esta participación si un alto porcentaje de indígenas está indocumentado, si el Estado no les está

⁴⁰ Mesa Nacional de Pluralismo Jurídico. Op. Cit.

⁴¹ Pacari, Nina. “La participación política de la mujer indígena en el Parlamento ecuatoriano. Una tarea pendiente. Estudio de caso”. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Pág. 2.

⁴² Se calcula en millón y medio el número de indocumentados, ubicados principalmente en las áreas rurales y más de la mitad de ellos son mujeres. “Campaña por los derechos ciudadanos de las mujeres rurales”. Portal electrónico de la ONG Flora Tristán: <http://www.flora.org.pe>.

brindando las herramientas indispensables para ejercer sus derechos como ciudadanos.

Los indocumentados no sólo no pueden ejercer los derechos políticos fundamentales como el derecho al voto y el derecho a ser elegidos, sino que tampoco pueden ejercer sus derechos de participación ciudadana, como ser agentes participantes del presupuesto participativo, miembros del CCR/CCL, miembros de un comité de vigilancia, etc., ni pueden solicitar información ante instancias públicas. De igual forma se encuentran imposibilitados de realizar trámites tan importantes como obtener la partida de nacimiento de sus hijos, acceder al seguro integral de salud, realizar cualquier denuncia o demanda, ser beneficiarios de programas sociales, inscribir a sus hijos en las escuelas, etc.

Por ello, es urgente y necesario promover la documentación de los pueblos indígenas de las áreas rurales más alejadas mediante una oferta de oportunidades accesible a la población indígena y con lo presentación de requisitos mínimos.

6.2 El derecho a ser elegido: representantes colectivos o representantes individuales

Como ya se mencionó líneas arriba, a través de los porcentajes de representación se buscó que los pueblos indígenas, que se hallan en la lucha por obtener una participación en la arena política, puedan ser incluidos como opciones electorales. Sin embargo, ¿han resultado estos porcentajes de representación o cuotas electorales idóneos? Analicemos el caso de los Shipibo-Konibo.

La “ley de cuotas” pretendía otorgar un beneficio a los representantes de las comunidades nativas para participar en la gestión de sus gobiernos regional y local. Sin embargo, la posibilidad de que estos grupos *con una visión colectiva de bien común* participaran integrando listas electorales, trajo consigo la individualización de la representación y dejó de lado la representación colectiva sobre la comunidad y el pueblo que era decidida en asambleas y congresos y que siempre reflejaba una decisión colectiva: “Las cuotas dividen cada vez más a la población indígena, por ejemplo en las últimas elecciones una familia no más se presentó en la lista de un partido, el papá, el hijo, la nuera, no les consultaron nada a las comunidades, se mandaron solos, a quién representan”; “allí fue que nos dividieron, no hubo una visión común del futuro”; “fue una prueba de suerte para ver quién entraba,

los que entraron no fueron los más idóneos ni representativos”⁴³. Los resultados como se aprecia no fueron del todo favorables, generando principalmente conflictos al interior de las comunidades.

Así mismo, a fin de cumplir con los requisitos exigidos por la ley de elecciones regionales y la ley de elecciones municipales para la presentación de listas, no se tomó en cuenta la capacitación ni las demandas que los miembros de las comunidades nativas podrían traer consigo, se trataba simplemente de “rellenar la cuota”, como señala una lideresa shipibo: “no se incorporaron las propuestas de los indígenas y menos las de las mujeres indígenas, la mujer indígena estuvo ausente, solo se incorporó a las mujeres mestizas y sus propuestas”. Y como solo se trataba de “rellenar la cuota”, los representantes indígenas fueron ubicados en los escaños más bajos de las listas, donde tenían casi nulas posibilidades de salir elegidos, esto según los propios shipibo porque *a los partidos políticos no les interesan los indígenas*.

Es decir, en la práctica, la posibilidad de los miembros de comunidades nativas de participar como candidatos resultó un simple cumplimiento de requisitos por parte de las diferentes listas partidarias, las cuales sin importarles cómo es que funcionaba la representación en las comunidades, sacaban de ellas indistintamente el número de indígenas necesarios para completar la cuota, pasando por alto que los representantes del pueblo Shipibo que fueron elegidos democráticamente mediante asambleas y congresos: “La ley de cuotas debilita los procesos políticos propios de los pueblos indígenas”⁴⁴.

