

Opinión y debate
Roberto Garretón*

Políticas de Estado para la consolidación de la democracia y el fortalecimiento del sistema de justicia

Hace muchos años un pensamiento del filósofo del derecho español José Legaz y Lacambra alivió algo mis frustraciones de perder todas mis defensas durante la dictadura de Pinochet: "el derecho sirve para la vida o no sirve para nada". Él escribía cuando la noción de derechos humanos no alcanzaba la trascendencia jurídica, política y moral de que goza hoy. Una lectura actual de la frase de Lacambra sería que el derecho sirve para los derechos humanos o no sirve para nada. Pero la misma frase se puede aplicar a otras disciplinas, como si la política sirve para la vida o a los derechos humanos o no sirve para nada; el crecimiento económico sirve para la vida o tampoco sirve para nada; si la democracia no sirve para la vida, es también perfectamente inútil. Pienso que las políticas públicas no son sino instrumentos para poner el derecho, la política, la economía, las ciencias, etc., al servicio del goce de los derechos humanos.

Políticas públicas

Si bien toda política es pública, las llamadas *políticas públicas* persiguen objetivos más específicos. Desde una perspectiva de derechos humanos, toda política debiera estar dirigida a la mejor promoción, protección, garantía y extensión del goce de un derecho humano; o, por lo menos, debe buscar no vulnerar derechos fundamentales ni aumentar las carencias de su ejercicio.

El concepto que mejor se asemeja a *políticas públicas* es el que en Naciones Unidas se conoce como *planes de acción* para mejorar el goce de uno o más derechos humanos. Tales *planes* o *políticas* deben ser generales en tres sentidos:

En primer lugar, en cuanto trascienden orgánicamente al gobierno. Es el Estado en su conjunto el que debe asumir compromisos y efectuar aportes a esos planes. Normalmente hay leyes que dictar, reglamentos que implementar, conflictos que resolver, fuerza que aplicar, técnicas que aportar.

En segundo término, trascienden temporalmente al gobierno. La satisfacción de una necesidad puntual de corto plazo, si bien puede ser *planificada*, no implica propiamente una *política pública*. Normalmente las políticas públicas están pensadas para plazos largos o, al menos, medianos.

Y en tercer término, cualquier política pública, para ser exitosa, requiere una fuerte participación de la sociedad civil: ong, empresas, academia, etc., incluyendo, en cuanto a su inspiración, a las autoridades morales. Gran importancia debe darse también a las personas que son beneficiadas –o afectadas– por una determinada política.

Las políticas públicas son eminentemente *políticas*, y no *técnicas*. En los sectores conservadores, desafectos a la política, se insiste en que estos planes de acción son materias técnicas, obra de los expertos y, en consecuencia, moral y políticamente neutras. Esta visión los ha llevado a ser poco cooperativos con los gobiernos democráticos y progresistas para establecer políticas públicas auténticamente democráticas.

En general, la mayor parte de la literatura sobre políticas públicas está referida a los derechos económicos, sociales y culturales. Quizás ello se deba a que los civiles y políticos suelen ser definidos como derechos que implican una abstención del Estado (no matar, no torturar), por lo que pudieran estar al margen de alguna política pública. Muy caro le ha costado a la humanidad la falta de políticas públicas diseñadas para el goce de los derechos civiles y políticos.

El enfoque de derechos y criterios orientadores

En los regímenes democráticos el objeto de la política es la consagración del Estado de derecho, la democracia y la extensión del goce de los derechos humanos. Las políticas públicas son los planes destinados a garantizar el respeto de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Debieran decidirse en forma democrática e implementarse de igual manera. El enfoque de derechos significa asumir su contrapartida, es decir, que tras el derecho hay una obligación correlativa. Y por lo mismo, es necesario contemplar los medios idóneos para exigir responsabilidad por la violación de la obligación de satisfacción. Esta última comprende tres obligaciones: no violarlos, promoverlos y garantizarlos.

Lo que se pretende como derecho no se satisface con caridad. La exigibilidad, más desarrollada en los derechos civiles y políticos, es también posible respecto de los derechos sociales. Pero ciertamente no se está hablando sólo de acciones judiciales; hay otras vías de reclamación, particularmente políticas, de ahí la importancia de reforzamiento de la ciudadanía. Esto que hoy día ha pasado a llamarse *accountability*, es un viejo principio en el campo de los derechos humanos: todas y todos los ciudadanos tienen el derecho a comprobar la contribución pública y su uso; y “la sociedad tiene el derecho a pedir cuenta de su administración a todo empleado público” nos enseñaron los revolucionarios franceses hace exactamente 220 años.¹

Toda política pública nacional basada en derechos deberá considerar como hilos conductores los principales valores que emanan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y de todos los textos declarativos y convencionales posteriores: el principio de la dignidad de todos los miembros de la familia humana, el principio de no discriminación, y el principio de la democracia. Un cuarto valor de la DUDH y de la cultura de los derechos humanos es el del universalismo, del que se hablará más adelante.