Se debilitaron las organizaciones indígenas porque los partidos y movimientos no las tomaron en cuenta para incorporar indígenas en las listas sino que recrearon la situación de patronazgo donde “cada patrón escoge a su indio”; se generaron conflictos al interior de las organizaciones y comunidades y asimismo se dio una dispersión de candidaturas en listas diferentes para completar los requisitos exigidos por ley, lo que debilitaba presencia en el espacio político de los miembros de comunidades al no presentarse en bloque; se presentó una pérdida de la legitimidad de las organizaciones que al no cumplir un rol de interlocutores políticos, han menoscabo su accionar⁴⁵.

⁴³ Testimonios de hombres y mujeres entrevistados.

⁴⁴ Testimonio de líder shipibo entrevistado.

⁴⁵ Consecuencias de la aplicación de la cuota indígena recogidas en el Suplemento *Rama Torcida*, Pág. 4-5.

Ante la pregunta ¿si los porcentajes de representación ayudaron a aumentar la participación de los indígenas en los gobiernos? Obtuvimos un *no* por respuesta. Por lo que podríamos concluir que los porcentajes de representación en las listas de candidatos a los gobiernos regionales y locales en las últimas elecciones no significaron un reforzamiento ni la representación de los intereses del pueblo Shipibo. La solución estaría en determinar qué hacer para evitar la presentación de indígenas a título personal y lograr la representación de los intereses y demandas del pueblo Shipibo y sus comunidades.

6.3 El derecho de participación ciudadana: la participación respetando su identidad

Hay tres factores externos que suman costos y afectan la calidad de la participación de los pueblos indígenas y que atraviesan todos los espacios y mecanismos de participación:

El idioma materno

En el Perú no existen restricciones formales para la práctica de la lengua. A nivel Constitucional se ha reconocido el derecho de toda persona a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete y se ha reconocido como idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes⁴⁶. Y si bien el castellano es el idioma predominante en el Perú, junto a él coexisten 14 familias lingüísticas utilizadas por aproximadamente 65 grupos indígenas de la Amazonía peruana.

El Perú es un país pluricultural y multilingüe, a pesar de ello, actualmente no existe una política intercultural sobre derechos lingüísticos que haga operativos los preceptos constitucionales. El derecho a la lengua es visto como un derecho privado o doméstico. Y los grupos indígenas están prácticamente obligados a usar el idioma predominante para insertarse en los poderes públicos y tratar de relacionarse en la política y en la economía. En este contexto se excluye a los ciudadanos que no hablan el castellano: “(...) la fuente de exclusión generalizada incluso en democracias establecidas es la política monolingüe”⁴⁷.

⁴⁶ Artículos 2,19; 48. Constitución Política del Perú.

⁴⁷ Informe sobre Desarrollo Humano 2004. *La Libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. PNUD. Madrid, 2004, Pág. 5.

Hay que recordar que la Ley N° 26253 que aprobó el Convenio 169 OIT señala en su artículo 30° que cuando se trate de dar a conocer derechos y obligaciones se deberá de recurrir a traducciones escritas y si fuere necesario, a la utilización de medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos, lo que en la práctica no está siendo respetado.

Las distancias

Para los pueblos indígenas y sus comunidades participar resulta particularmente costoso por varios factores: “participar implica trasladarse a veces desde lugares muy lejanos, contar con recursos para trasladarse, alojarse y comer. Por lo general, se deja de trabajar en la casa o en la chacra durante días sin retribución. Por este serio factor, a menos que se cuente con el apoyo de ONG u otras organizaciones, la participación es escasa e irregular”⁴⁸.

Asimismo, encontramos otra clase de distancia: el distanciamiento que suele reclamarse a los representantes de las organizaciones indígenas o a los indígenas que se encuentran ejerciendo cargos públicos, que por cumplir sus diversas obligaciones establecen su residencia en las ciudades, dejando sus comunidades de origen, con las cuales si no logran mantener una relación directa y continua, pueden llegar a perder su legitimidad de representantes de dichos pueblos.

El excesivo formalismo en los requisitos y los plazos

Otro factor que suma costos a la participación de los indígenas, es el excesivo formalismo en los requisitos exigidos por los gobiernos regionales y locales para inscribirse en los espacios de participación, así como también los estrechos plazos para presentar los mencionados requisitos. Hay que tener en cuenta lo que se mencionó anteriormente: las distancias, tres días de plazo, para un representante de la sociedad civil que vive en la sede del gobierno regional o de la municipalidad, puede ser suficiente, pero no para un representante de una comunidades nativa, que pueden tomar 5 días en llegar a la ciudad, esto considerando que se llegó a enterar de la convocatoria a estos espacios de participación, ya que las convocatorias generalmente se realizan a través del *Diario Oficial El Peruano* y a través de los portales electrónicos de sus instituciones, y como bien dice un joven shipibo, “ni el diario oficial ni el internet llegan a las comunidades”. Aún ante estas

⁴⁸ Gálvez, Connie. “La participación indígena en los presupuestos participativos”. Documento de trabajo CAAAP. Nov. 2005. Pág. 4.

explicaciones, los gobiernos son reacios a flexibilizar sus requisitos y sus plazos, por lo que las ONG u otras instituciones, tienen que suplir la labor de los gobiernos informando inmediatamente a las comunidades por radio, asesorándolos en el cumplimiento de requisitos y muchas veces cubriendo los costos de sus desplazamientos.

Analizaremos a continuación los dos espacios de participación más representativos del proceso de la descentralización:

Los presupuestos participativos

La Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056 y su Reglamento D.S. N° 171-2003-EF, sólo incluyeron principios rectores generales y abstractos sobre participación e inclusión, sin tomar expresamente en cuenta la diversidad cultural y lingüística.

El Instructivo MEF para el año fiscal 2005, fue el único instrumento que consideró el uso de lenguas nativas diferentes al castellano para garantizar una amplia participación y representatividad, específicamente para la etapa de convocatoria al proceso y para los talleres de capacitación y de trabajo. El Instructivo no sólo recomienda el uso de lenguas distintas al castellano sino también en general hacer uso de los medios de comunicación más adecuados a la realidad local. No obstante, lo que dominó en los presupuestos participativos regionales y locales fue la lengua predominante a nivel nacional, excluyendo a los sectores indígenas de una real participación; esto llevó a que algunos representantes indígenas se sintieran discriminados y perdieran el interés en el proceso, ya que los talleres de trabajo se realizaron en un castellano poco comprensible y técnico, sin dejar de mencionar que el mecanismo del proceso del presupuesto participativo es bastante complejo.

Probablemente el instructivo con carácter de guía orientadora no haya sido visto como vinculante, en este sentido es necesario modificar la Ley Marco del Presupuesto Participativo y su Reglamento. Debe precisarse que los gobiernos regionales y locales tienen la obligación, de acuerdo a las normas de descentralización, de favorecer procesos participativos inclusivos, siendo su obligación fomentar la participación de las comunidades nativas. “Al detenernos en lo participativo desde una mirada en las comunidades nativas, podemos decir que el proceso no se hace más participativo porque se convoque a un número mayor

de comunidades sino más bien de cual es el rol que éstas cumplen o 'pueden cumplir' durante el proceso'⁴⁹.

Respecto al excesivo formalismo de los requisitos, se exigió en los presupuestos participativo acreditar personería jurídica, inscripción en RRPP y vida institucional comprobada de por los menos tres años. La Defensoría del Pueblo, pronunciándose sobre este tema, señaló que dichos requisitos solo deben ser exigidos para los miembros a los CCR/CCL, pero no a los agentes participantes que sólo deben acreditar su representación. Recomendó además, que no debe discriminarse a quien no cuenta con DNI para acreditarse, si porta la representación de una colectividad⁵⁰, ya que son los sectores más excluidos y vulnerables los que no cumplen con los requisitos de inscripción pública o incluso tener DNI.

Los consejos de coordinación regional y los consejos de coordinación local

La participación de la sociedad civil en los CCR/CCL se ve limitada a un porcentaje (40%). Esta cifra no asegura la representación de todos los sectores sociales o en todo caso de aquellos que quieren verse representados. Si bien para los pueblos indígenas en el Gobierno Regional de Ucayali y en la Municipalidad Distrital de Masisea, mediante ordenanzas, se ha asegurado un 15% de representantes indígenas entre los miembros que conforman el CCR y CCL, esto en la práctica puede llegar a significar nada. Pongamos el ejemplo del Gobierno Regional de Ucayali. La ley exige que para la conformación del CCR exista entre sus miembros una proporción de 60% para las autoridades y 40% para la sociedad civil. En el Gobierno Regional son 5 las autoridades que conforma el CCR, por lo que corresponderían 3 miembros de la sociedad civil, de esos 3 miembros el 15% debe ser un representante indígena, pero el 15% resultante es menos de una persona, por lo que el representante indígena a pesar que cuenta con una normativa que lo incluye, en la práctica sigue fuera del proceso. La Ley de Gobiernos Regionales señala que cuando el número de representantes de la sociedad civil se vea limitado por el porcentaje, se invite a las autoridades distritales a participar, respetando la proporción del 60% y 40% entre autoridades y sociedad civil. Sin embargo, esto