El principio de la dignidad de todos los miembros de la familia humana

La dignidad no es sólo un derecho humano intrínseco a la persona e inderogable, sino que también es un principio orientador general, inspirador de todos los instrumentos de derechos humanos.

Es el primer párrafo del preámbulo de la DUDH el que proclama que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. El artículo 1º expresa que “todos los miembros de la familia humana nacen iguales en dignidad y derechos”. La DUDH alude cinco veces a la dignidad humana, y el principio aparece recogido en todas las convenciones posteriores de derechos humanos.

Todo plan de acción, ya sea para derechos civiles o sociales, ha de considerar que el objeto de su éxito es consagrar el respeto de la dignidad humana en toda su grandeza. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a “la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”²

El principio de no discriminación

Otro de los conceptos claves que las Naciones Unidas incorporan en su Carta y luego en la DUDH es el de la prohibición de la discriminación. La exigencia de igualdad esencial de todos los seres humanos, así como la prohibición de la distinción o la discriminación –especialmente la discriminación racial–, aparece en la DUDH 14 veces, y todos los instrumentos posteriores la repiten. La superación de la discriminación debe ser fundamento y objeto preferente de cualquier política pública que real y efectivamente se encuentre apoyada en una perspectiva de derechos humanos.

El principio de la democracia o de sociedad democrática.

La DUDH sólo acepta limitaciones al ejercicio de derechos y libertades fundadas en los derechos de los demás y en la satisfacción de la justa exigencia de la moral y el orden público y del bienestar general en una *sociedad democrática*.

Los padres de la DUDH pensaron con realismo que no es posible gozar de los derechos fundamentales fuera de una sociedad democrática. Personalmente, estimo que la democracia es un derecho autónomo que excede – aunque exige– el derecho a la participación en los asuntos públicos mediante el voto secreto, igual e informado; así lo sostuve en todos mis informes cuando fui relator de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos en la República Democrática del Congo. Siempre inicié el estado de respeto de cada derecho humano con *el derecho humano a la democracia*, para luego seguir con la vida, etcétera.

Como garante y protector de los derechos humanos, el Estado es el encargado de fijar las políticas públicas. Es su decisión asumir la adopción de un determinado plan público: realizar el diagnóstico, proponer alternativas, discutir un diseño, y asignar recursos financieros, humanos y logísticos.

No obstante, en un Estado democrático la participación de la sociedad civil es esencial. Como lo dice la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, todos los individuos deben participar en forma activa, libre y significativa. Especialmente los afectados por las políticas públicas tienen mucho que decir en su discusión y ejecución. Daniel Tawricky plantea que los pobres “no están sólo para ser identificados y analizados”, sino

fundamentalmente "para ser agentes activos de su propio sustento y así influir en las políticas que afectan directamente sus vidas".

Normalmente, el proceso de formulación de políticas públicas suele partir de las demandas de la sociedad civil y su recepción por parte del gobierno. El Estado democrático desde luego debe aceptar, pero además educar y promover el *empoderamiento* de la sociedad civil. "La forma elitista, secreta y tecnocrática en que se han realizado los procesos de ajuste en América Latina no puede ser reproducida para el caso de la reforma del sector social", dice el sociólogo peruano Felipe Portocarrero. La participación de la sociedad civil permite articular intereses e inquietudes más eficientemente, evitando así las presiones de quienes están en mejor posición económica, y constituye un buen antídoto contra la corrupción, vicio que tanto corroe nuestras débiles democracias.

Uno de los mayores desafíos que hoy enfrentan las democracias es el debilitamiento del rol del Estado como promotor del bien común, es decir, de los derechos humanos, producto de la cultura –y políticas– fundadas en la globalización, una cultura esencialmente contraria a la de los derechos humanos.