⁴⁹ Coronado, Hernán. "Gobiernos Locales y Comunidades Nativas". En: *Ciudadanía y Cultura Política*. Op. Cit. Pág. 125.

⁵⁰ Defensoría del Pueblo. "Criterios y Recomendaciones para la participación en la Formulación del Presupuesto de los Gobiernos Regionales y Locales. Descentralización y Buen Gobierno". Lima, 2006.

no se ha realizado en el Gobierno Regional, más bien, lo que acordó y negoció la sociedad civil, fue unir la cuota del 30% de mujeres, que también se reconocía, con la cuota del 15% de indígenas, y así una mujer indígena fue elegida como miembro del CCR. Esta elección fue impugnada.

El ejemplo nos muestra cómo la norma muchas veces no puede concretarse en la práctica y cómo el limitado porcentaje para representantes de la sociedad civil, establece una pugna entre ellos, en la cual los representantes indígenas, no sólo compiten entre sí, sino también con diversas organizaciones de la sociedad civil.

Una solución para no competir entre comunidades nativas la dieron en la práctica las comunidades nativas de Masisea, las cuales se reunieron y decidieron entre todas cuál de ellas los representaría en el CCL de la Municipalidad Distrital de Masisea; aún no se ha conformado el CCL para éste período, pero los Shipibo de Masisea ya saben qué comunidad los representara. El mismo papel puede desempeñar las organizaciones indígenas que representan a varias comunidades nativas.

6.4 El derecho a ser consultado mediante referéndum: el factor cultural como ingrediente de la integración

El referéndum para la integración de regiones es uno de los pilares del proceso de descentralización ya que mediante este mecanismo se crean las regiones. Se convierte a la vez en uno de los derechos más frágiles si no se garantiza adecuadamente su ejercicio, esto es, si no se acompaña de la debida información sobre el contenido del expediente técnico que sustenta la integración de regiones, base sobre la cual la población sustentará su decisión, y si no se toman en cuenta los factores culturales que subyacen a las demarcaciones territoriales. En octubre del 2005, se realizó el primer proceso de referéndum de integración de regiones, pero no se llegó a constituir ninguna región. La causa de este *no* rotundo a la integración tuvo mucho que ver con la desinformación de la sociedad en general y sobre todo de los pueblos indígenas y a factores culturales olvidados que se hicieron presentes.

En el caso de los pueblos indígenas la información sobre los contenidos de los expedientes técnicos deberá brindarse en sus idiomas maternos, en forma clara y sencilla, si se quiere garantizar una adecuada información y decisión.

Asimismo, en la etapa de elaboración de los expedientes técnicos, se debe asegurar su derecho a la *consulta previa* en los aspectos susceptibles de afectarlos directamente.

Se debe tener en claro que la integración de regiones no se trata sólo de nuevas demarcaciones territoriales, se va a anexar también a humanos establecidos en ellas. Y uno de los desafíos de la integración es la generación de intereses comunes que conlleven una identidad compartida. Estos intereses, que son principalmente económicos, necesariamente deben complementarse con intereses culturales, étnicos e históricos. No debemos olvidarnos que para lograr una integración sostenible se hace necesario que las regiones a integrarse tengan denominadores culturales e históricos comunes⁵¹.

6.5 El derecho de acceso a la información: falta de información en sus idiomas

En el caso del derecho de acceso a la información, el problema principal tiene que ver con que la información que se entrega se encuentra en el idioma castellano y en términos muy técnicos que difícilmente pueden procesar los Shipibo. Por otro lado, les es difícil venir desde la comunidad a solicitar información ya que les genera costos con los que no cuentan. Se exige por la ley de acceso a la información que toda información relevante sobre la gestión de los gobiernos regionales y municipales, se encuentre a disposición del público en general en los portales electrónicos de los mencionados gobiernos, mecanismo de información ineficiente para las comunidades nativas que no cuentan con acceso a servicios de internet.

6.6 El derecho de control y fiscalización

Aún existe cierta resistencia de las autoridades a ser fiscalizadas y vigiladas, por ello muchas veces ponen trabas a estos derechos o los cumplen sólo de manera superficial; en el caso de las audiencias públicas, por ejemplo, se convoca a la población con pocos días de anticipación y no se les brinda previamente la información relevante de la gestión, para que pueda ser evaluada y durante la audiencia, discutida y aclarada. Sin esa información previa, el ciudadano sólo va a escuchar al que habla. En los Shipibo existe un reconocimiento

⁵¹ Vargas, Karina. "El proceso de la descentralización y los pueblos indígenas". Documento de trabajo CAAAP. Lima, 2004. Pág. 6.

de la importancia del control y vigilancia de la gestión pública como mecanismo para favorecer un mejor uso de los recursos; como se pudo apreciar en capítulos anteriores, los Shipibos dentro de sus comunidades desarrollan mecanismos de vigilancia y control a sus autoridades comunales. No obstante, esta práctica de vigilancia y control no puede ser desarrollada con la misma facilidad en sus gobiernos regionales y municipales. Pueden sí, estar informados de lo que hacen sus gobiernos, por una observación práctica del cumplimiento de sus funciones, llamémosla una “vigilancia informal”, pero sobre esta apreciación en la realidad del cumplimiento de las funciones del gobierno, difícilmente pueden dar cifras exactas o dejar constancia en un documento de este incumplimiento. Esto principalmente por los problemas que presentan en el ejercicio del derecho de acceso a la información y porque vigilar a su jefe de comunidad, que vive en la misma comunidad, es fácil, pero no vigilar a alguien que puede estar a 5 días de distancia. Les resulta oneroso y muchas veces no les sirve de nada pues llega con una documentación que les resulta confusa. Una de las maneras de afrontar ese problema es contar con el apoyo de sus organizaciones indígenas que generalmente están asentadas en ciudades, las cuales asumen su papel de representación para las labores de vigilancia y control.

7. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- Los pueblos indígenas nos enseñan que es posible preservar las diversas culturas e identidades, que es posible organizarse en nuevas formas sociales, y que la política no sólo debe verse en términos puramente económicos y sociales, sino también considerando la cultura como elemento indispensable e inseparable de la democracia⁵².
- La ciudadanía como el ejercicio de los derechos políticos, en condiciones de igualdad al resto de ciudadanos pero configurando el ejercicio de estos derechos desde su propia identidad, no está siendo respetada y por ende no garantiza una efectiva participación en las zonas donde predomina la población indígena, excluyendo a los grupos culturales no dominantes.

⁵² Ruiz, Julio. “Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina”. *Documento de Debate* N° 67. Publicado por el programa MOST de la UNESCO. Francia, 2003. Pág. 27.

- El proceso de descentralización ha favorecido, en cierta manera, el ejercicio de los derechos políticos de los Shipibo-Konibo, pero este ejercicio de derechos es insuficiente, inadecuado e ineficaz. Las demandas y propuesta del pueblo Shipibo aún son ajenas a los partidos políticos y a los gobiernos de turno.
- La participación política en los espacios públicos, distinta a los comunales, ha ido en aumento durante los tres años de iniciado el proceso de la descentralización, lo que se vincula directamente a la información y a la capacitación sobre el proceso de descentralización y sus mecanismos de participación.
- La participación de las mujeres es más limitada a la de los varones, entre otras causas, por su bajo nivel de educación y la falta de tiempo, debido a sus labores domésticas y como artesanas.
- La participación política de Shipibo se ha estado dando con diferentes dinámicas y variantes dependiendo de factores como su tradición organizativa, la actitud de “apertura” o “cierre” del gobierno regional y los gobiernos locales y la presencia de las ONG que trabajan con este pueblo.
- No considerar la lengua materna u otro medio, como los intérpretes, que hagan posible la comunicación efectiva, afecta seriamente el ejercicio de los derechos políticos.
- El Convenio 169 refuerza la inclusión de los pueblos indígenas dentro del proceso de la descentralización, al exigir el derecho a la participación y consulta en los asuntos que sean susceptibles de afectarles directamente. El Convenio 169 también introduce otros derechos que deben ser armonizados y exigidos dentro del proceso de la descentralización.
- Una verdadera reforma del Estado, donde los pueblos indígenas se encuentren presentes ejerciendo sus derechos políticos y civiles, no se logrará sino se respetan los principios de inclusión, igualdad de oportunidades, equidad y la ciudadanía indígena.