Uno de los valores fundamentales de la cultura de los derechos humanos es el *universalismo*, consagrado por primera vez en la historia como valor jurídico en la Carta de las Naciones Unidas, y desarrollado por la DUDH. El universalismo es un acuerdo político adoptado por todos los Estados en declaraciones, tratados y demás instrumentos jurídicos. Por lo tanto, los Estados son los primeros obligados contractualmente a asegurar por medidas progresivas de carácter nacional e internacional" su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, lo que exige Estados poderosos. El carácter universal implica la inclusión de los discriminados. Las medidas apropiadas están obviamente dirigidas a los más necesitados; las políticas públicas económicas y sociales, deben asumir lo que afirmaba Juan Pablo ii: "los pobres no pueden esperar".

La globalización propone exactamente lo contrario, comenzando por exigir Estados económica, política y funcionalmente débiles para no entorpecer el libre juego de los mercados. Las reglas de la economía ya no son impuestas por los Estados, sino justamente por los mercados, y por eso es que la globalización es profundamente antidemocrática. El resultado buscado y logrado es exactamente el contrario al del universalismo: los pobres, obligados a esperar.

De ahí que uno de los fines de una política pública democrática supone y exige un Estado fuerte que, respetando las libertades, prevenga y sancione los abusos y promueva que los perdedores con la globalización se transformen en ganadores con el universalismo. Lo expuesto es una obligación contractual de los Estados frente a sus ciudadanos(as) y demás personas bajo su jurisdicción, pero también frente a los otros Estados. Del mismo modo, el Estado y la sociedad civil deben evaluar permanentemente sus políticas públicas y su forma de relacionarse para responder de mejor forma a los intereses sociales. Los medidores más apropiados son los que se utilizan para evaluar el respeto a los derechos humanos, bastante más desarrollados respecto de los derechos civiles y políticos que los de carácter económico y social, y sin perjuicio de los esfuerzos académicos para desarrollar indicadores también para éstos.

Derechos civiles y políticos

En materia de derechos civiles y políticos, que suelen ser catalogados como *de la libertad*, y respecto de los cuales la obligación básica asumida por el Estado es la de no violarlos, también deben diseñarse políticas públicas, siendo la primera de ellas –y no es menor– el adoptar como política de Estado efectivamente no violarlos.

En la región se observan algunas carencias que revelan que todavía hay insuficiencias en la efectiva promoción y protección de los derechos humanos, justamente por no haberse adoptado políticas específicas para su promoción.

El derecho a la vida, incluso en su sentido meramente biológico, exige por lo menos la derogación de la pena de muerte en donde ella aún rija. Si bien está derogada en la mayor parte de los Estados, no se han implementado programas de educación sobre el verdadero alcance de la dignidad humana; y no sólo víctimas de delitos, sino también periodistas –incluso de medios públicos– proclaman la necesidad, ya sea de retenerla o de reimplantarla. La educación de la policía en los principios relativos a la eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, y en aquéllos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego, no han tenido el impulso político necesario.

El derecho a la libertad personal exige planes de educación de la policía, los jueces y todas y todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, además de demandar políticas de adecuación de textos legales represivos a las normas internacionales, etcétera.

Muchas veces la exigencia de políticas públicas emana directamente de tratados de derechos civiles y políticos. Así, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, cuyo artículo 5º es principalmente un catálogo de derechos civiles y políticos, consagra la obligación de establecer políticas públicas para luchar contra la discriminación racial: “Los Estados Parte [...] se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas [...] así como a adoptar medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales”, etcétera.³

Lo mismo manda la Convención contra la Tortura y Otras Penas o Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, destinada a proteger el derecho civil a la integridad física y psíquica, que obliga a los Estados a tomar “medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole para impedir los actos de tortura” (artículo 2º); a velar “por que todos los actos de tortura constituyan delitos conforme a su legislación penal” (artículo 4º); a velar para que se “incluyan una educación y una información completas sobre la prohibición de la tortura en la formación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley” (artículo 10), etcétera.

Quiero hacer algunas reflexiones sobre el tema de la seguridad, tan candente en nuestras sociedades y tan mal asumido. Lamentablemente las democracias recuperadas mantienen resabios de autoritarismo que nos hablan de mano dura, aumento de presupuestos policiales, incorporación de militares en labores policiales, pena de muerte, rebaja de la edad de imputabilidad penal, detenciones de sospechosos sin cargos, tolerancia cero, permisividad con los escuadrones de limpieza social, etc.; y parece que hay tres grupos culpables de nuestras inseguridades: los pobres, los jóvenes y, sobre todo, los jóvenes pobres. Los abusos que se han cometido en su contra reflejan que las políticas para enfrentar la delincuencia han estado del todo carentes de un enfoque de derechos. No son los jóvenes ni los pobres *per se* los responsables de la inseguridad. Como se decía en el Congo cuando yo era relator, los pobres y los niños son siempre culpables y nunca víctimas.