7.2 Recomendaciones

- Asumir que nuestro país se encuentra caracterizado por una diversidad cultural que ya ha sido reconocida constitucionalmente y en otros dispositivos legales, pero que sólo a través del ejercicio pleno de una ciudadanía indígena puede consolidarse.

- El proceso de la descentralización con inclusión para los pueblos indígenas, será viable si se perfeccionan las instituciones, mecanismos y espacios de participación respetando las dinámicas y realidades de estos pueblos, fortaleciendo a la vez a las comunidades nativas y sus instituciones.
- El proceso de la descentralización deberá garantizar no sólo derechos individuales, sino también los derechos colectivos de los pueblos indígenas en cuanto a cuotas de representación, autonomía organizacional, administrativa y de justicia, así como la integridad de sus territorios.
- En toda instancia de gobierno deberán desarrollarse los mecanismos y medios apropiados a fin de efectivizar el derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, tal y como lo exige el Convenio 169 de la OIT.
- Para no desviar los objetivos de los porcentajes de representación para pueblos indígenas, se deben introducir en los planes de gobierno las demandas de los representantes indígenas, así como los partidos políticos deberán respetar la elección de los mismos mediante sus formas tradicionales.
- Tener en claro que el ejercicio de los derechos políticos además de estar garantizado por la norma, deberá estar resguardado por la posibilidad práctica de que la participación se adecue a cada realidad, a efectos, primero de poder acercar el proceso de participación a todos los ciudadanos y segundo: garantizar un rol protagónico de los mismos, teniendo en cuenta que el proceso no se hace más participativo sólo porque hay más personas, sino también que éstas cuenten con el conocimiento y manejo de las suficientes herramientas que le permitan participar activamente⁵³.
- Afianzar la representatividad de los líderes y las organizaciones indígenas, para lo cual es esencial que dichos líderes se mantengan accesibles y cercanos a las comunidades, a través de visitas y mecanismos de consulta directa.
- La información sobre el proceso de descentralización y sus mecanismos de participación debe considerarse como un factor determinante para la participación de los Shipibo en los distintos

⁵³ Coronado, Hernán. "Gobiernos Locales y Comunidades Nativas". En: *Ciudadanía y Cultura Política*. Op. Cit. Pág. 115.

niveles de gobierno. Por ello, la información debe proporcionárseles en forma clara, sencilla y en sus respectivos idiomas.

- En un país donde no existe política intercultural y tampoco derechos lingüísticos, es necesario incluir normas y principios explícitos que le hagan frente a la diversidad cultural y lingüística como mecanismos inclusivos en el proceso descentralizador. Así como modificar ciertas normas, a fin de que éstas no resulten “homogeneizantes” para los diversos actores sociales.

Bibliografía

Belaúnde, Luisa y otros. *Ciudadanía y cultura política entre los Awajún, Asháninka y Shipibo Konibo de la Amazonía Peruana*. CAAAP. Lima, Mayo 2005.

Coronado, Hernán. “Gobiernos Locales y Comunidades Nativas”. En: *Ciudadanía y cultura política entre los Awajún, Asháninka y Shipibo Konibo de la Amazonía Peruana*. CAAAP. Lima, Mayo 2005.

Defensoría del Pueblo. “Criterios y Recomendaciones para la participación en la Formulación del Presupuesto de los Gobiernos Regionales y Locales. Descentralización y Buen Gobierno”. Lima, 2006.

Defensoría del Pueblo. “Índice de Buen Gobierno”. Lima, Julio 2004.

Gálvez, Connie. “La participación indígena en los presupuestos participativos”. Documento de trabajo CAAAP. Nov. 2005.

Gallegos, Giovanna. “Análisis del Plan de Vida de ORAU para la elaboración de proyectos de desarrollo social regional”. Documento de trabajo de la Región. ORAU. Pucallpa, 2003.

Kymlicka, Will. *Ciudadanía Multicultural*. Ediciones Piados. Barcelona 1995.

López, Sinesio, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepción, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Instituto de Dialogo y Propuesta. Lima, 1997.

Mesa Nacional de Pluralismo Jurídico. “Propuesta de Reforma Constitucional en materia de Pueblos Indígenas”. Documento elaborado por el CAAAP, el Centro de Investigación y Promoción Amazónica; la Comisión Andina de Juristas y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú. Lima, 2002.

Mora, Carlos. “Diagnóstico Situacional sobre el proceso de migración de los Shipibos-Conibos al espacio Urbano en Pucallpa”. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana. IIAP. Documento Inédito. Lima, Julio 2005.

Morin, Françoise. “Los Shipibo Conibo” en *Guía Etnográfica de la Alta Amazonía*. Volumen III. Ediciones Abya-Yala, Quito. 1998.

Pacari, Nina. “La participación política de la mujer indígena en el Parlamento ecuatoriano. Una tarea pendiente. Estudio de caso”. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

PNUD. “Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La Libertad cultural en el mundo diverso de hoy”. Madrid, 2004.

Ruiz, Julio. “Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina”. *Documento de Debate* N° 67. Publicado por el programa MOST de la UNESCO. Francia, 2003.

Tournon, Jacques. *La Merma Mágica: Vida e Historia de los Shipibo-Conibo del Ucayali*. CAAAP. Lima, 2002.

Valenzuela, Pilar y Valera Agustina. “Koshi Shinanya Ainbo: el testimonio de una mujer shipiba”. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de La Universidad Mayor de San Marcos. Agosto 2005.

Vargas, Karina. “El proceso de la descentralización y los pueblos indígenas”. Documento de trabajo CAAAP. Lima, 2004.

Young, Iris. En: *Ciudadanos Reales e Imaginarios. Concepción, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Instituto de Diálogo y Propuesta. Lima, 1997.

Anexos

Anexo 1. Guía de preguntas

Datos personales

1. El encuestado es:

. varón ()

. mujer ()

2. ¿Cuántos años ha cumplido?

3. ¿Lugar de nacimiento?

. departamento:

. provincia:

- . distrito:
- . comunidad:

4. ¿Qué lenguas y/o idiomas hablas?

- . shipibo
- . castellano
- . otros

5. ¿A qué nivel educativo llegó?

- . sin instrucción
- . primaria incompleta
- . primaria completa
- . secundaria completa
- . superior no universitaria incompleta
- . superior no universitaria completa
- . superior universitaria incompleta
- . superior universitaria completa

6. Ocupación:

Imaginario

1. ¿Qué es el Perú?

.....

.....

.....

2. ¿Qué es un buen peruano para ti?

.....

.....

.....

3. ¿Quiénes son tus autoridades?

.....

.....

.....

4. ¿Cómo es tu comunidad?

.....

.....

.....

5. ¿Te consideras indígena? ¿Por qué?

.....

Conocimiento sobre derechos políticos y descentralización

1. ¿Crees que la política es:

Buena ¿por qué?

Mala ¿por qué?

2.- ¿Crees que los Shipibos deben participar en política?

Sí ¿por qué?

No. ¿por qué?

3.-¿Sabes qué son los derechos políticos? ¿Podrías dar algunos ejemplos?

.....

4.- ¿Ejerces tus derechos políticos?

Sí ¿cómo?

No ¿cómo?

5.- Si ejerces tus derechos políticos, lo haces:

Más que antes. ¿por qué?

Menos que antes ¿por qué?

Igual que antes ¿por qué?

6.- ¿La descentralización es:

Buena ¿porqué?

Mala ¿porqué?

7. ¿Sabes qué hace tu gobierno regional?

Sí.

No

8.-Si la respuesta es afirmativa, tu gobierno regional:

Planifica el desarrollo integral de la región:

Promueve políticas económicas y sociales:

Formula y aprueba el plan de desarrollo regional concertado:

Promueve el uso sostenible de los recursos forestales y la biodiversidad:

Fomenta la participación ciudadana:

Coordina con las comunidades nativas y organizaciones de base:

Gestiona los servicios educativos con criterios de interculturalidad:

Otros:

9. ¿Sabes qué hace tu municipio?

Sí

No

10. Si la respuesta es afirmativa, tu municipio:

Promueve el desarrollo del distrito/ provincia:

Apoya los proyectos de servicios públicos:

Protege y cuida el ambiente:

Promueve la participación comunal:

Coordina con las comunidades nativas y organizaciones de base:

Inscribe a la gente:

Aprueban el plan de desarrollo local concertado:

Otros:

11. ¿Sabes si tú puedes participar la gestión de tu gobierno regional o municipal?