En las Naciones Unidas ha aparecido un concepto nuevo y prometedor: el de la *seguridad humana*. Una Comisión en la que participaron Amartya Sen, Sadako Ogata y Sonia Picado, entre otros, emitió en 2002 el informe *Seguridad humana ahora*, sosteniendo que la seguridad incluye una serie de variables interconectadas entre sí, tales como las de los conflictos y la pobreza, la protección de las personas durante conflictos violentos y en situaciones posteriores a éstos, la defensa de las personas que se ven obligadas a desplazarse, la superación de inseguridades económicas, la garantía de la disponibilidad y asequibilidad de la atención médica esencial, la lucha contra el analfabetismo y contra la miseria educativa, y la eliminación de las escuelas que promueven la intolerancia.

Este enfoque va en la dirección correcta, y en la misma dirección Kofi Annan agregó lapidariamente que “no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo, y no tendremos ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos”. No obstante, creo que falta un paso más que dar. Y la solución viene, una vez más, del derecho y la doctrina de los derechos humanos. Me refiero al derecho humano a la seguridad. Se trata, a mi juicio, del derecho más débilmente reglamentado en los instrumentos internacionales de derechos humanos. La jurisprudencia sobre este derecho es casi inexistente.

El derecho a la seguridad consiste en la certeza del goce de todos los derechos humanos y, en este sentido, es un derecho globalizador de todos los demás. Mientras la o el ciudadano no sienta asegurados sus derechos a no ser discriminado, a no ser encarcelado arbitrariamente, a no ser víctima de delitos, a no ser torturado, a qué va a comer esta noche, y a sus hijos sean educados gratuitamente y tengan atención de salud, va a buscar esa seguridad recurriendo al delito, con lo que va a comprometer la seguridad de todos los demás; o va a buscar alivio en la droga o será impulsado a la rebelión.

El derecho humano a la seguridad pertenece, desde luego, a la persona inocente, cuya integridad y libertad no pueden vulnerarse por el Estado y quien debe tener la conciencia de que el obrar correctamente no puede significarle vulneración de sus derechos al respeto de su integridad física, psíquica y moral; a ser tratado con el debido respeto a su dignidad; a no sufrir apremios físicos o mentales ni a sufrir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; a que se investiguen y se sancionen las transgresiones a estos derechos, y a una justa reparación.

También pertenece al delincuente, que tiene en su conciencia que debe pagar con la pena señalada en la ley por lo que hizo, pero no con alguna otra sanción; pertenece a la víctima, que vio su derecho violado por obra de un delincuente, y que exige su derecho a la justicia y a una reparación justa, pero no a la venganza.

Pertenece a la sociedad, que no puede desarrollarse sin la conciencia de todos y cada uno de sus miembros de que es posible construir un mundo mejor en el que todos los derechos de todas y todos estén garantizados, y que la negación de derechos impulsará a la violencia que a todas y todos afecta.

Pertenece a la mujer, que debe tener la certeza de que construye un hogar y se desarrolla profesionalmente en igualdad de derechos que su pareja, y de que sus hijos sobrevivirán al nacer y a la miseria para no verse condicionados a optar por el delito para sobrevivir.

Pertenece al niño, que debe nacer con la certeza de que no será víctima de violencia, y que no será penalizado por el solo hecho de serlo; pertenece a la persona indígena y a la afrodescendiente, que requiere la certeza de un trato igualitario y en condiciones de dignidad como todo miembro de la familia humana.

Si la seguridad es un derecho humano, es exigible, y el obligado es el Estado, quien debe satisfacerlo por medio de la ley y el respeto a todos los derechos humanos de todos.

* Abogado defensor de los derechos humanos durante la dictadura chilena y ex relator de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos en la República Democrática del Congo. Resumen de la ponencia presentada por el autor durante el Encuentro internacional sobre políticas públicas, derechos humanos y género. Hacia una política de Estado con enfoque de derechos humanos y género, llevado a cabo los días 14 y 15 de julio de 2009 en la ciudad de México.

Notas al pie de página:

- 1.- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 26 de agosto de 1789, artículos 14 y 15.
- 2.- Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), 10 de diciembre de 1948, artículo 22.
- 3.- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 2.1.