Sí

No

12. Sí la respuesta es afirmativa, puedes hacerlo a través de:

Audiencias públicas

Presupuesto participativo

Concejo de coordinación regional/ local (CCR/CCL)

Comités de vigilancia

Otros

13. ¿Antes podías participar en la gestión de tu gobierno regional o municipal de la misma forma?

Sí porqué

No porqué

14. ¿Sabes si existe alguna norma que fomente la inclusión de los pueblos indígenas?

.....
.....
.....

15. ¿Sabes si existe un porcentaje de representación obligatorio para los pueblos indígenas?

Sí

No

16.- Si la respuesta es afirmativa, ¿sabes de cuánto es el porcentaje y en qué casos se aplica este porcentaje?

.....
.....
.....

17. Si la respuesta es afirmativa, ¿este porcentaje ha ayudado a aumentar la participación de los indígenas en los gobiernos?

Sí ¿por qué?

No ¿por qué?

18. ¿Sabes si existe algún porcentaje de representación obligatorio para los pueblos indígenas?

Sí

No

19. Si la respuesta es afirmativa, ¿sabes cuánto es este porcentaje y en qué casos se aplica este porcentaje?

.....
.....
.....

20. Si la respuesta es afirmativa, ¿este porcentaje ha ayudado a aumentar la participación de los indígenas en los gobiernos?

Sí ¿por qué?

No ¿por qué?

21. ¿Por qué los shipibos no participan en la política y gestión de su gobierno regional o local?

Flojera

Falta de información (desconocen cómo participar)

Los mecanismos de participación son muy complejos

No los dejan acceder (prohibición)

Falta de interés

Falta de tiempo

Otros

22. ¿Qué se puede hacer para que la gente participe más?

.....
.....
.....

Mecanismos de participación tradicional

1. ¿Cómo participas en la política o gestión de tu comunidad?

Eligiendo a tus autoridades

Siendo elegido como autoridad

Vigilando a tus autoridades

Participando en comisiones

Participando en la asamblea comunal

Participando en programas (vaso de leche, club de madres, etc.)

Otros

2. ¿Qué mecanismos de participación tradicional usa el pueblo shipibo? Explicar estos mecanismos?

.....
.....
.....

Liderazgo y ejercicio político

1.- ¿Quién toma las decisiones en tu comunidad?

Ancianos

Jefe de la comunidad

Gobernador

Asamblea comunal

Presidenta del club de madres

Otros

2. ¿Cómo se toman las decisiones en tu comunidad?

.....
.....
.....

3. ¿Las mujeres participan en la toma de decisiones?

Sí ¿por qué?

No ¿por qué?

4. ¿Las mujeres pueden ser autoridades?

Sí ¿por qué?

No ¿por qué?

5. ¿Cómo tiene que ser un buen líder o lideresa para ti?

.....
.....
.....

6. ¿Cómo llegaste a ser líder o lideresa?

.....
.....
.....

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2004-2006)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado
Presidenta

Rodolfo Stavenhagen
Vicepresidente

María Elena Martínez
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
Line Bareiro
Lloyd G. Barnett
César Barros Leal
Allan Brewer-Carías
Marco Tulio Bruni-Celli
Gisèle Côté-Harper
Margaret E. Crahan
Mariano Fiallos Oyanguren
Héctor Fix-Zamudio
Robert K. Goldman
Claudio Grossman
Juan E. Méndez
Sandra Morelli Rico
Elizabeth Odio Benito
Nina Pacari
Máximo Pacheco Gómez
Mónica Pinto
Hernán Salgado Pesantes
Wendy Singh
Cristian Tattenbach

Comisión Interamericana
de Derechos Humanos

Evelio Fernández Arévalos
Paulo Sérgio Pinheiro
Florentín Meléndez
Clare Kamau Roberts
Freddy Gutiérrez Trejo
Véctor E. Abramovich
Paolo G. Carozza

Corte Interamericana
de Derechos Humanos

Sergio García Ramírez
Alirio Abreu Burelli
Oliver Jackman
Antônio A. Cançado Trindade
Cecilia Medina Quiroga
Manuel E. Ventura Robles
Diego García Sayán

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.

REVISTA **IIDH**

Editora:
Marisol Molestina, Unidad de Información y Servicio Editorial

La Revista IIDH es una publicación semestral
del Instituto Interamericano de Derechos Humanos